

RAPPORT

Evaluering av Norges oppfølging av Faro-konvensjonen

Europarådets rammekonvensjon om kulturarvens verdi for samfunnet



Foto: Istock, fotkebok

Forord

På oppdrag for Riksantikvaren har Menon Economics og Holth & Winge evaluert hvordan Norge har fulgt opp prinsippene i Europarådets Faro-konvensjon. Prosjektet har hatt som formål å gi innsikt i hvordan prinsippene om deltagelse, demokratisk tilgang og kulturarv som samfunnsressurs er fulgt opp juridisk, strategisk, faglig og praktisk, og hvordan oppfølgingen har kommet til uttrykk på tvers av forvaltningsnivåer og aktørtyper. I tillegg presenterer rapporten anbefalinger og tiltak for å styrke oppfølgingen fremover.

Ansvarlig for prosjektet hos Menon har vært Heidi Ulstein, mens Mathie Rødal har vært prosjektleder. Mireille Caspari har vært prosjektmedarbeider. Caroline W. Gierløff har vært kvalitetssikrer, og Øyvind N. Handberg har vært ekspertressurs. Nikolai Winge har vært juridisk ekspert hos Holth & Winge.

Vi takker Riksantikvaren for et spennende oppdrag. Vi takker også alle som har svart på undersøkelsene i prosjektet og de som har deltatt på intervju.

Juni 2026

Heidi Ulstein
Prosjektansvarlig
Menon Economics

Juni 2026

Mathie Rødal
Prosjektleder
Menon Economics

Om Menon Economics

Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt.

Les mer om vårt arbeid på menon.no.

Om Riksantikvaren

Riksantikvaren er et direktorat underlagt Klima- og miljødepartementet, og er departementets rådgiver i alle saker som gjelder kulturmiljø. Riksantikvaren er den overordnede kulturmiljømyndigheten og ansvarlig for å sette i verk den nasjonale kulturmiljøpolitikken. De har et faglig ansvar overfor kommunene, fylkeskommunene, Sametinget, Sysselmesteren på Svalbard og forvaltningsmuseene på feltet.

Les mer om Riksantikvarens arbeid på riksantikvaren.no.

Innhold

Sammendrag	4
1 Innledning og bakgrunn	6
1.1 Mandat	6
1.2 Om konvensjonen	7
1.3 Metode	9
2 Implementering av prinsippene i Faro-konvensjonen i norsk lovverk, politikk og forvaltning	14
2.1 Hvordan er prinsippene i Faro-konvensjonen omtalt i sentrale lovverk og dokumenter som legger føringer for forvaltningen?	14
2.2 Våre vurderinger av hvordan Faro-konvensjonen er implementert	22
3 Kjennskap og forståelse til konvensjonen	24
3.1 Hvem er de relevante aktørene?	24
3.2 Hvordan aktørene selv forstår og beskriver sine roller	26
3.3 Kjennskap til konvensjonen og dens prinsipper	28
3.4 Våre vurderinger	30
4 Hvordan jobber aktørene med konvensjonen i praksis	32
4.1 Operasjonalisering og integrering i forvaltningspraksis	32
4.2 Hvordan prinsippene praktiseres	40
4.3 Barrierer, gap og utviklingsbehov	47
4.4 Våre vurderinger	51
5 Erfaringer og læringspunkter fra andre europeiske land	55
5.1 Erfaringer fra Finland	55
5.2 Erfaringer fra Nederland	57
5.3 Sverige: ingen formell ratifisering	58
5.4 Felles læringspunkter for Norge	58
6 Våre forslag til tiltak og anbefalinger for videre oppfølging	60
6.1 Oppsummering av grunnlag for tiltak og anbefaling	60
6.2 Forslag til tiltak	64
6.3 Anbefalinger i videre oppfølging	69
Referanseliste	72
Vedlegg A: Tabell over roller og antall intervjuobjekter	74
Vedlegg B: Spørreundersøkelse til kommuner og fylkeskommuner om kulturarv og medvirkning	75
Vedlegg C: Spørreundersøkelse til frivillige organisasjoner, foreninger, minoriteter og urbefolkning	81

Sammendrag

Norge har et solid formelt grunnlag for å oppfylle Faro-konvensjonens prinsipper, med plan- og bygningsloven, kulturminneloven og en eksplisitt kobling til konvensjonen i Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken Engasjement, bærekraft og mangfold* og NOU 2025: 3 *Ny kulturmiljølov*. Samtidig viser evalueringen at oppfølgingen i praksis er fragmentert og avhengig av enkeltpersoner og lokal kapasitet, og at konvensjonens ambisjon om at kulturarvfelleskap selv skal ha innflytelse over egen kulturarv ennå ikke er fullt ut realisert. Spesielt frivillige og minoriteter blir hørt formelt, uten alltid å få reell påvirkning. Evalueringen anbefaler fire tiltak for å gjøre oppfølgingen mer systematisk og inkluderende: faste samarbeidsstrukturer, sterkere lovforankring, statlig veiledning, og virkemidler for reell deltakelse.

Bakgrunn og oppdrag

Faro-konvensjonen (Europarådets rammekonvensjon om kulturarvens verdi for samfunnet) ble vedtatt i 2005 og ratifisert av Norge i 2008. Konvensjonen representerer et skifte i kulturarvpolitikken fra et fokus på bevaring av objekter til et fokus på kulturarvens samfunnsmessige verdi og menneskers rett til å delta i å definere og forvalte kulturarven (alene eller i felleskap). Sentrale prinsipper er deltakelse og medvirkning, demokratisk tilgang til kulturarv, kulturarv som samfunnsressurs og samordnet politikk på tvers av sektorer. På oppdrag for Riksantikvaren har vi gjennomført en evaluering av hvordan Norge følger opp konvensjonen i lovverk, politikk og praksis. Evalueringen bygger på dokumentanalyse, undersøkelser og intervjuer.

Analyse og hovedfunn

Det formelle grunnlaget for norsk kulturmiljøpolitikk er solid. Plan- og bygningsloven og kulturminneloven ivaretar sentrale Faro-konvensjonens prinsipper, og Meld. St. 16 (2019–2020) peker eksplisitt på konvensjonen som et viktig grunnlag for politikktutviklingen. NOU 2025: 3 *Ny kulturmiljølov* viderefører og styrker dette, blant annet gjennom forslag om egne bestemmelser om medvirkning og om urfolk og nasjonale minoriteters rettigheter. Likevel er det et tydelig gap mellom intensjonene og den praktiske oppfølgingen. Prinsippene i konvensjonen er tydeligst til stede i formålsparagrafer og politiske anbefalinger, ikke i konkrete krav og plikter. Det finnes ingen nasjonal handlingsplan som oversetter konvensjonens ambisjoner til målrettede tiltak, og det er uklart hvem som har ansvaret for å følge opp at konvensjonen faktisk etterleves.

Kjennskapen til konvensjonen er gjennomgående lav, særlig i kommunene. Blant fylkeskommunene oppgir om lag halvparten at de kjenner konvensjonen nokså godt. I kommunene er andelen langt lavere; en tredjedel kjenner den nokså godt. Et viktig funn er at mange aktører jobber i tråd med Faro-konvensjonens prinsipper uten å vite at det er Faro-konvensjonen de følger.

Praksis og barrierer

Vi ser to ulike utfordringer: manglende kunnskap om selve konvensjonen, og manglende forståelse for hva oppfølgingen av prinsippene innebærer for egen rolle. I praksis følges prinsippene i Faro-konvensjonen i stor grad gjennom etablerte ordninger knyttet til planprosesser, høringer, frivillig arbeid, snarere enn som del av en bevisst strategi knyttet til konvensjonen. Medvirkning finner sted, men er ujevn og i mange tilfeller mer formell enn reell. En utbredt opplevelse blant dem som involveres, er at de kommer inn for sent til at innspillene deres faktisk kan påvirke utfallet, og at prosessene i for stor grad er styrt av forvaltningens egne premisser.

Konvensjonens prinsipp om kulturarvfellesskap, at mennesker som knytter seg til en felles kulturarv selv skal ha en aktiv rolle i å forvalte og videreføre den, er bare delvis realisert i norsk praksis. Frivillig sektor spiller en viktig rolle i kulturmiljøarbeidet, men opplever ofte at de ikke har reell innflytelse. Nasjonale minoriteter, innvandrere og unge fremstår som underrepresentert i deltakelsesprosessene. Praksisen varierer og er avhengig av enkeltpersoners kompetanse og engasjement, noe som gjør den sårbar og tilfeldig. Erfaringene fra Finland og Nederland viser eksempler på at en vellykket implementering krever mer enn lovendringer; det trengs dedikerte ressurser og konkrete verktøy.

Anbefalinger

Samlet viser evalueringen at det er et gap mellom Faro-konvensjonens prinsipper og oppfølgingen i norsk kulturmiljøforvaltning, og at dette gapet handler om manglende operasjonalisering snarere enn manglende vilje.

Basert på våre funn anbefaler vi fire tiltak for å styrke Norges oppfølging av Faro-konvensjonen:

1. Etablere faste samarbeidsstrukturer mellom sentrale aktører for å styrke oppfølgingen på tvers.
2. Bruke ny kulturmiljølov til å forankre medvirkning og minoriteters rettigheter tydeligere i lovverket.
3. Tydeliggjøre statens forventninger og oversette prinsippene til praktisk veiledning, gjennom en veileder eller et rundskriv med konkrete eksempler.
4. Sikre frivillige og minoriteter reell påvirkning, ikke bare formell medvirkning, ved å heve kompetanse for tilrettelegging av inkluderende prosesser og ved å vurdere tildelingskriterier og partneravtaler som kan gi eierskap og forvaltningsansvar.

1 Innledning og bakgrunn

I denne rapporten evaluerer vi hvordan Norge har fulgt opp Faro-konvensjonen (Europarådets rammekonvensjon om kulturarvens verdi for samfunnet). Konvensjonen, som Norge ratifiserte i 2008, representerer et skifte i kulturarvpolitikken fra bevaring av objekter til et større spørsmål om hvem kulturarven er for, hvem som får delta i å definere den, og hvordan den kan brukes som ressurs for samfunnet. Evalueringen er gjennomført av Menon Economics og Holth & Winge på oppdrag for Riksantikvaren. Vi kartlegger hvordan prinsippene er forankret i lovverk og politikk, hvordan aktørene forstår og operasjonaliserer dem, og hva som gjenstår for å realisere konvensjonens ambisjoner i norsk forvaltning og praksis. Evalueringen bygger på dokumentstudier, intervjuer med aktører på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer, samt spørreundersøkelser rettet mot henholdsvis forvaltningen og frivillig sektor.

I 1.1 beskriver vi mandatet og de overordnede problemstillingene. I 1.2 gir vi en innføring i Faro-konvensjonen og dens sentrale prinsipper. I 1.3 beskriver vi metodene vi har brukt.

1.1 Mandat

På oppdrag for Riksantikvaren og i samarbeid med Holth & Winge har Menon Economics evaluert hvordan Norge har fulgt opp prinsippene i Europarådets Faro-konvensjon. Mandatet har vært å gi innsikt i hvordan prinsippene om deltakelse, demokratisk tilgang og kulturarv som samfunnsressurs er fulgt opp juridisk, strategisk, faglig og praktisk, og hvordan dette har kommet til uttrykk på tvers av forvaltningsnivå og aktørtyper. Vi har også sett på hva som eventuelt gjenstår for å realisere konvensjonens ambisjoner.

Vi har tatt for oss utviklingen over tid, med hovedvekt på perioden etter ikrafttreddelsen i 2011. Vi har vurdert oppfølging på tvers av forvaltningsnivåer og aktørtyper, inkludert frivillig sektor og nasjonale minoriteter. Evalueringen har omfattet aktørenes kjennskap til konvensjonen, forståelse av dens begreper og prinsipper, og hvordan de jobber med disse i praksis. Et sentralt aspekt har vært i hvilken grad prinsippene er innarbeidet i lovverk, nasjonale veiledere, strategier og planer, og hvordan de er realisert gjennom tiltak, prosesser og samarbeidsformer. Vi har også avdekket barrierer og utviklingsbehov.

Evalueringen er bygd opp rundt seks overordnede problemstillinger:

1. Hvordan og i hvilken grad er prinsippene i Faro-konvensjonen implementert i norsk lovverk, politikk og forvaltningspraksis?
2. Hvordan forstår og operasjonaliserer ulike aktører sentrale begreper i Faro-konvensjonen, som kulturarvsfellesskap, medvirkning og demokratisering i og rundt kulturarv?
3. Hvordan er kjennskap til, ansvars plassering for og arbeidsformer knyttet til Faro-konvensjonen blant sentrale aktører, og hvilke utfordringer oppleves i praksis?
4. Hvilke eksempler, læringspunkter, barrierer og utviklingsbehov kan identifiseres i arbeidet med Faro-konvensjonen?
5. Hvordan håndteres motstridende eller konfliktfylte kulturarvsperspektiver i forvaltningen, i lys av konvensjonens krav om respekt for mangfoldige tolkninger?

6. Hvilke implikasjoner har funnene for videre oppfølging og styrking av arbeidet med Faro-konvensjonen i Norge?

1.2 Om konvensjonen

Faro-konvensjonen, også kjent som Europarådets rammekonvensjon om kulturarvens verdi for samfunnet, ble vedtatt i 2005, ratifisert av Norge i 2008 og trådte i kraft her i 2011. Konvensjonen representerte et skifte i internasjonal kulturarvpolitikk. Mens det tidligere primært handlet om hvordan kulturarv skal vernes, dreier Faro-konvensjonen oppmerksomheten mot hvorfor kulturarv har verdi for mennesker og samfunn (Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken Engasjement, bærekraft og mangfold*). Konvensjonen er normativ i sitt innhold og har særlig oppmerksomhet på kulturarvfellesskapene. Den fremmer en vid forståelse av kulturarv og hva den betyr for samfunnet, og inkluderer fellesskap som ikke alltid har vært sentrale i den tradisjonelle kulturmiljøforvaltningen.

Som rammekonvensjon inneholder Faro-konvensjonen i hovedsak bestemmelser som setter mål statene er forpliktet til å arbeide for å følge opp. Den angir ikke spesifikke krav eller detaljerte regler for gjennomføring, det er opp til konvensjonspartene å finne passende tiltak innenfor egne nasjonale tradisjoner og rettssystemer (NOU 2025: 3 *Ny kulturmiljølov*).

Konvensjonens kjernebegrep er kulturarv, definert som «en gruppe av ressurser som er nedarvet fra tidligere tider, og som, uavhengig av eierskap, identifiseres av mennesker som en gjenspeiling av og et uttrykk for deres verdier, tro, kunnskaper og tradisjoner i stadig utvikling. Den omfatter alle forhold ved miljøet som er et resultat av samhandlingen mellom mennesker og steder gjennom tid» (Faro-konvensjonen art. 2a). Denne definisjonen omfatter både fysiske og immaterielle verdier, der immateriell kulturarv forstås som tradisjoner, kunnskap, ferdigheter og uttrykksformer som overføres fra generasjon til generasjon.

Konvensjonen innfører også begrepet kulturarvfellesskap, definert som «et fellesskap bestående av mennesker som verdsetter spesifikke sider av kulturarven, som de ønsker å holde ved like og videreføre til framtidige generasjoner, innenfor rammen av offentlig aktivitet» (Faro-konvensjonen art. 2b). Et slikt fellesskap er ikke knyttet til etnisitet eller territorium, men oppstår der mennesker deler engasjement for en bestemt kulturarv. Slike fellesskap kan for eksempel ha utgangspunkt i ulike former for kystkultur, fartøyvern, bygnings- og håndverkstradisjon eller lokalhistorie.

Konvensjonen legger vekt på at enkeltpersoner og grupper (kulturarvfellesskap) har rett til å delta «i den kontinuerlige prosessen med å definere og forvalte kulturarven» (Faro-konvensjonen, innledning), ikke bare fageksperter. I tråd med konvensjonen plikter Norge å oppmuntre alle til å «delta i prosessen med å identifisere, undersøke, tolke, verne, bevare og presentere kulturarven», og legge til rette for slik deltakelse (Faro-konvensjonen art. 12). Artikkel 4 i konvensjonen slår fast at alle, alene eller i fellesskap, «har rett til å dra nytte av kulturarven og bidra til dens berikelse». Konvensjonen knytter denne retten til menneskerettighetene og fastslår at den er en del av retten til å fritt delta i kulturelt liv slik den er nedfelt i FNs verdenserklæring om menneskerettigheter (1948) og den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (1966) (Faro-konvensjonen, innledning og art. 4; NOU 2025: 3 *Ny kulturmiljølov*).

De sentrale prinsippene i konvensjonen kan oppsummeres som følger:

- Deltakelse og medvirkning: alle skal kunne delta i å definere og forvalte kulturarv
- Demokratisk tilgang: rett til å bruke og bidra til kulturarv
- Kulturarv som samfunnsressurs: aktiv bruk i samfunnsutvikling og livskvalitet

- Samordning og helhetlig politikk: integrerte strategier og samarbeid på tvers

Under følger en nærmere beskrivelse av disse prinsippene og hva de betyr i praksis.

Deltakelse og medvirkning: Prinsippet om deltagelse og medvirkning er kjernen i Faro-konvensjonen, og representerer kanskje det tydeligste bruddet med tradisjonell kulturarvforvaltning. Der fagekspertene som arkeologer, arkitekter, kunsthistorikere og andre fagpersoner tradisjonelt har hatt ansvar for å definere og vurdere kulturarvs verdi, legger konvensjonen vekt på at enkeltpersoner, grupper og kulturarvfellesskap selv skal delta aktivt i å identifisere, tolke, verne, bevare, bruke og formidle kulturarv (NOU 2025: 3 *Ny kulturmiljølov*). Myndighetene og fagmiljøer skal anerkjenne den verdien ulike fellesskap selv tillegger kulturarven.

Artikkel 11 slår fast at partene i forvaltningen skal respektere og oppmuntre til frivillig initiativ som utfyller offentlige myndigheters rolle, og oppmuntre berørte ikke-statlige organisasjoner som er opptatt av vern av kulturarv, til å handle i samsvar med offentlighetens interesse.

Artikkel 12 utdyper dette ved å forplikte partene til å oppmuntre alle til å delta i prosessen med å identifisere, undersøke, tolke, verne, bevare og presentere kulturarven. Partene skal videre ta hensyn til den verdien hvert kulturarvfellesskap tillegger sin kulturarv, og særlig legge til rette for at unge og vanskeligstilte grupper får tilgang og mulighet til å delta.

Demokratisk tilgang: Faro-konvensjonen slår fast at alle, alene eller i fellesskap, har rett til å dra nytte av kulturarven og bidra til å berike den, og et tilsvarende ansvar for å respektere andres kulturarv like mye som sin egen (Faro-konvensjonen art. 4). Retten til kulturarv forstås som en del av grunnleggende menneskerettigheter, og konvensjonen forplikter statene til aktivt å legge til rette for at alle kan utøve denne retten i praksis.

Demokratisk tilgang handler i praksis om at kulturmiljøpolitikk ikke må være forbeholdt fagekspertene, myndigheter og ressurssterke grupper. Konvensjonen forplikter statene til å etablere et «økonomisk og sosialt klima som støtter deltagelse i kulturarvsaktiviteter» (art. 5d), og å tilrettelegge for lovgivning som sikrer at retten til kulturarv kan utøves i praksis (art. 5c). Slik understrekes det at demokratisk tilgang er noe statene aktivt må legge til rette for.

I norsk sammenheng er dette reflektert i det nasjonale målet om at «alle skal ha mulighet til å engasjere seg og ta ansvar for kulturmiljø» (Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken Engasjement, bærekraft og mangfold*).

Kulturarv som samfunnsressurs: Et sentralt prinsipp i Faro-konvensjonen er at kulturarv ikke bare skal vernes for sin egen skyld, men brukes aktivt som ressurs i samfunnsutviklingen. Konvensjonens innledning fremhever «kulturarvens verdi og potensial når den brukes på en klok måte som en ressurs for bærekraftig utvikling og livskvalitet i et samfunn som er i stadig utvikling», og artikkel 1 slår fast at bevaring og bærekraftig bruk av kulturarv skal ha «menneskelig utvikling og livskvalitet» som sitt mål (Faro-konvensjonen art. 1c). Vern og bruk forstås med andre ord ikke som motsetninger, men som gjensidig forsterkende formål. Kulturarven anses som en ressurs på tvers av samfunnssektorer, relevant for arealplanlegging, næringsutvikling og sosial samhörighet (Faro-konvensjonen art. 8 og 10).

St. meld. 16 (2019–2020) oppsummerer dette skiftet som en dreining fra fokus på hvordan kulturmiljø bevares, til økt oppmerksomhet rundt hvorfor den skal bevares.

Samordning og helhetlig politikk: Konvensjonen krever at kulturarvforvaltningen ikke skjer isolert, men inngår som del av en helhetlig samfunnspolitikk. Partene forpliktet til å utforme integrerte strategier og sikre koordinert innsats mellom forvaltningsnivåer og på tvers av sektorer, og til å utvikle rammer som muliggjør samarbeid mellom offentlige myndigheter, fagekspert, private eiere, næringsliv og frivillig sektor (Faro-konvensjonen art. 5g og 11).

1.3 Metode

Evalueringen bygger på en kombinasjon av dokumentstudier, kvalitative intervjuer, spørreundersøkelse og komparative analyser for å etablere et strukturert kunnskapsgrunnlag om hvordan prinsippene i konvensjonen er forankret i lovverk og politikk, og hvordan de tolkes og anvendes i praksis. Metodetilnærmingen gir oss innsikt i både de strukturelle rammene og aktørenes erfaringer og vurderinger. Samtidig synliggjøres mønstre og variasjon, både mellom aktører, sektorer og forvaltningsnivåer.

Dokumentstudier

For å etablere et systematisk kunnskapsgrunnlag for hvordan prinsippene i Faro-konvensjonen er ivaretatt i norsk lovverk, politikk og praksis, har vi gjennomgått et bredt utvalg dokumenter. Gjennomgangen omfatter blant annet:

- sentrale lover og forskrifter innen kulturmiljø og planlegging, herunder kulturminneloven, plan- og bygningsloven
- nasjonale politiske dokumenter, særlig Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken Engasjement, bærekraft og mangfold*, Meld. St. 23 (2021) *Musea i samfunnet* og NOU 2025: 3 *Ny kulturmiljølov*
- operative rammer og strategier fra Riksantikvaren, herunder Riksantikvarens Frivillighetsstrategi og Riksantikvarens Fredningsstrategi for kulturmiljøforvaltningen
- de fire bevaringsstrategiene for kulturmiljø utarbeidet av Klima- og miljødepartementet
- regionale og kommunale planer og strategier
- dokumenter fra Europarådet om de internasjonale rammene for Faro-konvensjonen
- dokumentasjon fra utviklingsprosjekter og frivillige aktører
- evalueringer, forskningsrapporter og utredninger om medvirkning, eksempelvis Colomer (2023)

I kapittel 2 gir vi en nærmere vurdering av de dokumentene som legger de viktigste føringene for kulturmiljøforvaltningen.

Dokumentstudiene gir grunnlag for å vurdere hvordan og i hvilken grad konvensjonens verdier og målsettinger er integrert i lovverk, politikk og virkemidler, med særlig vekt på deltakelse, rett til kulturarv og kulturarvens rolle som samfunnsressurs.

Intervjuer

Vi har gjennomført 39 intervjuer¹ med representanter fra statlige aktører, fylkeskommuner, kommuner, frivillige organisasjoner og organisasjoner for ulike minoriteter (urbefolkning, nasjonale

¹ Av statlige aktører intervjuet vi representanter fra Riksantikvaren, Klima- og miljødepartementet og Kulturdirektoratet. Vi intervjuet åtte fylkeskommuner, seks kommuner og Sametinget, samt ti intervjuer med aktører som museer, frivillige organisasjoner, private eiere og organisasjoner for minoriteter.

minoriteter² og etniske minoriteter³), private eiere og offentlige aktører fra Nederland, Sverige, Finland og Europarådet. Intervjuene ga grunnlag for å belyse hvordan prinsippene blir forstått og fulgt opp i praksis, hvordan aktørene tolker sine roller i kulturmiljøarbeidet, og utviklingsbehov. Vi har intervjuet et bredt spekter av aktører for å få et mer helhetlig bilde av implementeringen av Faro-konvensjonen i Norge, med vekt på variasjon i både nivå, sektor, roller og erfaring. Intervjuene med representanter fra andre land har bidratt til sammenligningsgrunnlag for hvordan Faro-konvensjonens prinsipper er implementert i Norge versus andre land.

Spørreundersøkelse

For å supplere kunnskapsgrunnlaget gjennomførte vi to spørreundersøkelser. Hensikten med undersøkelsen var å danne et mer helhetlig grunnlag for å tolke funnene fra dokumentanalysen og intervjuene, snarere enn å anvende funnene som et representativt kunnskapsgrunnlag. Den ene spørreundersøkelsen ble rettet mot ansatte og ledere som arbeider med kulturmiljø og/eller plan i fylkeskommuner og kommuner, og ble sendt ut til alle fylkeskommuner og kommuner. Det var 67 kommuner og 7 fylkeskommuner som gjennomførte hele undersøkelsen. Som vist i Tabell 1-1 har undersøkelsen en feilmargin på rundt 11 prosent ved 95 prosent konfidensintervall for kommunene og 28 prosent for fylkeskommunene, og funnene må derfor tolkes med varsomhet.

Tabell 1-1 Oversikt over antall svar på spørreundersøkelsene fordelt på aktørgruppe

Hvem undersøkelsen ble sendt til	Antall sendt til	Antall gjennomførte	Feilmargin (95 % konfidensintervall)
Kommuner	357	67	~11
Fylkeskommuner	15	7	~28

Den andre undersøkelsen var rettet mot representanter fra organisasjoner for frivillige, urbefolkning og nasjonale minoriteter, hvorav 34 gjennomførte hele undersøkelsen.

Tabell 1-2 Oversikt over antall svar på spørreundersøkelsene fordelt på aktørgruppe

Hvem undersøkelsen ble sendt til	Antall inviterte organisasjoner	Antall gjennomførte
Frivillige	133	24
Minoriteter	18	8
Urbefolkning	15	2

I undersøkelsen til kommuner og fylkeskommuner har vi bedt om en vurdering av i hvilken grad prinsippene er kjent og forstått i virksomheten, hvordan kulturmiljøhensyn er integrert i planer, strategier og saksbehandling, hvor relevante prinsippene oppleves i arbeidshverdagen, hvordan det arbeides med deltakelse og medvirkning i praksis, hvordan kulturarv forstås og brukes som samfunnsressurs, hvordan samhandlingen mellom forvaltningsnivåer og sektorer fungerer, samt hvilke barrierer og utviklingsbehov respondentene ser i det videre arbeidet.

For utvalget av organisasjoner for frivillige, urbefolkning og nasjonale minoriteter ba vi respondentene om å vurdere i hvilken grad de opplever å bli involvert i arbeid med kulturarv, om offentlige aktører legger til rette for at ulike grupper kan delta og bli hørt, og om organisasjonene har reelle muligheter

² Jøder, romanifolk/tatere, romer, kvener/norskfinner og skogfinner har siden 1998 hatt status som nasjonale minoriteter i Norge, se mer om [nasjonale minoriteter](#)

³ En etnisk minoritet er en etnisk gruppe som utgjør et mindretall i befolkningen, se [begrepsdefinisjonen](#)

til å medvirke i kulturarvarbeid lokalt og regionalt. Undersøkelsen belyste også hvordan organisasjonene vurderer samhandlingen med offentlige aktører, i hvilken grad deres innspill blir tatt hensyn til i beslutninger eller utforming av tiltak, og om kulturarv oppleves som en ressurs i samfunnsutviklingen. Videre ble respondentene bedt om å vurdere barrierer for deltakelse og mulige grep for å styrke deltakelse og medvirkning i kulturarvarbeidet.

Refleksjon over skjevheter og usikkerhet

Evalueringen bygger på flere metodiske tilnærminger som samlet gir et bredt kunnskapsgrunnlag. Kombinasjonen av dokumentstudier, intervjuer, spørreundersøkelse og komparative analyser gjør det mulig å belyse både formell implementering, aktørenes kjennskap og erfaringer med hvordan Faro-konvensjonens prinsipper forstås og praktiseres, og basert på det grunnlaget komme med forslag til tiltak og gi anbefalinger for videre oppfølging. Samtidig innebærer metodetilnærmingen enkelte usikkerheter som må tas i betraktning i tolkningen av funnene.

Intervjuene gir dybdeinnsikt i hvordan ulike aktører forstår og arbeider med prinsippene i praksis. Utvalget er sammensatt for å fange variasjon i nivå, sektor, roller og erfaring, men er ikke representativt i statistisk forstand. Funn fra intervjuene må derfor forstås som kvalitative vurderinger og erfaringer fra utvalgte aktører. Spørreundersøkelsen er brukt som et supplement til dokumentanalysen og intervjuene, og har først og fremst hatt som formål å styrke og nyansere tolkningen av øvrige funn fra dokumentanalyse og intervju. Undersøkelsen gir ikke grunnlag for å trekke statistisk representative konklusjoner om alle kommuner, fylkeskommuner eller organisasjoner. Svarene må tolkes i lys av at det er variasjon med hensyn til hvem som har svart, og hvor god kjennskap de har til Faro-konvensjonen og til kulturarvarbeidet i egen organisasjon. Det kan også være forskjeller mellom kommuner og fylkeskommuner når det gjelder kapasitet, kompetanse og organisering av kulturmiljøarbeidet, noe som kan påvirke både svarene og hvordan spørsmålene forstås.

Det er grunn til å anta at resultatene kan være påvirket av skjevheter i hvem som har svart på undersøkelsene og deltatt på intervju. Erfaring tilsier at ledere som allerede har et visst engasjement for eller kjennskap til et tema (slik som kulturarv og deltakelse), i større grad tar seg tid til å svare enn ledere som ikke arbeider aktivt med tematikken. Dette kan innebære at respondentene i undersøkelsene og i intervjuene har noe høyere bevissthet og kompetanse om Faro-konvensjonen og dens prinsipper enn de som ikke har deltatt. Svarene gir derfor et bedre bilde av kompetansen og erfaringene hos ledere som har forholdt seg til Faro-konvensjonen og dens prinsipper, men er trolig mindre representative for kommuner og fylkeskommuner der konvensjonen og dens prinsipper er mindre kjent eller mindre integrert i praksis. Det kan altså være en viss selvseleksjon i hvem som har ønsket eller hatt anledning til å delta i intervju og spørreundersøkelse. Aktører med særlig interesse for Faro-konvensjonen, kulturmiljøarbeid, medvirkning eller kulturarv som samfunnsressurs kan være mer tilbøyelige til å delta i intervju og undersøkelse enn aktører med mindre kjennskap eller svakere tilknytning til tematikken. Dette kan påvirke hvilke erfaringer og perspektiver som kommer tydeligst fram i materialet.

At kun 19 prosent av norske kommuner besvarte spørreundersøkelsen, begrenser muligheten til å trekke representative konklusjoner om kommunesektoren som helhet. Lav svarprosent kan ha flere forklaringer, slik som begrenset kapasitet, at temaet ikke prioriteres, eller at konvensjonen ikke oppleves som tilstrekkelig kjent eller relevant. Dette understreker behovet for et mer aktivt arbeid med å styrke bevisstheten om konvensjonen, blant annet gjennom tiltakene vi anbefaler i kapittel 6.

En annen mulig kilde til skjevhet er at økt kunnskap gjør personer mer bevisste på hvor komplekst et tema er. I tråd med Dunning-Kruger-effekten⁴, overvurderer personer med lite kunnskap ofte egen kompetanse, mens de som har lært mer får et større overblikk over hva de ikke kan. Dermed kan økt innsikt føre til at man vurderer egen kompetanse lavere, ikke fordi man kan mindre, men fordi man forstår mer av temaets omfang. Dette er relevant i vår sammenheng fordi vi har spurt ansatte i kommuner og fylkeskommuner om egen kjennskap til Faro-konvensjonen og dens prinsipper. De som har arbeidet aktivt med konvensjonen kan ha blitt mer bevisste på kompleksiteten og derfor vurdert egen kompetanse og praksis mer nøkternt. Omvendt kan de som har begrenset erfaring med Faro-konvensjonen, og kun en grunnleggende forståelse, oppleve at de «kan nok» og «gjør nok» og derfor oppgi høyere kompetanse og tilfredshet med eget arbeid. Slik kan forskjeller i innsikt påvirke hvordan respondentene vurderer sin egen kunnskap og praksis.

Forholdene som er nevnt over som kilder til skjevhet kan trekke resultatene i begge retninger. På den ene siden kan utvalget være positivt skjevt dersom de som svarer, i større grad enn andre, allerede har jobbet med Faro-konvensjonen og dens prinsipper og dermed har høyere kompetanse enn gjennomsnittet. På den andre siden kan Dunning-Kruger-effekten gjøre at nettopp disse mer erfarne respondentene vurderer sin egen kompetanse mer kritisk, mens personer med mindre kunnskap kan overvurdere hva de kan. Summen av dette betyr at selvrapportert kompetanse og praktisering av konvensjonen både kan fremstå høyere eller lavere enn det faktiske nivået, avhengig av hvem som har svart. Dette understreker at funnene primært sier noe om gruppen som har deltatt, og at resultater som bygger på selvvurdering bør tolkes med en viss varsomhet.

En ytterligere usikkerhet ligger i at flere av begrepene som undersøkes, som «deltakelse», «demokratisk tilgang», «kulturarv som samfunnsressurs» og «medvirkning», kan forstås ulikt av ulike aktører. Begrepene er sentrale i Faro-konvensjonen, men er ikke nødvendigvis etablert eller operasjonalisert på samme måte blant alle aktørene som arbeider med kulturmiljø. Det betyr at respondentene og informantene kan ha lagt ulike forståelser til grunn når de har svart. Dette er samtidig et relevant funn i seg selv, fordi variasjon i begrepsforståelse kan si noe om hvordan konvensjonens prinsipper er oversatt og integrert i norsk forvaltning og praksis.

Intervjuene med internasjonale ressurspersoner gir et sammenligningsgrunnlag for å forstå den norske implementeringen i lys av erfaringer fra andre land. Samtidig må slike sammenligninger tolkes med varsomhet. Landene har ulike forvaltningssystemer, lovverk, institusjonelle tradisjoner og kulturarvspolitiske kontekster. Erfaringer fra Sverige, Finland og Nederland kan derfor ikke overføres direkte til Norge, men brukes som analytiske kontraster og som grunnlag for å identifisere mulige forskjeller, likheter og læringspunkter.

For å redusere usikkerhet har vi sammenholdt funn på tvers av kildetyper. Der dokumenter, intervjuer og spørreundersøkelse peker i samme retning, gir dette et sterkere grunnlag for analysen. Der kildene gir ulike bilder, har vi brukt dette til å synliggjøre variasjon, spenninger eller forskjeller mellom formelle mål og praktisk gjennomføring. Evalueringen søker derfor ikke bare å fastslå om prinsippene er implementert eller ikke, men å belyse hvordan de er forankret, forstått og praktisert, og hvilke forhold som kan forklare variasjon i implementeringen.

⁴Les mer om [Dunning-Kruger-effekten](#)

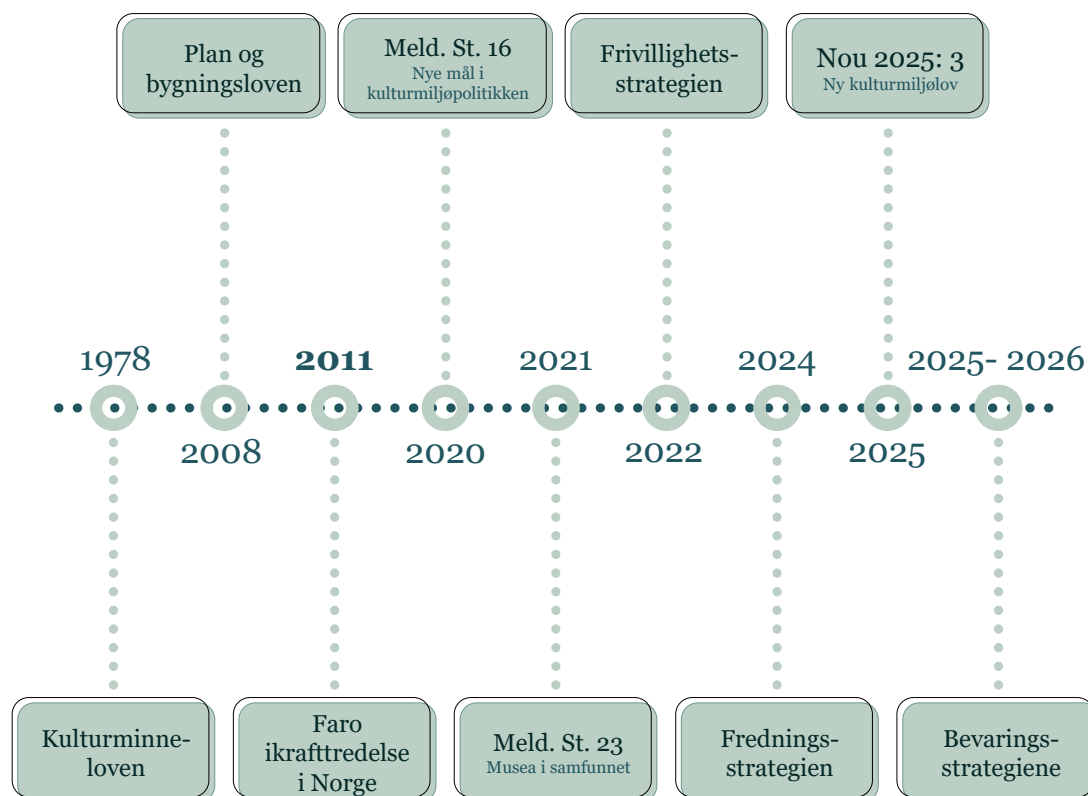
2 Implementering av prinsippene i Faro-konvensjonen i norsk lovverk, politikk og forvaltning

Faro-konvensjonens prinsipper er gjennomgående til stede i norsk kulturmiljøpolitikk, men i ulik grad og form. Demokratisk deltakelse og medvirkning er tydeligst innarbeidet, mens prinsippet om kulturarvfelleskap er svakest forankret, og begrepet brukes ikke eksplisitt i noen av dokumentene vi har gjennomgått. Faro-konvensjonen fungerer i all hovedsak som en normativ politisk referanse, ikke som en aktiv styringsreferanse i forvaltningens daglige arbeid. Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken Engasjement, bærekraft og mangfold* fremstår som det enkeltokumentet som i størst grad er bygget rundt konvensjonens prinsipper, og NOU 2025: 3 *Ny kulturmiljølov* viser at en mer eksplisitt rettslig forankring nå er under drøfting. I 2.1 gjennomgås hvert enkelt dokument, og i 2.2 presenterer vi våre samlede vurderinger.

2.1 Hvordan er prinsippene i Faro-konvensjonen omtalt i sentrale lovverk og dokumenter som legger føringer for forvaltningen?

I dette kapitlet gir vi en oversikt over sentrale lover, stortingsmeldinger og strategier som legger føringer for kulturmiljøforvaltningen i Norge, og vurderer i hvilken grad prinsippene i Faro-konvensjonen er reflektert i disse. Som vist i Figur 2-1 spenner dokumentene fra kulturminneloven fra 1978, via plan- og bygningsloven og Faro-konvensjonens ikrafttredelse i Norge i 2011, og frem til NOU 2025: 3 om ny kulturmiljølov. Vi ser på to sentrale lovverk, kulturminneloven og plan- og bygningsloven, og på overordnede politiske føringer i form av Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken Engasjement, bærekraft og mangfold* og Meld. St. 23 (2021) *Musea i samfunnet*. I tillegg ser vi på operative rammer gjennom Riksantikvarens frivillighetsstrategi og fredningsstrategi, samt regjeringens fire bevaringsstrategier for kulturmiljø. Dokumentene er valgt fordi de samlet er ment å gi et særlig godt bilde av hvordan prinsipper relevante for Faro-konvensjonen er nedfelt i det norske systemet, fra bindende lovverk til overordnede politiske mål og faglige strategier.

Figur 2-1 Tidslinje med sentrale lovverk og dokumenter som legger føringer for forvaltningen



2.1.1 Plan- og bygningsloven ⁵

Plan- og bygningsloven (pbl) fra 2008 er en viktig del av det rettslige rammeverket som former hvordan kulturmiljø, allmenne interesser og medvirkning håndteres i praksis, fordi det er den sentrale, sektorovergripende loven for planlegging og arealforvaltning. Plan- og bygningsloven kan også karakteriseres som en sektornøytral lov. Med dette menes at loven i utgangspunktet likestiller alle hensyn og interesser. Gjennom lovens prosessregler, i form av utredningskrav og krav til medvirkning, skal myndighetene kunne foreta kunnskapsbaserte vurderinger av hvilke hensyn og interesser som skal prioriteres. Kulturmiljø, herunder samiske kulturminner, er uttrykkelig nevnt i pbl. § 3-1 første ledd, som eksempler på hensyn som alltid skal søkes ivaretatt i planleggingen. Plan- og bygningsloven er med dette et av de viktigste verktøyene i forvaltningen av kulturmiljøer.

Loven nevner ikke Faro-konvensjonen særskilt, noe som er naturlig da konvensjonen ikke trådte i kraft før 1. juni 2011. Plan- og bygningsloven § 3-1 fjerde ledd slår imidlertid fast at planer vedtatt i medhold av loven “skal bidra til å gjennomføre internasjonale konvensjoner og avtaler innenfor lovens virkeområde.” I tillegg inneholder loven en rekke virkemidler som skal sikre medvirkning, utredninger, åpenhet, samt at hensynet til kulturmiljø blir ivaretatt..

I forhold til Faro-konvensjonens prinsipper gir loven et rettslig grunnlag for deltakelse og medvirkning i planprosesser. Formålsbestemmelsen sier at planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter (§ 1-1). Loven oppstiller en rekke krav som skal sikre at offentlige myndigheter samordner sin myndighetsutøvelse, blant annet ved at pbl. § 3-2 gir alle offentlige organer, herunder Sametinget, “rett og plikt til å delta i planleggingen”. Når det gjelder medvirkning fra private aktører, slår loven fast i § 5-1 at enhver som fremmer planforslag, skal

⁵ [Lov om planlegging og byggesaksbehandling \(plan- og bygningsloven\) \(2008\).](#)

legge til rette for medvirkning, og at kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. At loven fremhever aktiv medvirkning for grupper som trenger særskilt tilrettelegging, ligger klart nær Faro-konvensjonens prinsipper vekt på bred deltakelse og reelle muligheter for involvering.

Når det gjelder virkemidler for å synliggjøre og sikre at hensynet til kulturarv- og kulturmiljøhensyn blir ivaretatt, er dette godt integrert i loven. Dette gjelder både lovens prosessuelle virkemidler (saksbehandlingskrav), og lovens materielle virkemidler (myndighet til å treffe vedtak). Når det gjelder prosessuelle virkemidler, følger utgangspunktet av pbl. § 3-1 som sier at planleggingen skal sette mål for blant annet kulturell utvikling og fremme helhet gjennom samordning og samarbeid mellom offentlige organer, private organisasjoner, institusjoner og allmennheten. Lovens krav til planbeskrivelse og konsekvensutredninger, herunder forskrift om konsekvensutredninger, skal også sikre at hensynet til kulturmiljø alltid skal utredes og beskrives som en del av kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for vedtak etter loven. Når det gjelder materielle krav, kan det nevnes at hensynet til kulturmiljø er uttrykkelig nevnt i pbl. § 1-8 første ledd, som ett av hensynene som det skal tas særlig hensyn til i forvaltningen av 100-metersbeltet langs sjø og vassdrag. Videre kan kommunene både vedta hensynssoner og planbestemmelser som skal sikre ivaretagelse av kulturminner og kulturmiljø i arealplaner. Lovens byggesaksdel gir også kommunene mulighet til å sette særskilte krav til oppføring og utforming av tiltak for å sikre historie og kulturelle verdier, se pbl. § 29-2. Alt i alt er hensynet til kulturmiljø godt synliggjort i plan- og bygningsloven, noe som peker på en forståelse av at kulturmiljø ikke skal behandles isolert, men inngår i bredere samfunnsmessige avveininger og utviklingsprosesser.

2.1.2 Kulturminneloven⁶

Kulturminneloven fra 1978 er en vernelov om kulturminner og kulturmiljø. Kulturminneloven § 2 fjerde ledd slår fast at det er “kulturhistorisk eller arkitektonisk verdifulle kulturminner og kulturmiljøer som kan vernes” etter loven. Forarbeidene presiserer at med dette menes kulturminner og kulturmiljø av nasjonal verdi (Ot.prp. nr. 51 (1991-1992) s. 10). Kulturminneverdier av lokal eller regional verdi må slik sett ivaretas etter plan- og bygningsloven, se punkt 2.1.1 over.

Kulturminneloven § 1 tredje ledd slår fast at “når det etter annen lov treffes vedtak som påvirker kulturminneressursene, skal det legges vekt på denne lovs formål”. Dermed gir loven uttrykk for det samme sektorovergripende prinsippet som vi også finner igjen i Faro-konvensjonen. Loven omtaler ikke deltakelse og medvirkning som overordnede prinsipper, men § 22 fastsetter at eiere og berørte parter «såvidt mulig bør» varsles og gis mulighet til å uttale seg i fredningsprosessen. Dette er en rettslig forankret deltakelsesrett, men den er avgrenset til fredningssaker og formulert som en saksbehandlingsregel snarere enn som et uttrykk for det brede demokratiske deltakelsesidealet som kjennetegner Faro-konvensjonen.

Det loven uttrykker er en samfunnsorientert forståelse av kulturarv, og den er forenelig med prinsipper om kulturarv som samfunnsressurs, identitet, kulturmiljø som helhet og vern i et langsiktig generasjonsperspektiv, som senere også er sentrale prinsipper i Faro-konvensjonen. Formålsparagrafen § 1 i kulturminneloven viser at kulturarv forstås som noe som over tid har verdi for samfunnet og for mennesker bredt, ikke bare fagmyndigheter, ved at den sier at kulturminner og kulturmiljøer skal vernes både som del av vår kulturarv og identitet og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning. Paragrafen sier også at det er et nasjonalt ansvar å ivareta disse ressurser som vitenskapelig kildemateriale og som varig grunnlag for nålevende og fremtidige generasjoners opplevelse, selvforståelse, trivsel og virksomhet. Loven viser også at kulturmiljø er et tydelig rettslig

⁶ [Lov om kulturminner \(kulturminneloven\) \(1978\)](#)

begrep, ikke bare enkeltminner, med en bred samfunnsmessig verdi og plasserer dem i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning (§ 2)

2.1.3 Meld. St. 16 (2019–2020) Nye mål i kulturmiljøpolitikken Engasjement, bærekraft og mangfold⁷

Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken Engasjement, bærekraft og mangfold* fra Klima- og miljødepartementet (KLD) bruker konvensjonen som en del av begrunnelsen for nye nasjonale mål i kulturmiljøpolitikken. Meldingen er bygd opp rundt disse målene i del II: først engasjement, så bærekraft, så mangfold. Målene er som følger:

- 1) Alle skal ha mulighet til å engasjere seg og ta ansvar for kulturmiljø.
- 2) Kulturmiljø skal bidra til bærekraftig utvikling gjennom helhetlig samfunnsplanlegging.
- 3) Et mangfold av kulturmiljø skal tas vare på som grunnlag for kunnskap, opplevelse og bruk.

De nasjonale målene følger opp Faro-konvensjonens prinsipp om demokratisk deltakelse, retten til kulturarv og forståelsen av kulturarv som samfunnsressurs.

Oppfatningen i meldingen er at prinsippet om demokratisk deltakelse «på mange måter allerede [var] innarbeidet i norsk kulturmiljøforvaltning» (s. 35). Det samme sies om oppfatningen av kulturarv som ressurs for samfunnet, og at ratifikasjonen er fulgt opp med flere tiltak som skal styrke implementeringen ytterligere. Departementet sier både at kulturmiljø er et felles gode og et felles ansvar, og at kulturarv er en samfunnsressurs som i større grad bør brukes for å utvikle livskraftige lokalsamfunn, og som grunnlag for næringsutvikling.

Når det gjelder praksis, viser meldingen til flere konkrete former for oppfølging. Den peker på frivillig innsats som en sentral arena for deltakelse, og beskriver medvirkning og samskaping som viktig for kulturmiljøforvaltningen. Departementet trekker frem verktøy som veiledere, digitale løsninger og ulike typer møter som skal sikre at flere får tilgang og innflytelse i planprosesser og for å sikre medvirkning, kunnskap og tilgjengelighet i samfunnet. Eksempler er Folketråkk som er en digital veileder, og den digitale løsningen Kulturminnesøk som arenaer der lokalbefolkning, brukere og frivillige deltar med kunnskap, bilder og historier.

Stortingsmeldingen viser at konvensjonens prinsipper allerede er delvis reflektert i eksisterende rettslige lovverk som plan- og bygningsloven, men at videre oppfølging også er tenkt gjennom å utarbeide en ny kulturmiljølov.

2.1.4 NOU 2025: 3 *Ny kulturmiljølov*⁸

NOU 2025: 3 *Ny kulturmiljølov* framlegger et lovforslag om en ny kulturmiljølov, med utgangspunkt i dagens kulturminnelov og andre relevante lover, samt erfaringene med disse. NOU-en både omtaler Faro-konvensjonen eksplisitt, beskriver hvordan kulturmiljølovutvalget forstår konvensjonens innhold i norsk sammenheng, og drøfter om og hvordan disse prinsippene bør synliggjøres sterkere i en ny kulturmiljølov.

NOU-en viser til at prinsippene allerede til en viss grad er innarbeidet i norsk kulturmiljøforvaltning. Det gjengir fra Meld. St. 16 (2019–2020) at det ved ratifikasjonen i 2008 ble vurdert at prinsippene om demokratisk deltakelse på mange måter allerede var innarbeidet i norsk forvaltningspraksis.

⁷ Stortingsmelding nr. 16 (2019–2020). *Nye mål i kulturmiljøpolitikken*.

⁸ NOU 2025: 3. *Ny kulturmiljølov*

Kulturmiljølovutvalget understreker likevel at det fortsatt er behov for å utvikle dette arbeidet videre (NOU 2025: 3).

Dokumentet legger sterk vekt på deltakelse og medvirkning, og sier at en viktig del av arbeidet med å kartlegge og vurdere verdiene er å identifisere hva slags verdi et kulturminne eller kulturmiljø har for ulike grupper og enkeltpersoner. I tillegg er kulturmiljølovutvalgets vurdering at det er avgjørende at lovforslaget reflekterer utviklingen og utfordringene ved demokratisering i forvaltningen av kulturmiljø. NOU-en oppfordrer også til demokratisk deltakelse for å styrke medvirkning i beslutningsprosesser. Disse prinsippene gjenspeiles direkte i to av lovforslagets bestemmelser. § 13 *Medvirkning* lovfester at enkeltpersoner, lokalsamfunn, grupper og organisasjoner skal få mulighet til å medvirke når forvaltningsorganer tar avgjørelser som kan påvirke kulturmiljø. § 14 *Vektlegging av kulturmiljøet til urfolk og nasjonale minoriteter* slår fast at forvaltningsorganer skal legge særlig stor vekt på hvordan kulturmiljøet kan trygge og utvikle kultur, språk og samfunnsliv for samer og de nasjonale minoritetene.

NOU-en viser en forståelse av kulturarv og kulturmiljø som noe mer enn vern av enkeltobjekter. Kulturmiljølovutvalget beskriver kulturmiljø som et gode og en ressurs for samfunnet, med verdi både som kunnskapskilde og som grunnlag for tilhørighet, opplevelse og bruk. Kulturmiljølovutvalget skriver også at formålet med en ny lov er å ha et felles ansvar til å ta vare på kulturmiljø som del av kulturarven blant annet gjennom miljø- og ressursforvaltning.

Kulturmiljølovutvalget viser til at Faro-konvensjonens prinsipper allerede har uttrykk i både lovverk og forvaltningspraksis som retten til medvirkning i fredingsprosesser i dag følger av kulturminnelova § 22, og at plan- og bygningslova har egne regler om medvirkning i planprosesser. NOU-en beskriver at kulturmiljømyndighetene de senere årene har lagt større vekt på «*eigarinvolvering*» og medvirkning, blant annet gjennom tilskudd til kulturminneplaner i kommunene. Det foreslås også å styrke implementeringen i ny lov som å lovfeste prinsippet om medvirkning gjennom en innledende bestemmelse.

NOU-en beskriver at det tradisjonelt har vært høyt utdannede eksperter i academia og i forvaltningen som har definert hva som er «viktig» kulturarv og at dette har ført til at kulturarven til vanlige folk har blitt nedprioritert, men at de siste 30 årene vært en økende oppmerksomhet om demokratiseringsprosesser og spørsmål om hvem som definerer hva som er viktig å ta vare på. Et slikt demokratiseringsprinsipp ser vi i forarbeidet til en rekke kommunale kulturmiljøplaner/arealdelplan hvor innbyggerne bes om å spille inn sine favoritt kulturmiljøer.

2.1.5 Meld. St. 23 (2021) *Musea i samfunnet*⁹

Meld. St. 23 (2021) *Musea i samfunnet* fra Kultur- og likestillingsdepartementet (KUD) drøfter museumsreformen, samlingsforvaltning, formidling, samhandling, forvaltningsstruktur og spørsmålet om en egen museumslov. Departementet omtaler Faro-konvensjonen direkte blant de internasjonale rammene som legger premisser for norsk museumspolitik, og meldingen viser at flere av prinsippene i konvensjonen kommer til uttrykk i museumssektoren.

Meldingen beskriver museene som demokratiske bærebjelker, som del av infrastrukturen for demokratiutøving og frie ytringer, og regjeringa ønsker et mangfoldig kulturliv med plass til mange stemmer, historier og perspektiver. I meldingen påpekes det at det frivillige engasjementet noen steder har blitt svekket som følge av konsolidering og sentralisering, mens mange museer samtidig melder om godt samarbeid med frivillige og legger ressurser i dette arbeidet. I meldingen vurderer KUD at det er

⁹ [Stortingsmelding nr. 23 \(2021\): *Musea i samfunnet*](#)

avgjørende at museene fortsetter å være lokalt forankrede institusjoner, og at det frivillige arbeidet er en sentral del av dette. Videre vurderer de at det er særlig viktig at museene har et utovervendt blikk både i kunnskapsproduksjon, samlingsutvikling og formidlingsarbeid, og er i dialog med ulike brukergrupper.

På praksisnivå beskriver departementet hvordan museene arbeider med dialog, inkludering, lokalsamfunn, frivillighet og medvirkning. Departementet viser til at kontakt og dialog med brukerne har blitt en viktig del av den utadrettede virksomheten, og at medvirkning skjer på flere måter blant annet ved at publikum tar del i utformingen av utstillinger eller i innsamling av dokumentasjon.

Meldingen omtaler museene som en samfunnsressurs ved å fremheve dem som arenaer der kulturarv både formidles, brukes og diskuteres, og der kulturarven kan bidra til kunnskap, identitet, fellesskap og demokratisk samtale. Museene forstås dermed ikke bare som institusjoner for bevaring, men også som arenaer for aktiv bruk av kulturarv.

2.1.6 Regjeringens bevaringsstrategier for kulturmiljø¹⁰

Det er fem nasjonale bevaringsstrategier for kulturmiljø. Fire av disse er utarbeidet av Klima- og miljødepartementet basert på faglig underlag fra Riksantikvaren. Den femte er utarbeidet av Barne- og familiedepartementet i samarbeid med KLD.

Alle fem strategiene bygger på de samme tre nasjonale målene fra Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken Engasjement, bærekraft og mangfold*. Samtlige strategier beskriver seg som nasjonale strategier som skal strukturere, samordne og organisere innsatsen slik at de tre nasjonale målene i kulturmiljøpolitikken nås, og de legger vekt på at virkemidler skal sees i sammenheng, at ulike aktører skal involveres, og at kulturmiljø skal bevares og tas i bruk som ressurs i en bærekraftig samfunnsutvikling.

Et fellestrekk med alle strategiene, er forståelsen av kulturmiljø som samfunnsressurs ved at de kobler kulturmiljø til bruk, ombruk, kunnskap, opplevelse, engasjement og verdiskaping. Et annet fellestrekk er at de legger opp til bredere involvering og samarbeid. De framhever gjennomgående kommuner, eiere, frivillige organisasjoner, museer, stiftelser og andre aktører som sentrale i oppfølgingen. I tillegg har alle strategiene urfolk og nasjonale minoriteter som ett av fire innsatsområder.

Bevaringsstrategien for kulturmiljø i bygd og by er den strategien som mest eksplisitt kobler kulturmiljø til identitet, fellesskap, møteplasser, demokrati og bostedshistorie. Strategien sier at kulturmiljø i bygder og byer gir identitet og særpreg til stedene der vi møtes og der vi bor, og at kulturarven kan brukes som ressurs i utviklingen av byer og steder. Den framhever frivillige, eiere, lokale aktører og bred deltakelse som viktige i oppfølgingen, og understreker behovet for bedre samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.

Bevaringsstrategien for kystens kulturmiljø viser en bredere samfunnsforståelse av kulturarv, der lokal forankring, frivillig innsats særlig innen fartøyvern trekkes frem som sentrale elementer. Strategien sier at kystens kulturmiljø skal bevares og tas i bruk som ressurs i en bærekraftig samfunnsutvikling, og den løfter fram potensialet for bruk, reiseliv, kunnskapsutvikling, opplevelse og verdiskaping. I tillegg er mange av kystens kulturmiljøer privateide, og strategien påpeker at det er viktig å legge til rette for samarbeid og erfaringsutveksling, og at frivillige gjør en betydelig innsats både i vedlikehold, istandsetting og drift av fartøy.

¹⁰ Les mer om regjeringens [bevaringsstrategier for kulturmiljø](#).

Bevaringsstrategi for landbrukets kulturmiljø fokuserer i størst grad på forvaltningsmessig koordinering og bruk, og viser en forståelse av kulturmiljø som samfunnsressurs. I tillegg vurderer strategien at eiere må se seg tjent med å ta vare på, sette i stand og bruke kulturmiljøene, og at frivillige organisasjoner skal inviteres med i planlegging og gjennomføring av tiltak.

Bevaringsstrategi for kulturmiljø i næring og industri legger vekt på samarbeid mellom offentlige myndigheter, eiere, frivillige, museer, arkiv, forskningsmiljøer, næringsorganisasjoner og internasjonale aktører. Den sier også at frivillige organisasjoner skal inviteres med i planlegging og gjennomføring av relevante tiltak. Strategien fremmer hva kulturmiljøene forteller om samfunnet ved å understreke kulturmiljøene rommer både teknologisk framgang, økonomisk vekst og komplekse sosiale og miljømessige konsekvenser.

Bevaringsstrategi for kulturhistorisk verdifulle kirkebygg skiller seg fra de øvrige ved at den følges opp gjennom et eget Kirkebevaringsfond. Strategien deler de samme fire innsatsområdene som de øvrige, men er avgrenset til kirkebyggene.

2.1.7 Riksantikvarens strategier¹¹

Riksantikvaren har flere strategier, hvorav enkelte er særlig relevant i vurderingen av implementering av prinsippene i Faro-konvensjonen:

Riksantikvarens frivillighetsstrategi. Riksantikvarens frivillighetsstrategi viser hvordan Riksantikvaren vil innrette sitt arbeid med frivillig sektor, og Faro-konvensjonen og dens prinsipper er en tydelig referanse for denne innretningen.

Frivillighetsstrategien framstår som en del av den praktiske oppfølgingen av en bredere Faro-orientert kulturmiljøpolitikk. Strategien bygger blant annet på føringer fra Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken Engasjement, bærekraft og mangfold*, og slår fast at «når engasjement knyttet til kulturmiljø trekkes fram som ett av tre nye nasjonale mål for den nye kultur miljøpolitikken, forplikter det hele kulturmiljøforvaltningen». Videre legger strategien til grunn at det er viktig å legge til rette for økt frivillig innsats for kulturmiljø for å oppnå dette målet.

Strategien utarbeider målsettinger som løfter opp samarbeid, deltakelse og medvirkning. Den legger stor vekt på at frivillige organisasjoner skal involveres i utvikling og høringer av strategier, retningslinjer og praksisutvikling. Videre vektlegger strategien at det skal etableres samarbeidsarenaer mellom kulturmiljøforvaltningen og frivillige organisasjoner, og at frivillige organisasjoner i større grad skal komme tidligere inn i planprosesser og høringer. Den omtaler også medvirkning som et gode det må legges bedre til rette for, både fordi det er viktig å engasjere innbyggerne i utformingen av samfunnet og fordi saker blir bedre med god medvirkning.

Forståelsen av kulturarv som samfunnsressurs er tydelig både eksplisitt og implisitt i strategien. Eksplisitt kommer dette frem gjennom målet om at den frivillige og offentlige kulturmiljøforvaltningen sammen skal bidra til at kulturmiljø ivaretas som en ressurs i samfunnsutviklingen. Implisitt kommer det blant annet frem ved at strategien bygger på føringer fra frivillighetsmeldingen, der frivillighet beskrives som viktig for å hindre utenforskap, fremme inkludering og bidra positivt til folkehelsen.

¹¹ Les mer om [Riksantikvarens strategier](#)

I tillegg anerkjenner strategien uorganisert frivillighet, lokale initiativ og minoriteter. Uorganisert frivillighet og lokale initiativ inngår i målsettingen om at Riksantikvaren vil følge opp utviklingen og endringene på frivillighetsområdet. For minoriteter mener Riksantikvaren det er viktig å legge til rette for at den samiske befolkningen, de nasjonale minoritetene og det flerkulturelle blir naturlige parter i frivilligheten.

Riksantikvarens fredningsstrategi for kulturmiljøforvaltningen. Strategien gjelder for fredningsprosessen for faste kulturmiljø som fredes etter kulturminneloven. Strategien er rettet mot fredning av byggverk og anlegg, fredning av område rundt et fredet kulturminne og midlertidig fredning.

Strategien viser innledningsvis at den skal bidra til å nå de tre nasjonale målene fra Meld. St. 16 (2019–2020) ved å involvere eiere og andre interessenter, ha egne målsettinger for miljømessig bærekraft i fredningsarbeidet og mål at fredningslista skal ivareta et mangfold av kulturmiljø, både geografisk, kulturelt, næringsmessig og over tid.

Når det gjelder praksis legger strategien vekt på mangfold, medvirkning og involvering. Strategien fastsetter som eget mål at kulturmiljøforvaltningen skal være eierorientert og legge vekt på eiers interesser og behov. Den sier også at eiere, kommunen og berørte parter skal involveres og ha mulighet for medvirkning gjennom fredningsprosessen, at fremdriftsplan skal utarbeides sammen med eier, og at kulturmiljøforvaltningen skal være løsningsorientert og legge til rette for bruk eller videre bruk der det er relevant.

I utvelgelsen av hva som skal fredes viser en bred kulturarvforståelse. Ifølge strategien skal nye fredninger bidra til at et mangfold av kulturmiljø blir tatt vare på, og at temaer som mangler eller er lavt representert på dagens fredningsliste skal prioriteres. De ti prioriterte temaene omfatter blant annet nasjonale minoriteter, fellesskap og demokrati, og fritid og folkehelse.

2.1.8 Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027¹²

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027 er regjeringens gjeldende forventningsdokument til fylkeskommunenes og kommunenes planleggingsarbeid, som oppdateres hvert fjerde år. Forventningene skal følges opp i regionale og kommunale planstrategier og planer.

Nasjonale forventningene er et styringsdokument som skal fremme bærekraftig utvikling gjennom regional og kommunal planlegging. Dokumentet er ikke direkte innrettet mot oppfølgingen av kulturmiljøfeltet alene.

Det er særlig prinsippet om kulturarv som samfunnsressurs som kommer til uttrykk i dokumentet. Regjeringen legger til grunn at kulturmiljø kan brukes som en ressurs i samfunnsutviklingen, og bidra til miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft. Regjeringen forventer også at fylkeskommunene og kommunene tar en sentral rolle i å ivareta et mangfold av kulturmiljøer gjennom samfunns- og arealplanleggingen. Kulturmiljø som samfunnsressurs er videre integrert i forventningene ved at regjeringen legger til grunn at kulturmiljø skal kartlegges og sikres i planleggingen, tas hensyn til ved revisjon av kommuneplanens arealdel og vektlegges i by- og stedsutvikling.

Regjeringen legger blant annet vekt på prinsipper som aktiv tilrettelegging for lokal medvirkning og

¹² Les mer om [Nasjonale forventninger](#) på regjeringen.no

deltakelse. Det fremheves også at den samiske befolkningen og nasjonale minoriteter skal gis mulighet til å delta og påvirke i saker som angår dem.

2.2 Våre vurderinger av hvordan Faro-konvensjonen er implementert

Gjennomgangen av sentrale lovverk, stortingsmeldinger, NOU og strategier viser at prinsipper som deltagelse, medvirkning, kulturarv som samfunnsressurs og en bredere forståelse av kulturmiljø er gjennomgående til stede i norsk forvaltning på kulturmiljøfeltet. Faro-konvensjonens prinsipper er som regel mer implisitt omtalt ved at dokumentene uttrykker mange av de samme sentrale prinsippene som i konvensjonen, men uten å vise direkte til konvensjonen og uten å eksplisitt bruke konvensjonens egne begrepsdefinisjoner. Når Faro-konvensjonen blir omtalt, fungerer den i hovedsak som en normativ referanse i dokumentene, snarere enn en aktiv styringsreferanse i forvaltningens daglige arbeid.

Vi vurderer at Faro-konvensjonens prinsipper er ulikt implementert. Demokratisk deltagelse og medvirkning framstår som området der prinsippene er tydeligst innarbeidet i norsk forvaltning. Både gjennom konkrete bestemmelser i plan- og bygningsloven og kulturminneloven, og gjennom mål, innsatsområder og prosessbeskrivelser i stortingsmeldinger og strategier. Forståelsen av kulturarv som samfunnsressurs er også klart til stede, men dette er i hovedsak forankret i strategier og meldinger, ikke som rettslig forankrede prinsipper. Faro-konvensjonens prinsipp om kulturarvfellesskap framstår som det området der implementeringen er svakest, og begrepet «kulturarvfellesskap» brukes ikke eksplisitt i noen av dokumentene vi har gjennomgått. Kun NOU 2025: 3 *Ny kulturmiljølov* drøfter prinsippet i noen grad gjennom å fremheve spørsmål om hvem som har definisjonsmakten over kulturarv. I Riksantikvarens frivillighetsstrategi vektlegges uorganisert frivillighet, lokale initiativer og deltagelse fra minoritetene, som ligger nært opp til denne tankegangen.

Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken Engasjement, bærekraft og mangfold* virker som det enkeltdokumentet som i størst grad er bygget rundt Faro-konvensjonens prinsipper, og meldingen er et av de viktigste dokumentene vi i dag har for oppfølging og implementering av konvensjonen i Norge. Meldingen omtaler Faro-konvensjonen eksplisitt og bruker den som en del av begrunnelsen for de tre nye nasjonale målene i kulturmiljøpolitikken, og de tre målene følger opp Faro-konvensjonens prinsipper om demokratisk deltagelse, medvirkning, retten til kulturarv og kulturarv som samfunnsressurs. Dette kommer også frem ved at både Riksantikvarens frivillighets- og fredningsstrategi og regjeringens fire bevaringsstrategier bygges på de nye nasjonale målene som ble lagt frem i Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken Engasjement, bærekraft og mangfold*. Strategiene kan leses som operasjonelle uttrykk for hvordan Faro-konvensjonens prinsipper får praktisk anvendelse i norsk kulturmiljøforvaltning, primært via de nasjonale målene fra stortingsmeldingen.

Gjennom Meld. St. 23 (2021) *Musea i samfunnet* har museumssektoren fått et utvidet samfunnsoppdrag med økte forventninger til deltagelse og inkludering. Retningen meldingen peker for videre arbeidet for museumssektoren ligger på linje med Faro-konvensjonens prinsipper, ved å plassere museene som del av infrastrukturen for demokratiutøving og frie ytringer, og knytter museumsvirksomheten til mangfold, dialog, lokal forankring og medvirkning fra ulike brukergrupper, fra frivillige og fra urfolk og nasjonale minoriteter.

Samlet sett vurderer vi at Norge har innrettet seg etter konvensjonens grunntanke i mye av den nasjonale politikktutforming, særlig fra Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken Engasjement, bærekraft og mangfold*. NOU 2025: 3 *Ny kulturmiljølov* viser at en mer eksplisitt

forankring av Faro-konvensjonens prinsipper nå er i ferd med å bli drøftet i forbindelse med en ny kulturmiljølov, og vi vurderer at dette arbeidet vil være viktig for i hvilken grad konvensjonen framover blir implementert i større grad som styrende rettslig prinsipp og ikke bare som normativ politisk referanse.

3 Kjennskap og forståelse til konvensjonen

Funn fra informasjonsinnhenting viser et sammensatt bilde av kjennskap og forståelse av Faro-konvensjonen. Det er flere aktører som er relevante med hensyn til oppfølging av konvensjonen, særlig relevante er KLD, Riksantikvaren, fylkeskommuner, kommuner, museer og frivillige organisasjoner. Kjennskapen til konvensjonen varierer på tvers av forvaltningsnivåer og aktørtyper, men mange aktører arbeider likevel i tråd med prinsippene uten å koble dette eksplisitt til konvensjonen. KLD har det formelle ansvaret for oppfølgingen av konvensjonen og en tydelig rolleforståelse knyttet til dette. Blant de øvrige aktørene fremstår rolleforståelsen sterkest hos fylkeskommunene og frivillige organisasjoner, mens den er mer variabel for kommunene.

Dette kapitlet belyser hvordan aktørene i kulturmiljøarbeidet forstår sine egne roller, og i hvilken grad de kjenner til Faro-konvensjonen og dens prinsipper. I 3.1 gir vi en oversikt over særlig relevante aktører i oppfølgingen av konvensjonen. I 3.2 beskrives hvordan ulike aktørgrupper selv karakteriserer sin rolle, i 3.3 gjennomgås kjennskap til konvensjonen og dens prinsipper, og i 3.4 presenterer vi våre vurderinger av hva funnene betyr for oppfølgingen av konvensjonen.

3.1 Hvem er de relevante aktørene?

Det finnes ikke én gjennomføringsmyndighet for arbeidet med kulturminner, kulturmiljø og kulturarv i Norge, tvert imot er ansvar og virkemidler fordelt mellom en rekke sektorer, forvaltningsnivåer og frivillige instanser. Det samme gjelder implementeringen og oppfølgingen av Faro-konvensjonen i Norge, og det finnes ingen nasjonal gjennomføringsplan som samler innsatsen. I dette kapitlet presenterer vi et utvalg særlig relevante aktører innenfor fagfeltet, se Figur 3-1 for en visuell oversikt.

På nasjonalt nivå har Klima- og miljødepartementet (KLD) hovedansvaret for å ivareta helheten i kulturmiljøpolitikken, og for oppfølging av Faro-konvensjonen.¹³ I tillegg er KLD Norges kontaktpunkt for Europarådets arbeid med Faro-konvensjonen. KLD har etatsansvar for Riksantikvaren og Norsk kulturminnefond.

I tråd med sektorprinsippet har de enkelte departementene, og underliggende virksomheter, et selvstendig ansvar for kulturmiljø i sin sektor.¹⁴ Noen statlige aktører på kulturarvfeltet vi vil trekke frem er:

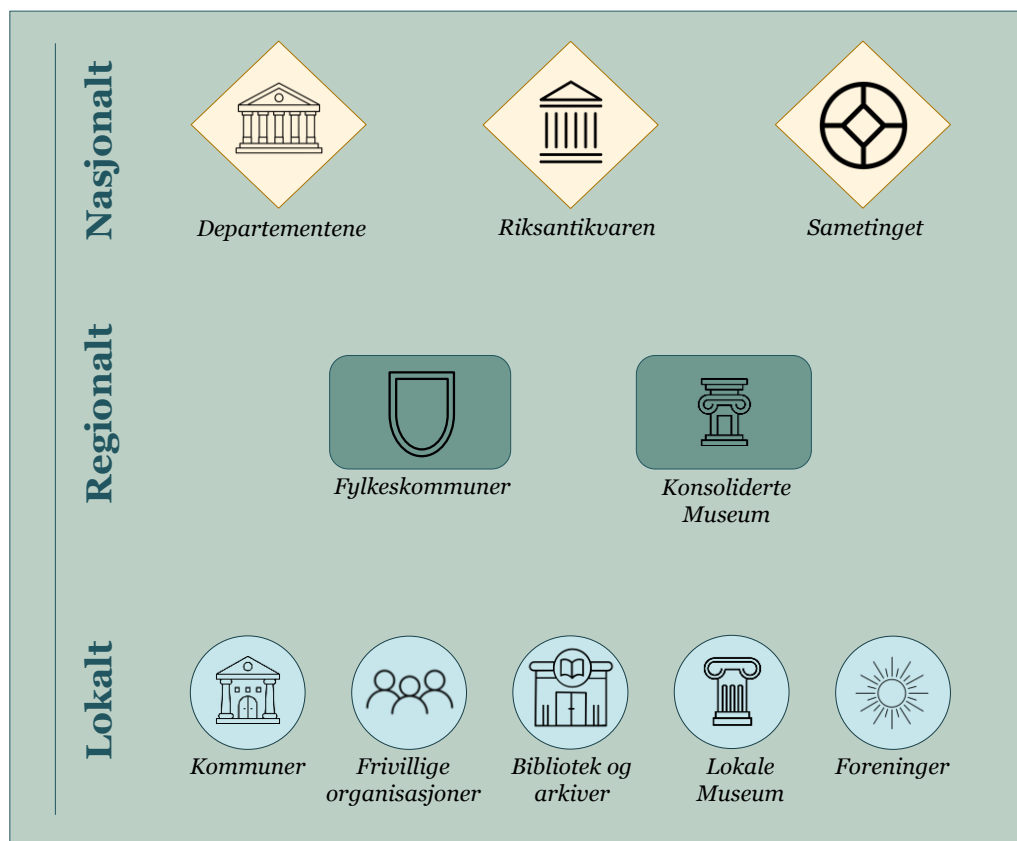
- Kulturdirektoratet som har ansvar for å iverksette UNESCOs konvensjon om vern av den immaterielle kulturarven av 2003 i Norge, og er Kultur- og likestillingsdepartements fagorgan på området. Ansvaret til kulturdirektoratet inkluderer blant annet forvaltning av sentrale tilskuddsordninger.¹⁵
- Kommunal- og distriktsdepartementet (statsforvaltere og planmyndigheter) har ansvar for plan- og bygningsloven og styring av kommunesektoren.

¹³ Les mer om [KLD](#)

¹⁴ Les mer om [Kulturmiljøpolitikken](#) på [regjeringa.no](#)

¹⁵ Les mer om [Immateriell kulturarv](#) på [kulturdirektoratet.no](#)

Figur 3-1 Særlig relevante aktører i oppfølgingen av Faro-konvensjonen



Riksantikvaren er Klima- og miljødepartementets fagdirektorat og rådgiver i alle saker som gjelder kulturminner, kulturmiljø og landskap. Riksantikvaren er den overordnede kulturmiljømyndigheten i Norge og har ansvar for den helhetlige nasjonale kulturmiljøpolitikken. Direktoratet har forvaltningsansvar for et utvalg kulturminner og kulturmiljøer, er vedtaksmyndighet for fredninger, klageinstans for fylkeskommunenes enkeltvedtak etter kulturminneloven, og har innsigelsesmyndighet i plansaker der nasjonale kulturmiljøinteresser er truet. Direktoratet har et faglig ansvar overfor kommunene, fylkeskommunene, Sametinget, Sysselmasteren på Svalbard og forvaltningsmuseene, og driver strategiutvikling, veiledning og kompetanseutvikling. Riksantikvaren er også systemansvarlig for Askeladden, det nasjonale registeret for kulturmiljødata, og har ansvar for digitale tjenester som støtter kulturmiljøforvaltningens arbeid.¹⁶

Fylkeskommunene har regional vedtaksmyndighet etter kulturminneloven, planmyndighet etter plan- og bygningsloven, og er regional samfunnsutvikler. Fylkeskommunene har ansvar for å lede arbeidet med regional planstrategi, regionale planer og regionale planbestemmelser. I tillegg er fylkeskommunene ansvarlig for kulturmiljø i fylkene og skal sørge for at det tas hensyn til kulturmiljø i planlegging, også på kommunalt nivå. De kan også forberede saker for Riksantikvaren. Sametinget har tilsvarende myndighet og oppgaver for kulturmiljø i samiske områder, med forvaltningsmyndighet samiske kulturminner og samisk bygningsvern, samt samiske museer.¹⁷

Kommuner er ansvarlig for å ivareta og legge til rette for bruk av kulturminner og steder, kulturmiljøer og landskap i arealbruk og samfunnsplanlegging. Kommunene forvalter kulturarvsområde lokalt gjennom kommuneplanens samfunns- og arealdel, reguleringsplaner og kulturmiljøplaner. Plan- og

¹⁶ Les mer om [kulturmiljøforvaltningen](http://kulturmiljoforvaltningen.no) på Riksantikvaren.no

¹⁷ Les mer om [Sametingets kulturminne- og bygningsvern](http://sametingets.kulturminne-og-bygningsvern.no)

byggningsloven er det viktigste styringsverktøyet, men kommunene har også andre virkemidler til rådighet, som tilskudd og eiendomsskattefritak. Enkelte bykommuner har byantikvar eller lignende, i tillegg har noen kommuner stillinger som utfører tilsvarende oppgaver.¹⁸

Museumssektoren i Norge er stor og fragmentert, noen museer er store og nasjonale eller regionale, mens andre er små og lokale. KUD har overordnet ansvar for de 67 konsoliderte museene vi har i Norge. I tillegg er det andre museer som kommunale museer, universitetsmuseer, museer under andre departementer eller private museer som får tilskudd og støtte fra andre hold. Museene er arenaer for formidling, medvirkning og kunnskapsdeling, og legger til rette for bred deltakelse og samarbeid fra samfunnet. De forsker på, samler, konserverer, fortolker og formidler materiell og immateriell kulturarv.¹⁹ I tillegg til museene forvalter også arkiv og bibliotek kultur- og kunnskapskilder på tvers av et bredt spekter av kilder, innholdstyper og medier. Disse institusjonene har stor verdi som dokumentasjon av, og grunnlag for å forstå, faktiske hendelser i både nær og fjern fortid. Bibliotekene fungerer, på lik linje med museene, også som åpne og praktiske arenaer for formidling, kunnskap og deltakelse.²⁰

Frivilligheten tar vare på og forvalter kulturmiljø, kulturminner og den immaterielle kulturarven. De sitter på unik kunnskap og lærdommer, de er pådrivere og en viktig høringspart i kulturmiljøpolitikken²¹. Både frivillige organisasjoner, foreninger og enkeltpersoner bidrar i frivillig arbeid på kulturmiljøfeltet på mange ulike måter. Bidragene omfatter blant annet vern og bruk, støtte til enkeltpersoner og lokalsamfunn i konfliktsaker, tilrettelegging for frivillighet og lokalt engasjement, og formidling. Det er et stort spenn av frivillige organisasjoner og foreninger som strekker seg fra større organisasjoner med brede tilnærminger, til de som er opptatt av et særskilt område og til de hvor arbeid med kulturminner og kulturmiljø inngår som en mindre del av foreningens virksomhet.

3.2 Hvordan aktørene selv forstår og beskriver sine roller

Som beskrevet i forrige kapittel er en rekke aktører involvert i kulturmiljøarbeidet, men de har i hovedsak ikke formaliserte roller i oppfølgingen av Faro-konvensjonen. Unntaket er KLD, som har det overordnede ansvaret for konvensjonen.

For å gi et bedre bilde på hvordan konvensjonen følges opp i dag og hvordan den kan styrkes er det relevant å avdekke hvordan de ulike aktørene forstår sine roller. Dette gir innsikt i om det er behov for en justering i aktørenes rolleforståelse for å styrke oppfølgingen av konvensjonen.

3.2.1 Kommunene og fylkeskommunene

Kommunene og fylkeskommunene opplever i varierende grad at deres rolle i oppfølgingen av Faro-konvensjonens prinsipper er tydelig. Bildet er todelt, hvorav fylkeskommunene er gjennomgående mer avklarte om sin rolle enn kommunene, og blant kommunene er det stor spredning fra strategisk forankret arbeid til uklar ansvars plassering og begrenset kapasitet.

Kommunene har den mest operative rollen, gjennom medvirkning, samarbeid med frivilligheten, eierskap og som planmyndighet. Det kommer frem i intervju at rollen til kommunene for flere virker utydelig. I tillegg preges kommunenes arbeid av begrenset kapasitet og personavhengighet. En kommune oppgir at det står svært lite om kulturarv i kommuneplanens samfunnsdel, og at det heller ikke finnes konkrete bestemmelser om kulturmiljø i kommuneplanen eller i temaplanen. En annen

¹⁸ Les mer om [kulturmiljøforvaltningen](#) på [Riksantikvaren.no](#)

¹⁹ Kulturdirektoratet. *Musea i Noreg*.

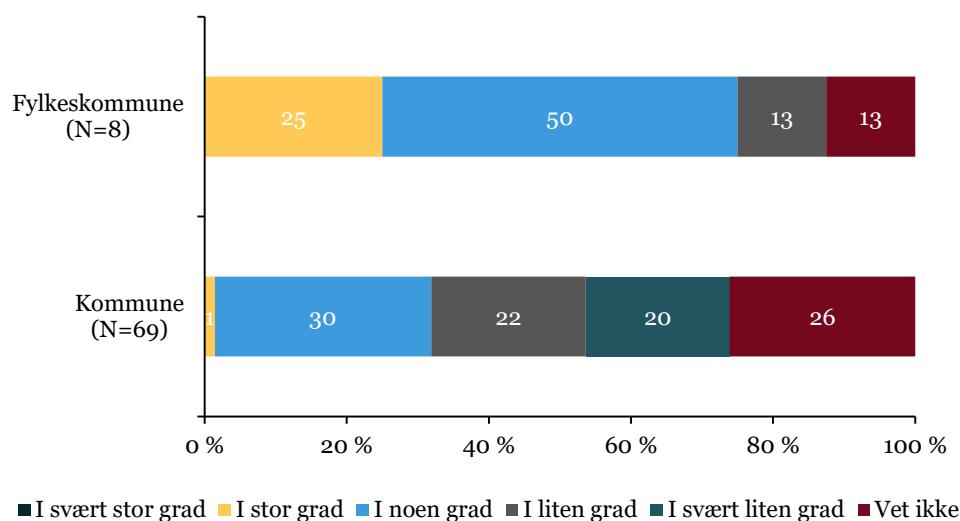
²⁰ Meld. St.24 (2009). *Nasjonal strategi for digital bevaring og formidling av kulturarv*.

²¹ [Riksantikvarens-Frivillighetsstrategi.pdf](#)

kommune oppgir at de har en kulturrådgiver, men at det tok lang tid før kommunen fikk saker knyttet til kulturminnefeltet. Flere peker på at ansvarsområdet i praksis er konsentrert hos én eller få personer i kommunen, mens andre kommuner ikke har opprettet egne stillinger knyttet til feltet. Dette kan gjøre arbeidet personavhengig og bidra til variasjon mellom kommunene.

De samme funnene kommer frem i spørreundersøkelsen. Figur 3-2 viser at over 40 prosent av kommunene svarer at det i liten eller svært liten grad er tydelig hva som er virksomhetens ansvar i oppfølgingen av prinsippene i Faro-konvensjonen. Kun en kommune oppgir at ansvaret i stor grad er tydelig.

Figur 3-2 I hvilken grad det er tydelig hva som er virksomhetens ansvar i oppfølgingen av prinsippene i Faro-konvensjonen



På den andre siden er det også flere kommuner som forteller at prinsippene har fått et tydeligere strategisk fotfeste. Disse kommunene vurderer måloppnåelsen som høy når det gjelder integrering av prinsippene, og oppgir at prinsippene i stor grad samsvarer med måten de arbeider på. Flere peker også på at utviklingen i deres arbeid de siste årene har gått i samme retning som prinsippene. En kommune nevner blant annet at de har i de siste årene arbeidet svært bevisst med å synliggjøre kulturarv som en samfunnsressurs.

Fylkeskommunene forstår rollen sin som sammensatt, som myndighetsutøver, planmyndighet, veileder og samfunnsutvikler, med en pågående dreining mot mer dialog og samskaping. I intervjuene beskriver en fylkeskommune at rollen deres er i overgang fra en tradisjonell myndighetsrolle til en mer samarbeids- og samskappingsorientert praksis, og at det ligger klare forventninger i Riksantikvarens bevaringsstrategi om at forvaltningen skal arbeide mer samskapende og utadrettet. Flere peker på at det er krevende å balansere denne praksisen med den tradisjonelle myndighetsrollen.

Spørreundersøkelsen viser at fylkeskommunene opplever egen rolle i oppfølgingen av prinsippene som noe tydeligere enn kommunene. To tredjedeler av fylkeskommunene oppgir at ansvaret deres i oppfølgingen av Faro-konvensjonen er tydelig i noen eller stor grad.

3.2.2 Frivillige og sivilsamfunnsaktører

Frivillige og sivilsamfunnsaktører oppfatter seg som kunnskapsbærere, pådrivere og sentral samarbeidspartner i arbeidet med kulturarvsfeltet.

Flere foreninger beskriver rollen som kunnskapsbærere knyttet til å sitte på fagkunnskap som i stor grad eksisterer eller kommer fra deres miljøer, i tillegg til å blant annet gi høringsinnspill, bidra med registrering av kulturarv og til rettighets- og synliggjøringsarbeid for minoritetsperspektiver og andre grupper i samfunnet.

En annen viktig rolle er å være en pådriver ved at foreningene både engasjerer seg og hjelper andre til å engasjere seg. Foreningene beskriver at forvaltningen av kulturarv er avhengig av innsatsen fra frivilligheten og dugnadsarbeid. Det vises også til et bredt ønske om å være et inkluderende fellesskap og bidra til samarbeid på tvers av aktører. Blant annet ved registrering av kulturarv har foreninger samarbeidet både med offentlige aktører og representanter fra ulike kulturmiljø.

Enkelte minoritetsorganisasjoner opplever uklar rolle og manglende oppfølging fra myndighetene, til tross for at de sitter på relevant kompetanse og forvalter kulturarv i praksis.

3.2.3 Museer

Basert på intervjuene vi har gjennomført med museer så er det variasjon i hvor bevisst de er på sin rolle sett opp mot gjennomføringen av prinsippene. Det er likevel noen som forstår rollen som aktive samfunnsaktører med demokratiske møteplasser og nøkkelpersoner knyttet til opplysning og kunnskap på kulturarvsfeltet. Fra intervju trekkes det frem at museene har fått et utvidet samfunnsoppdrag med økte forventninger til deltakelse og inkludering. Museene oppgir at det kan være krevende å innfri disse forventninger særlig for mindre museer med begrensede ressurser.

En viktig del av museenes rolleforståelse innebærer å bygge en opplyst offentlighet og et kulturelt demokrati. Blant annet ved å synliggjøre historier og kulturarv som ikke alltid er like synlige i offentligheten og forvalte samlinger.

Samtidig peker flere på at de ønsker en tydeligere rolle og sterkere dialog med Sametinget og Riksantikvaren. De ønsker også bedre samordning og direkte dialog mellom offentlige aktører, slik at de ikke blir plassert mellom to stoler fordi myndigheter peker på hverandres ansvarsområder. Museer kan i tillegg bli brukt som en ressurs i høyere grad enn i dag.

3.2.4 Sametinget

I intervju beskrives Sametinget som forvaltningsmyndighet for samiske kulturminner, med en særlig forpliktelse til formidling og medvirkning som går ut over ordinær saksbehandling. Informanten understreker at medvirkning og formidling er grunnleggende for legitimiteten i forvaltningsarbeidet, og at gevinsten ved medvirkning er langt større enn kostnaden.

3.2.5 Statlige aktører

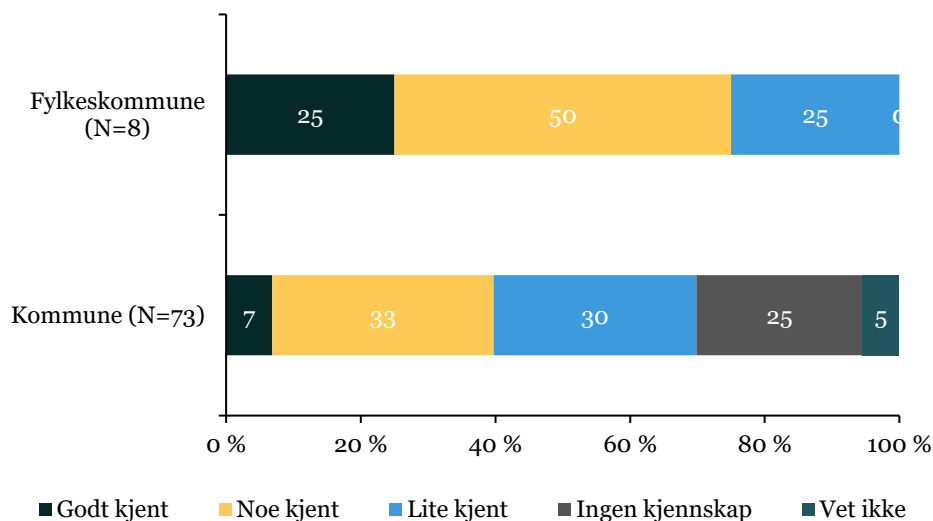
Flere representanter fra statlige aktører er bevisst på at forvaltningen skal tjene sivilsamfunnet snarere enn å drive for seg selv, og at kulturarv tilhører folk flest, ikke ekspertene. Riksantikvaren beskriver dette som en bevisst institusjonell utvikling over tid. KLD peker på at de nye nasjonale målene i Kulturmiljømeldingen fra 2020 er konkrete uttrykk for denne orienteringen, og som bevisste forsøk på å synliggjøre Faro-konvensjonens prinsipper i norsk kulturmiljøpolitikk.

3.3 Kjennskap til konvensjonen og dens prinsipper

Kjennskapet til Faro-konvensjonen fremstår som varierende både innad og mellom forvaltningsnivå.

Funnene fra spørreundersøkelsen tyder på at kjennskapen er bedre blant fylkeskommunene, sammenlignet med kommunene, se Figur 3-3. I hovedsak kjenner fylkeskommunene til konvensjonen og dens prinsipper, hvor halvparten oppgir at fagmiljøene er noe kjent med konvensjonen, og en fjerdedel er godt kjent. Blant fagmiljøene i kommunene oppgir flere at de kjenner til konvensjonen, samtidig som en fjerdedel oppgir at de ikke har noen kjennskap.

Figur 3-3 Hvor kjent vil du si at Faro-konvensjonen er for ansatte som arbeider med kulturmiljøforvaltning og/eller plan. Kilde: spørreundersøkelse til kommuner og fylkeskommuner



Det rapporteres om høyere kjennskap blant fagmiljø innen kultur og plan, sammenlignet med andre ansatte i organisasjonen. Dette gjelder særlig for kommunene, hvor 5 prosent av kommunene oppgir at andre ansatte er noe eller godt kjent med konvensjonen sammenlignet med fylkeskommunene der 67 prosent av fylkeskommunene oppgir at andre ansatte har noe kjennskap til konvensjonen.

Det at kjennskapen til Faro-konvensjonen varierer kan medføre varierende praksis innad og mellom forvaltningsnivå. Det er naturlig å tenke at kjennskap til konvensjonen er positivt for praksis. Gjennom vår datainnsamling fremstår det likevel som at mange jobber i tråd med prinsippene uten å ha konkret kjennskap til selve Faro-konvensjonen. Dette tyder på at kjennskap til selve konvensjonen ikke er en nødvendighet for å kunne arbeide i tråd med den.

Fra intervjuene forteller både fylkeskommuner og kommuner gjennomgående at Faro-konvensjonens prinsipper er i liten grad eksplisitt integrert i arbeidet, men anses å være implisitt til stede gjennom arbeidsmåtene og mye av prinsippene ligger i tankegangen deres uten at de nødvendigvis tenker bevisst på konvensjonen i seg selv. Samtidig er det flere som peker på enkeltindivider og fagfolk i fylkeskommunene og kommunene som har kjennskap til Faro-konvensjonen i intervjuene.

Frivillige aktører og museer gir uttrykk for at de også forholder seg til konvensjonens innhold. Fra frivillige aktører er det flere som opplyser at de kjenner til Faro-konvensjonen, men få har et aktivt forhold til den.

3.3.1 Hvordan prinsippene forstås

I spørreundersøkelse og intervju spurte vi fylkeskommuner og kommuner om hvordan de forstår prinsippene i Faro-konvensjonen, med fokus på begrepene medvirkning, deltakelse, demokratisk tilgang og kulturarv som samfunnsressurs.

Det er ikke alle fylkeskommuner og kommuner som har samme forståelse av prinsippene. Det kommer likevel frem flere tolkninger av medvirkning og demokratisering. Et av de vanligste temaene som trekkes frem, er åpenhet og dialog med innbyggere, eiere og lokalsamfunn. Dette handler blant annet om å invitere til deltakelse, ha et nedenfra-og-opp-perspektiv, være åpen for å se verdien av ulike tolkninger og vurderinger, og bidra til god informasjonsflyt. Det trekkes også frem at tilgang handler om å gjøre kulturminner og kulturmiljøer tilgjengelige, slik at alle kan etablere en relasjon til dem. Andre tolkninger er at medvirkning også må ses i sammenheng med å forstå frivilligheten som en likeverdig samarbeidspartner, og ikke bare som utfører. Dette innebærer å lytte, gi handlingsrom og være fleksibel i hvordan samarbeidet utformes.

Respondentene gir uttrykk for at kulturarv som ressurs forstås som noe som ikke bare skal bevares, men også kan tas i bruk og skape verdi. Dette innebærer en videreføring fra vern av enkeltobjekter til å se kulturmiljø som en levende ressurs for samfunnsutvikling. Kulturarv som ressurs forstås også som tett knyttet til lokal identitet, tilhørighet og følelsen av å være del av noe større. I tillegg forstås kulturarv som samfunnsressurs gjennom koblinger til bærekraft, stedsutvikling, næringsutvikling og reiseliv. Arkiv, samlinger og immateriell kulturarv fremheves som ressurser for forskning, utvikling og samfunnsdeltakelse.

Flere aktører peker også på et tydeligere fokus på bærekraftig utvikling, blant annet gjennom økt vekt på gjenbruk av bygningsmaterialer og kobling mellom stedsutvikling og kulturmiljø.

De statlige aktørene som er intervjuet i evalueringen har gjennomgående god forståelse av Faro-konvensjonens prinsipper, men forholder seg til dem på ulike måter. Et gjennomgående trekk er at prinsippene oppfattes som konsistente med eksisterende norsk forvaltningspraksis og lovverk, og at konvensjonen derfor sjelden oppleves som noe som krever særskilt oppfølging utover det som allerede gjøres.

3.4 Våre vurderinger

Funnene i dette kapittelet gir grunnlag for å skille mellom to ulike utfordringer som krever ulike type tiltak. Den første utfordringen er mangel på kjennskap til selve Faro-konvensjonen. Den andre utfordringen er mangler i den faktiske rolleforståelsen som trengs for å følge opp prinsippene i praksis.

At mange aktører ikke kjenner selve konvensjonen, er i seg selv ikke nødvendigvis et problem. Funnene tyder på at prinsippene om deltakelse, demokratisering og kulturarv som samfunnsressurs i stor grad er forankret i sektorene og kommer til uttrykk i arbeidsmåtene, uten at dette er bevisst koblet til konvensjonen. Dette tyder på at mye av grunnlaget for god oppfølging allerede er til stede. Samtidig innebærer fraværet av eksplisitt forankring en sårbarhet, for uten en felles referanse er det vanskeligere å sikre at forståelsen av prinsippene er konsistent, og at den opprettholdes over tid, særlig når ressurser er knappe eller prioriteringer endres.

Rolleforståelsen er sterkest hos de aktørene som har de klareste formelle ansvarsrollene. Fylkeskommunene har i stor grad en bevisst selvforståelse, selv om mange er i en krevende overgang mellom tradisjonell myndighetsutøvelse og en mer samarbeidsorientert praksis. Kommunene er mer variable, der noen har integrert prinsippene aktivt og strategisk, mens andre har et utydelig bilde av

hva rollen innebærer i praksis. Denne variasjonen skyldes ikke bare ulike forutsetninger i vilje eller forståelse, men også kapasitet. Ansvar i kommunen fremstår som konsentrert hos én eller få personer, og mange kommuner mangler dedikerte stillinger på feltet. Frivillige og sivilsamfunnsaktører har gjennomgående en klar oppfatning av sin funksjon, men noen opplever at denne i begrenset grad er anerkjent og etterspurt av offentlige aktører. Blant museer er det også variert forståelse, hvor noen har en tydelig forståelse av sin demokratiske rolle, mens andre museer ikke viser til samme bevissthet.

En gjennomgående observasjon er at forståelsen av Faro-konvensjonens prinsipper er bred, men ikke alltid konsistent på tvers av aktører og nivåer. Begrepet medvirkning tolkes ulikt, fra formelle høringsprosesser til dyptgående samskaping og det finnes ingen felles forventning om hva som kreves for at prinsippet faktisk er oppfylt. Det samme gjelder kulturarv som samfunnsressurs, som forstås som alt fra identitetsbygging og stedsutvikling til næringsutvikling og bærekraft. Denne bredden gjør det vanskeligere å vurdere om oppfølgingen er i tråd med det konvensjonen legger opp til. Spørsmålet om hva som utgjør tilstrekkelig oppfølging av prinsippene er ikke avklart verken strategisk eller faglig, og dette er etter vår vurdering en viktig årsak til at forståelsen fremstår så variabelt.

4 Hvordan jobber aktørene med konvensjonen i praksis

Funnene som presenteres i dette kapittelet viser at Faro-konvensjonens prinsipper i hovedsak følges opp gjennom eksisterende praksiser og virkemidler, særlig planprosesser, tidlig dialog og samarbeid med frivillige. Arbeidet er likevel ofte implisitt, ved at Faro-konvensjonen er sjelden en uttalt referanse i det daglige arbeidet, og praksisen varierer betydelig mellom kommuner og fylkeskommuner. Praksisen fremstår også i stor grad avhengig av enkeltpersoners kompetanse og lokale ressurser. Et gjennomgående funn er at medvirkning er bredt praktisert som prosess, men at reell innflytelse på beslutninger er mer ujevnt fordelt. Involvering skjer gjerne for sent til at innspill kan påvirke utfallet. Bred deltakelse fra nasjonale minoriteter, innvandrere og unge er et prinsipp som systematisk får svakest oppfølging. Kulturarv brukes som ressurs i samfunnsutviklingen, men potensialet er ikke fullt ut realisert.

I dette kapittelet ser vi på hvordan norske aktører arbeider med Faro-konvensjonen i praksis. Vi går først gjennom hvordan prinsippene operasjonaliseres og integreres i forvaltningspraksisen (4.1), deretter hvilke konkrete arbeidsformer som tas i bruk for de mest sentrale prinsippene (4.2), og hvilke prinsipper aktørene i mindre grad følger opp (4.3). Kapittelet avsluttes med våre samlede vurderinger (4.4)

4.1 Operasjonalisering og integrering i forvaltningspraksis

Funnene tyder på at en betydelig andel av kommunene og fylkeskommunene har forankret Faro-konvensjonens prinsipper og kulturmiljø i overordnede planer og strategier. Samtidig er det stor variasjon i hvor langt forankringen følges opp i mer styrende virkemidler, som kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner og byggesaksbehandling. Fylkeskommunene fremstår gjennomgående med tettere forankring og mer systematisk virkemiddelbruk enn kommunene. Praksisen er ofte implisitt, der Faro-konvensjonen er sjelden en uttalt referanse i det daglige arbeidet og avhengig av enkeltpersoner og kapasitet i kommunen.

4.1.1 Praktisk gjennomføring igjennom planer og strategier

Regionale og kommunale planer for kulturmiljø brukes som forankring i de fleste kommunene og i fylkene. I 2025 var det 223 kommuner som hadde kulturminner og kulturmiljøer som tema forankret i overordnede planer²², og gjennom vår dokumentstudie har vi identifisert at det er seks fylkeskommuner som har egne regionale planer for kulturminner og kulturmiljø. I åpne svar i undersøkelsen og intervju opplyser noen kommuner og fylkeskommuner om at de arbeider med nye strategier der kulturarv som ressurs skal være et sentralt premiss og kunnskapsgrunnlaget bygges parallelt opp gjennom temakart og kulturmiljøplaner.

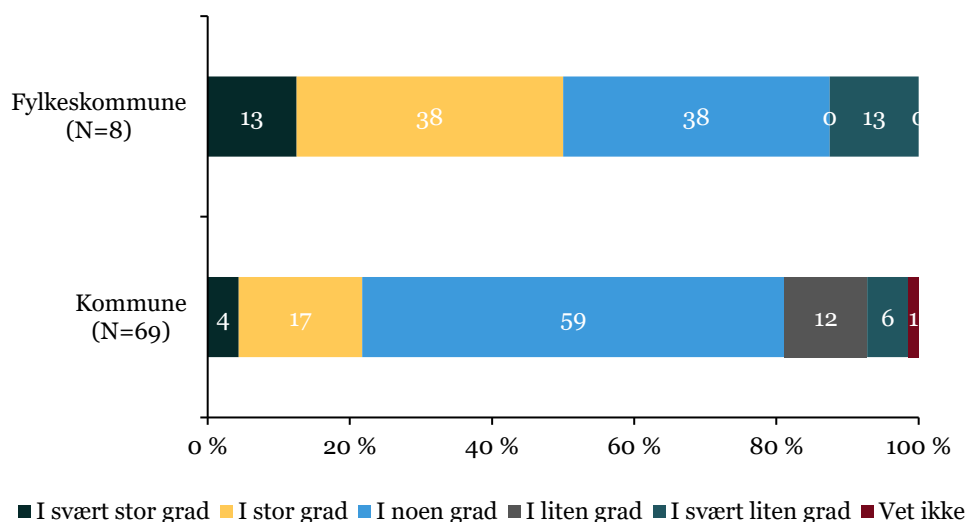
Forankringen av Faro-konvensjonens prinsipper varierer markant mellom forvaltningsnivåene. Halvparten av fylkeskommunene oppgir at prinsippene er forankret i stor eller svært stor grad i planer, strategier eller styringsdokument. Blant kommunene gjelder dette én av fem. Det vanligste svaret blant

²² SSB: [13118: Behandling av ulike tema i overordnede kommunale planer, etter tema som er forankret i overordnede planer \(K\) 2015-2025](#)

kommunene er «i noen grad» (59 prosent), og 18 prosent oppgir at forankringen er liten eller svært liten. Blant fylkeskommunene er det kun én av åtte som oppgir liten eller svært liten forankring.

En høyere andel fylkeskommuner enn kommuner oppgir også at kulturmiljø er integrert og forankret i overordnede plan- og strategidokumenter. Mens 56 prosent av fylkeskommunene mener at kulturmiljø er integrert i stor grad, mener bare 30 prosent av kommunene det samme.

Figur 4-1 I hvilken grad er prinsipper som deltakelse, demokratisk tilgang og kulturarv som samfunnsressurs forankret i våre planer, strategier eller styringsdokument. Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner og fylkeskommuner



Blant fylkeskommunene oppgir nesten 80 prosent at de tar i bruk formelle virkemidler ved behov for å ivareta kulturmiljøhensyn i planprosesser, og tilsvarende andel mener at kulturmiljøhensyn er godt integrert i regionale planer i stor eller noen grad. I tillegg mener 75 prosent av fylkeskommunene at kulturmiljøhensyn i stor grad er godt integrert i veiledning og dialog med kommunene i planprosesser. Over 80 prosent av kommunene mener at kulturmiljøhensyn ivaretas i stor eller i noen grad i både byggesaker, reguleringsplaner og kommuneplanens arealdel.

I 2025 var det 109 kommuner som har knyttet til seg kulturfaglig kompetanse²³. Flere kommuner oppgir i åpne svar at de bruker kulturmiljøplaner som kunnskapsgrunnlag. Noen har allerede planer som brukes aktivt i saksbehandlingen, mens andre er i gang med å lage, revidere eller utvide slike planer. Flere beskriver også at nye eller reviderte kulturmiljøplaner skal danne grunnlag for sterkere forankring i neste rullering av kommuneplanens arealdel.

Flere kommuner trekker frem koblingen mellom planlegging og byggesaksbehandling. En gjennomgående praksis er at hensynssoner og bestemmelsesområder i kommuneplanens arealdel utgjør et sentralt virkemiddel. Flere viser til at kulturmiljøer, kulturminner, kulturlandskap eller bevaringsverdige bygninger er lagt inn som hensynssoner eller bestemmelsesområder i KPA. I byggesaker rapporteres det at Kulturminnesøk, SEFRAK-registeret og lokale lister brukes som verktøy, og at relevante saker sendes til kulturminnefaglige aktører som kulturminnerådgiver, kulturminnekonsulent eller byantikvar for uttalelse.

²³ SSB: [12666: Kulturminneforvaltning i kommunene \(K\) 2015-2025](#)

Det finnes flere spesifikke eksempler på kommunal praksis:

- En kommune oppgir å ha etablert over 300 hensynssoner og kulturmiljøer gjennom en omfattende medvirkningsprosess, og bruker i sentrumsplaner en metode med å identifisere "fem særlig viktige bygninger i hvert område" som inngang.
- En annen kommune opererer med et eget kulturmiljøprogram, og oppgir at byantikvaren leverer uttalelser på reguleringsplan- og kommuneplannivå, lager kulturmiljøgrunnlag og driver en gratis rådgivningstjeneste knyttet til byggetiltak.
- En tredje kommune viser til at områdeplaner med konkrete bestemmelser (for eksempel om vinduer) er viktige virkemidler.

Flere kommuner beskriver også samarbeid mellom plan, byggesak og kultur internt i kommunen, og med fylkeskommunen gjennom høring av planer, arbeidsmøter og uttalelser i saker.

Asker kommune illustrerer at kommuneplanens arealdel kan brukes som et aktivt virkemiddel for å gi kulturmiljøhensyn bindende kraft og ikke bare som referansedokument, se nærmere beskrivelse i Tekstboks 4-1.

Tekstboks 4-1 **Kulturmiljøplaner og bindende virkemidler i Asker kommune. Kilde: Asker kommune²⁴**

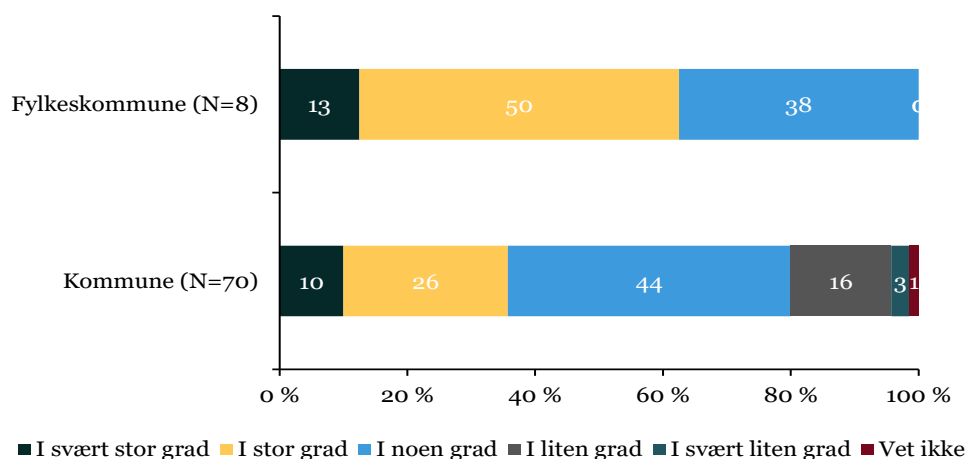
Asker kommune, som ble etablert ved sammenslåingen av tidligere Asker, Røyken og Hurum i 2020, viderefører egne kulturminneplaner for hvert av de tre tidligere kommuneområdene. Tidligere Hurum vedtok i 2019 en A-liste over de mest verneverdige bygningene i kommunen, og listen er gitt bindende virkning gjennom en egen bestemmelse (§1.10) i kommuneplanen. Dette innebærer at vernehensyn er juridisk forankret i arealplanleggingen, ikke bare anbefalt i en separat temaplan. Tidligere Røyken har en temaplan fra 2018 med tilhørende prioriteringsliste, mens tidligere Asker vedtok en revidert temaplan i 2016 med et bredt kunnskapsgrunnlag som blant annet inkluderer statistikk over tap av kulturmiljø og oversikt over gjeldende virkemidler. Kommunen tilbyr i tillegg åpne digitale kartverktøy der innbyggere kan finne informasjon om lokale kulturmiljøregistreringer.

4.1.2 Implisitt praktisering i det daglige arbeidet

Et flertall av aktørene opplever Faro-konvensjonens prinsipper som relevante i arbeidshverdagen. Blant fylkeskommunene oppgir 63 prosent at prinsippene er relevante i stor eller svært stor grad, og ingen oppgir liten eller svært liten grad. Blant kommunene oppgir 36 prosent at prinsippene er relevante i stor eller svært stor grad, mens 19 prosent oppgir liten eller svært liten grad. Andelen kommuner som opplever prinsippene i stor grad som relevante er dermed høyere enn andelen som har dem i stor grad forankret i overordnede planer (se Figur 4.1 og Figur 4.2).

²⁴ Les mer om [kulturminner og kulturmiljø i Asker kommune](#)

Figur 4-2 I hvilken grad prinsipper som deltakelse, demokratisk tilgang og kulturarv som samfunnsressurs er relevante i arbeidshverdagen. Kilde: spørreundersøkelse til kommuner og fylkeskommuner



Selv om flere kommuner og fylkeskommuner oppgir at prinsippene i Faro-konvensjonen er forankret i planer og strategier og at de er relevante i arbeidshverdagen, finner vi at konvensjonen sjelden er en uttalt referanse i det daglige arbeidet. Prinsippene anses å være implisitt til stedet gjennom arbeidsmåtene. På regionalt og kommunalt nivå vises dette blant annet gjennom tidlig dialog, veiledning, kursing og bruk av regional plan for kulturmiljø som faglig forankring. En fylkeskommune beskriver en dreining fra å skrive lange høringsuttalelser til å jobbe mer overordnet med tettere dialog og veiledning.

Både Trøndelag og Rogaland har regionale planer for kulturmiljø som eksplisitt bruker Faro-konvensjonen som rammeverk.

Trøndelag fylkeskommune	Rogaland fylkeskommune
<p>Trøndelag fylkeskommune understreker i planen at det offentlige skal samarbeide og legge til rette for bred deltakelse, eierskap og ivaretagelse av et mangfold av kulturmiljø. Planen viser en oppfølging i praksis ved målsettinger som at trønderne i 2030 skal engasjere seg i et mangfold av godt bevarte kulturmiljø. I tillegg sier retningslinjene at fylkeskommunen, Sametinget, kommunene, museene og frivillige organisasjoner skal legge til rette for at alle kan engasjere seg i og ta ansvar for kulturmiljø. Det offentlige skal også sørge for gode rammevilkår for eiere, brukere og frivillige, og planen legger opp til samarbeid, kunnskapsdeling og tiltak som gjør kulturmiljø tilgjengelige og relevante.</p>	<p>Regional plan for kulturmiljø i Rogaland tydeliggjør deltakelse og medvirkning ved å beskrive kulturmiljø som et felles gode og ansvar. Planen vektlegger at alle skal ha tilgang til kulturmiljø og kunne delta i vern, formidling og opplevelse av kulturarv, uavhengig av bakgrunn og funksjonsevne. I tillegg legges det vekt på samarbeid mellom offentlige aktører, eiere, næringsliv og organisasjoner, og omtaler fylkeskommunen og kommunene som tilretteleggere og rådgivere for det frivillige kulturvernet. Kulturmiljø løftes samtidig frem som en ressurs for lokal og regional utvikling, verdiskaping og samfunnsutvikling.</p>

Blant fylkeskommunene praktiseres også kunnskapsdeling, synliggjøring og tilgjengeliggjøring av informasjon om kulturmiljø. To fylkeskommuner har holdt kursing for kommunene om temaer som kulturmiljø, tradisjonshåndverk, kulturminnerett og søknadsskriving.

Flere fylkeskommuner og kommuner arbeider også aktivt med skilting, skjøtsel og formidlingstiltak. Skjøtsel gjelder blant annet kulturminner langs turstier, der kommunene i samarbeid med frivillige aktører bidrar med rydding og praktisk oppfølging. Skilting gjennomføres både i samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner, og i samarbeid med lokale organisasjoner som historielag. En fylkeskommune har egne tilskuds-ordninger som blant annet kan brukes til stedsutvikling, kulturløyper og skilting.

Tekstboks 4-3 Eksempel på samarbeid om skilting og skjøtsel

En kommune har samarbeidet med Bygdatunets venner om skilting, rydding og utstilling i et fjøs. Kommunen har også søkt midler og involvert museer og andre frivillige organisasjoner i arbeidet.

4.1.3 Aktørsamarbeid på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå

Nesten 80 prosent av respondentene fra spørreundersøkelsen mener at det finnes strukturer og tiltak som legger til rette for medvirkning fra andre offentlige aktører i stor eller svært stor grad. På spørsmål om samhandling mellom offentlige aktører i arbeidet med kulturarv, svarer nær 70 prosent at samhandlingen er god i stor eller svært stor grad.

²⁵ Les mer om Regional plan for kulturmiljø i [Trøndelag](#) og [Rogaland](#)

Samarbeidet skjer både i ordinære planprosesser og gjennom mer strukturerte samarbeidsformer. Flere kommuner beskriver samarbeid mellom plan, byggesak og kultur internt i kommunen, og samarbeid med regional kulturmiljømyndighet/fylkeskommunen gjennom høring av planer, arbeidsmøter og uttalelser i saker der kulturmiljø blir berørt. På regionalt nivå finnes også formaliserte samarbeid mellom fylkeskommuner. Et eksempel er et samarbeidsprosjekt om KIK (Kulturmiljøkompetanse i kommunene) med tre fylkeskommuner (Akershus, Buskerud og Østfold), se Tekstboks 4-4 for informasjon om den nasjonale KIK-satsningen og samarbeidsprosjektet til de tre fylkeskommunene.

Tekstboks 4-4 **Informasjon om KIK. Kilde: Riksantikvaren²⁶ og Akershus fylkeskommune²⁷**

Kulturmiljøkompetanse i kommunene (KIK) er en nasjonal satsing og tilskuddsordning som skal styrke kommunenes kompetanse i kulturmiljøforvaltningen. Satsingen skal bidra til at kommunene får bedre oversikt over egne kulturmiljø, og at kulturmiljøplaner brukes som verktøy i plan- og byggesaksarbeidet. Et sentralt formål er å gjøre kommunene bedre i stand til å ivareta kulturmiljøinteresser gjennom plan- og bygningsloven, som er kommunenes viktigste virkemiddel på området.

Riksantikvaren tildeler tilskudd over statsbudsjettet og gir faglige føringer for satsingen. Kommuner kan søke midler, blant annet til ferdigstilling og innarbeiding av kulturmiljøplaner i kommuneplanens areal- og/eller samfunnsdel, samt til risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) av kulturmiljø. Fylkeskommunene og Sametinget har en viktig rolle i regional veiledning, kompetansetiltak og samarbeid med kommunene. Det gjennomføres også fylkesvise kurs i kulturmiljøforvaltning for kommunalt ansatte, i samarbeid mellom Riksantikvaren, fylkeskommunene og Sametinget.

Satsingen skal ikke bare styrke den faglige forvaltningen, men også bidra til bredere lokal forankring. Gjennom arbeidet med kulturmiljøplaner og kompetansetiltak får innbyggere mulighet til å engasjere seg i lokale kulturmiljøer, samtidig som politikere og administrasjon får bedre grunnlag for å se kulturmiljø som en ressurs i helhetlig og bærekraftig samfunnsplanlegging.

Enkelte fylkeskommuner har også utviklet egne samarbeidsmodeller rundt KIK-satsingen. Akershus, Buskerud og Østfold fylkeskommuner har for eksempel etablert et felles KIK-samarbeid, politisk vedtatt i 2022, med mål om at alle kommuner skal ha tilstrekkelig kunnskap og kompetanse til å ivareta egen kulturarv og bruke den som ressurs for økonomisk, kulturell og miljømessig verdiskaping. Samarbeidet omfatter blant annet digitale kursrekker for kommunalt ansatte, veiledning og arbeid for å tydeliggjøre rolle- og ansvarsdelingen mellom kommuner og fylkeskommuner.

4.1.4 Ujevn og person-/ressursavhengig praktisering

Arbeidet fremstår i stor grad som person-, kompetanse- og ressursavhengig, særlig i kommunene. Flere aktører beskriver at kulturmiljøarbeidet ofte er drevet av enkeltpersoners engasjement, og at aktiviteten derfor kan variere over tid. Kommuner med mange saker har gjerne tettere kontakt med fylkeskommunen og høyere fagkompetanse, mens mindre kommuner kan være vanskeligere å nå. Dette bidrar til ujevn praksis og til varierende grad av systematikk i arbeidet.

²⁶ Les mer om [KIK](#)

²⁷ Les mer om [samarbeidsprosjektet mellom Akershus, Buskerud og Østfold fylkeskommune rundt KIK](#)

Noen kommuner har tydelig etablert rutiner der kulturmiljøfaglig kompetanse kobles inn i plan- og byggesaker, enten internt i kommunen eller gjennom samarbeid med fylkeskommunen. Andre viser til at arbeidet fortsatt er under utvikling. Flere oppgir at de er i gang med revisjon av kommuneplanens arealdel, utarbeiding eller oppdatering av kulturmiljøplan, eller at kulturmiljøhensyn skal styrkes i kommende planrulleringer.

Enkelte peker også på utfordringer, som manglende kulturmiljøplan, svake virkemidler i rivingssaker, lavt fokus på kulturmiljø i plan- og byggesaker, eller at kulturmiljøtemaet ikke er blant de mest sentrale i kommunens planlegging og økonomiske prioriteringer. I noen tilfeller begrunnes dette med at kommunen selv vurderer å ha færre eller mindre sentrale kulturmiljøer enn andre kommuner.

4.1.5 Praksis hos sametinget

Basert på ett intervju er grunnlaget for å si noe om Sametingets praksis begrenset. Sametinget er forvaltningsmyndighet for samiske kulturminner, med en automatisk fredningsgrense for kulturminner som er eldre enn 1917, og forvalter egne tilskuddsordninger for samisk kulturarv. I intervju beskrives praksisen som preget av tett samarbeid med samiske museer, foreninger og private eiere av fredede bygg, og av en klar institusjonell holdning om at medvirkning og formidling er grunnleggende for legitimiteten i forvaltningsarbeidet. Sametinget har et styringsdokument med et eget kapittel om synliggjøring og formidling av kulturarv som rammeverk for det operative arbeidet. Sametinget tilbyr også kurs i kulturminneregistrering, der lokalbefolkning lærer om registreringsmetoder og kan bidra aktivt i kartleggingsarbeidet. Bildet er likevel sammensatt. Sametinget peker på at det er behov for å styrke arbeidet, som i stor grad foregår gjennom ordinær saksbehandling.

4.1.6 Praksis hos statlige aktører

Evalueringen har hentet empirisk informasjon om praksis hos statlige aktører gjennom intervjuer med Riksantikvaren, Klima- og miljødepartementet og Kulturdirektoratet. Datagrunnlaget er mer begrenset enn for kommuner og fylkeskommuner, og fremstillingen er derfor ikke like omfattende. Det er særlig Riksantikvaren som har bidratt med konkrete beskrivelser av operative praksiser, mens KLD og Kulturdirektoratet er representert med ett intervju hver og omtales mer avgrenset.

Flere av de statlige aktørene beskriver at de jobber etter Faro-konvensjonen uten å ha en bevissthet om den. Dette reflekterer at prinsippene om medvirkning, demokratisk tilgang og kulturarv som samfunnsressurs er godt forankret i plan- og bygningsloven, kulturminneloven og nasjonale styringsdokumenter, men det innebærer også at Faro-konvensjonen som rammeverk ikke aktivt brukes som verktøy i saksbehandling eller prioriteringer.

Riksantikvaren: Riksantikvaren har innarbeidet prinsippene i de overordnede strategiene og i operative virkemidler, selv om konvensjonen sjelden nevnes eksplisitt i det daglige arbeidet. Av Riksantikvarens strategier er det Frivillighetsstrategien som nevner Faro-konvensjonen særskilt, mens de øvrige strategiene, herunder digital strategi, håndverksstrategi og klimastrategi belyser Faro-konvensjonens prinsipper gjennom vektlegging av medvirkning, brukerperspektiv og kulturarv som samfunnsressurs. Det beskrives under intervju som en bevisst institusjonell utvikling over tid, fra en ekspertdrevet forvaltning til en tilnærming rettet mer mot sivilsamfunnet.

Fredningsarbeidet er det området der Riksantikvaren i størst grad har operasjonalisert Faro-konvensjonens prinsipper i konkret praksis. Fredningsprosessen er bygget opp rundt formelle saksbehandlingstrinn med høringer og involvering av eiere og lokale miljøer, og medvirkning beskrives som et formelt ansvar forankret i styringsdokumenter. Riksantikvaren viser til et eksempel der Faro-konvensjonen har blitt inkludert i begrunnelsen i et fredningsvedtak for å styrke det faglige grunnlaget.

I Riksantikvarens minoritetsprosjekt er Faro-konvensjonen eksplisitt oppgitt som faglig grunnlag for arbeidet. Gjennom en egensatsing har Riksantikvaren samarbeidet tett med organisasjoner og enkeltpersoner fra samtlige nasjonale minoriteter, både i kartlegging, verdivurderinger, og i prosessen frem mot eventuell fredning. Det opplyses om at modellen fra dette prosjektet er noe de overfører til øvrig fredingsarbeid. De har videre opprettet et anonymt innsendingsskjema der folk kan tipse om kulturarv med tilknytning til de nasjonale minoritetene. Riksantikvaren samarbeider også med regionalforvaltningen og relevante kunnskapsinstitusjoner i arbeidet for å bevare våre nasjonale minoriteters historier for ettertiden. På Riksantikvaren sine nettsider opplyser de om nasjonale minoriteters kulturarv, noe som er med på å synliggjøre kulturarv som tidligere ikke har vært registrert.

28

Et konkret virkemiddel i Riksantikvarens kompetansearbeid overfor kommunene er kursingen i regi av KIK-satsningen, som er nærmere omtalt i Tekstboks 4-4. Riksantikvaren har i samarbeid med fylkeskommunene og med Sametinget, der det er relevant, arrangert todagers kurs i kulturmiljøforvaltning for kommuneansatte. Alle kommunene i et fylke inviteres, og får dekket reise og opphold. Per nå er det gjennomført 12 kurs. For de to fylkene som gjenstår er det planlagt kurs høsten 2026 (Oslo er det ikke lagt planer for enda). I tillegg drifter Riksantikvaren Kulturminnesøk, som er et eksempel på et digitalt virkemiddel for medvirkning og kunnskapsdeling, se mer om Kulturminnesøk i Tekstboks 4-5.

Tekstboks 4-5 Riksantikvarens Kulturminnesøk²⁹

Kulturminnesøk er en nettside som gir tilgang til informasjon om kulturmiljøer, kulturminner og landskap. Nettsiden ble etablert i 2009 som en kanal for å dele offentlig data ut mot publikum, som tidligere bare var åpen for forvaltningen. I dag er plattformen videreutviklet slik at registrerte brukere kan bidra med egne kulturminner, såkalte «brukerminner», laste opp bilder og legge inn informasjon og kommentarer til både brukerminner og offentlige kulturminner. Aktive brukere på plattformen skaper lenker gjennom å dele informasjon og bilder, korrigere opplysninger, for eksempel geografisk plassering, eller legge til supplerende kunnskap om et kulturminne. Riksantikvaren har redaktører som følger med på plattformen daglig. Dersom det legges inn informasjon som Riksantikvaren tenker at bør følges opp, videreformidles dette til den aktuelle fylkeskommunen, som har ansvar for kulturminnet det gjelder.

Klima- og miljødepartementet: Det formelle ansvaret for Faro-konvensjonen i Norge ligger hos KLD, og departementet er representert styringskomiteen i Europarådet som har ansvar for oppfølging av konvensjonen. KLDs mest konkrete bidrag til operasjonalisering av Faro-konvensjonens prinsipper er de nye nasjonale målene og Meld. St. 16 (2019–2020). Engasjementsmålet, som ble satt som mål nummer én, beskrives som et bevisst uttrykk for det demokratiske perspektivet i Faro-konvensjonen, og som et forsøk på å snu måten forvaltningen tenker om hvem og hvorfor man bevarer kulturmiljø. Kulturmiljømeldingen bygde videre på disse målene, og en del av tiltakene i meldingen beskrives som direkte oppfølging av konvensjonen. I praksis støtter KLD demokratisering av kulturarvfeltet særlig gjennom tilskuddsordninger og frivillig sektor, og ved at Kulturminnefondet har et virkemiddel for å nå ut bredere til eiere av bevaringsverdig kulturarv.

Kulturdirektoratet: Kulturdirektoratet beskriver at de arbeider etter Faro-konvensjonens prinsipper uten at konvensjonen er bevisst til stede i arbeidshverdagen. Direktoratets nærhet til Unescos konvensjon om vern av den immaterielle kulturarven (2003) er relevant for oppfølgingen av

²⁸ Les mer om [Riksantikvarens arbeid med Nasjonale minoriteters kulturminner og kulturmiljø](#)

²⁹ Les mer om [Kulturminnesøk](#)

Faro-konvensjonen, ettersom de to konvensjonene overlapper i vekt på lokalsamfunnets deltakelse og enkeltpersoners rettighet til å definere og forvalte kulturarv. Museumssektoren beskrives som et felt der begge konvensjonene er relevante, særlig knyttet til inkludering av lokale stemmer og ressurser. Et relevant eksempel er prosjektet «Carving out a space»³⁰, som er støttet av Kulturdirektoratet og som omhandler utvikling av nye måter å utvikle og formidle kunnskap på. Et annet eksempel på systematisk mangfoldsarbeid i museumssektoren er Mangfoldsnettverket er et nasjonalt fagnettverk ledet av Oslo Museum på oppdrag fra Kulturdirektoratet. Disse eksemplene er beskrevet nærmere i delkapittel 4.2.4.

4.2 Hvordan prinsippene praktiseres

Funnene viser at medvirkning, demokratisk tilgang, kulturarv som samfunnsressurs og kulturarvfellesskap praktiseres på flere måter, men at omfanget og dybden varierer. Medvirkning skjer i hovedsak gjennom etablerte og lovpålagte prosesser, og er svakere rettet mot innbyggere og sivilsamfunn enn mot andre offentlige aktører. Kulturarv brukes i noen grad aktivt som en ressurs i samfunnsutviklingen, og frivillige organisasjoner og lokale fellesskap utgjør en sentral bærebjelke i den praktiske gjennomføringen av kulturarvarbeidet.

4.2.1 Medvirkning og demokratisk tilgang

Medvirkning kan forstås og praktiseres på mange ulike måter i kulturmiljøarbeidet, fra formelle planprosesser etter plan- og bygningsloven, til mer prosjektbasert samskaping, stedsutvikling, frivillighet og samarbeid med eiere og lokalsamfunn. Se mer om ulike former for medvirkning i Tekstboks 4-6.

³⁰ Les mer om [prosjektet «Carving out space»](#)

Medvirkning i kulturmiljøarbeid handler om at berørte aktører, eiere, frivillige, lokalsamfunn og kulturarvfellesskap får mulighet til å bidra med kunnskap, erfaringer og vurderinger i arbeidet med å identifisere, tolke, bruke, forvalte og videreutvikle kulturarv. Medvirkning kan skje gjennom formelle prosesser, men også gjennom dialog, samarbeid, samskaping, frivillig innsats, praktisk forvaltning og lokal mobilisering.

Pbl. gir klare føringer for myndighetenes ansvar for at medvirkning finner sted, men er mindre konkret på kriterier for god medvirkning. På den annen side har kommunene stor grad av frihet når det gjelder omfang av og former for medvirkning i plan- og beslutningsprosesser (Ringholm og Nyseth 2018).

Medvirkning kan forstås og praktiseres på mange ulike måter i kulturmiljøarbeidet. I en snever forstand handler medvirkning om innbyggers og berørte aktørers deltakelse i offentlige plan- og beslutningsprosesser, for eksempel gjennom høringer, innspillmøter og planprosesser etter plan- og bygningsloven. En slik forståelse legger vekt på at innbyggere skal kunne bringe inn synspunkter og lokalkunnskap før beslutninger fattes.

I lys av Faro-konvensjonen kan medvirkning også forstås bredere. Konvensjonen legger vekt på at mennesker og menneskelige verdier skal stå sentralt i forståelsen av kulturarv, og at alle bør kunne delta i arbeidet med å definere, forvalte og utvikle kulturarven. Den fremhever også at kulturarv ikke bare handler om objekter og steder i seg selv, men om betydningen, bruken og verdiene mennesker knytter til dem.

I kulturmiljøarbeidet kan medvirkning derfor omfatte både formelle og uformelle former for deltakelse. Det kan handle om å involvere eiere, frivillige organisasjoner, lokalsamfunn, minoritetsmiljøer, barn og unge, næringsliv og andre berørte i spørsmål om hva som er viktig kulturarv, hvordan kulturmiljøer skal brukes og utvikles, og hvordan ulike interesser og verdier skal avveies. Medvirkning kan skje gjennom høringer og møter, men også gjennom prosjektbasert samarbeid, samskaping, stedsutvikling, frivillig arbeid, kunnskapsinnhenting, skjøtsel, formidling og praktisk bruk av kulturmiljø. Eksemplene er ikke en uttømmende liste med former for medvirkning.

Medvirkning i planprosesser er en viktig del av lokaldemokratiet og interesserte skal ha anledning til å medvirke i utformingen av planer. Regjeringen viser til ulike aktører har både rettigheter og plikter som gjelder for medvirkning i planprosesser, se mer om dette i Tekstboks 4-7.

³¹ Les mer om [Convention on the Value of Cultural Heritage for Society \(Faro Convention, 2005\)](#) på Europarådets nettside

³² Les mer om [medvirkning](#) på Store Norske Leksikon

³³ [Menon Economics \(2026\). Virkemidler for å redusere nedbygging av særlig viktige naturarealer](#)

Alle som fremmer planer etter plan- og bygningsloven, har ansvar for at berørte og andre interesserte får anledning til å medvirke i utformingen av planer.

Kommunene skal sikre aktiv medvirkning fra de grupper som trenger spesiell tilrettelegging og skal påse at medvirkningen er gjennomført der en annen enn kommunen selv fremmer planforslag.

Fylkeskommunen har som regional planmyndighet ansvar for å sikre medvirkning i regionale planprosesser, og har samtidig et planfaglig veiledningsansvar overfor kommunene, blant annet knyttet til medvirkningsmetoder og -opplegg. I kommunale planprosesser skal fylkeskommunen delta og gi uttalelser ut fra de regionale interessene den skal ivareta, og kan ved behov fremme innsigelse for å ivareta nasjonale eller viktige regionale interesser.

Kommunal- og distriktsdepartementet har det overordnede ansvaret for plan- og bygningsloven, og dermed for generell oppfølging, utvikling og veiledning knyttet til medvirkningsbestemmelsene, i samarbeid med berørte departementer, direktorater og statlige organer. Flere statlige sektormyndigheter skal delta i planprosesser for å ivareta nasjonale og viktige regionale interesser på sine fagområder, og kan fremme innsigelse ved behov, mens departementet selv kan utarbeide og vedta statlige arealplaner etter de samme lovbestemmelsene som kommunale arealplaner, men uten klagerett.

Private forslagsstillere til detaljreguleringer har ansvar for å avklare opplegg for medvirkning med kommunen, kunngjøre oppstart og varsle grunneiere, naboer og andre berørte direkte. De skal også legge til rette for medvirkning i tråd med opplegget som er avklart med kommunen, og kan etter avtale med kommunen stå for kunngjøring av høring og offentlig ettersyn.

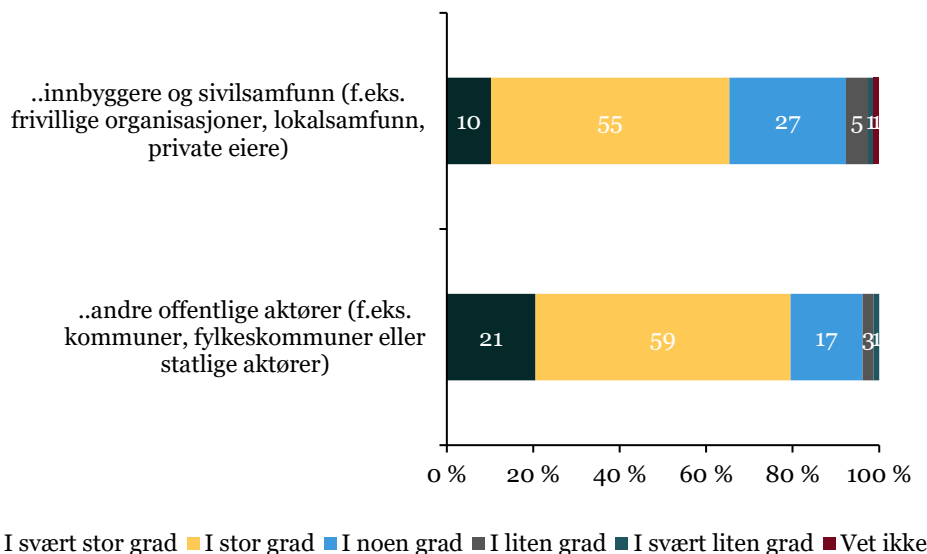
Medvirkning skjer i stor grad gjennom etablerte og lovpålagte prosesser, særlig planprosesser supplert med løpende dialog og samarbeid med frivillighet, men er svakere overfor innbyggere og sivilsamfunn enn offentlige aktører.

Flere kommuner oppgir at involvering i størst grad skjer gjennom plan- og bygningsprosesser. I spørreundersøkelsen oppgir 73 prosent av respondentene at medvirkning er integrert i planprosesser i stor eller svært stor grad, mens andelen er 51 prosent for utviklingsprosjekter og bare 31 prosent for enkeltsaker og løpende saksbehandling. Dette kan være fordi medvirkning i enkeltsaker og løpende saksbehandling kan være krevende å gjennomføre, både av hensyn til kompetanse og kapasitet.

Et stort flertall av respondentene oppgir at de legger til rette for medvirkning i kulturmiljøarbeidet, både fra innbyggere og sivilsamfunn og fra andre offentlige aktører. Det er 65 prosent som oppgir at de i stor eller svært stor grad legger til rette for medvirkning fra innbyggere og sivilsamfunn. Andelen er enda høyere for medvirkning fra andre offentlige aktører, der 80 prosent oppgir det samme. Andelen som oppgir at de i liten eller svært liten grad legger til rette for medvirkning, er lav for begge grupper.

³⁴ Les mer om [medvirkning](https://regjeringen.no) regjeringa.no

Figur 4-3 I hvilken grad det finnes strukturer og tiltak i virksomheten som legger til rette for medvirkning fra ulike grupper. Kilde: spørreundersøkelse til kommuner og fylkeskommuner



De åpne svarene indikerer at kommuner og fylkeskommuner har integrert medvirkning på flere måter, særlig i planprosesser og i arbeidet med planer og strategier. Flere viser til mottak av skriftlige innspill, åpne kontorer, telefonkontakt og ulike møteplasser som kanaler for innspill fra organisasjoner og frivillige.

Konkrete medvirkningsopplegg i forbindelse med kommuneplanarbeid og innarbeiding av hensynssoner er blant annet bygdemøter. En kommune oppgir i intervjuet at de arrangerte bygdemøter der de arbeidet med "hjerterpunkter" (hva folk bryr seg om) og "smertepunkter" (konfliktområder), det ble laget referater fra møtene som ble brukt aktivt inn i planarbeidet. En annen kommune oppgir at alle grunneiere som ble berørt av hensynssoner for kulturmiljø, ble invitert til grendemøter. Kommunen viser til at disse møtene bidro til få konflikter da hensynssonene ble innarbeidet i kommuneplanens arealdel.

Både fylkeskommuner og kommuner viser også til medvirkning i fredningssaker. Tiltakene handler blant annet om å sikre innspill i utvelgelsen av fredningskandidater og i utformingen av vern og bruk etter fredning. En fylkeskommune oppgir i intervjuet at publikum kan melde inn fredningskandidater via fylkeskommunens nettsider. Andre fylkeskommuner viser til møter, befaringer og oppfølging av eiere av fredede bygg som del av arbeidet med fredningssaker.

Medvirkning trekkes også frem i forbindelse med formidling og museumsarbeid. Dette omfatter blant annet innsamling av gjenstandsinformasjon og samarbeid med frivillige og lokale aktører til museumsutstillinger. I enkelte tilfeller brukes fokusgrupper som representerer miljøene eller gruppene som er relevante for den aktuelle utstillingen.

Tilskuddsordninger gir flere aktører økonomisk handlingsrom til å ta initiativ og utvikle, og kan dermed bidra til at flere stemmer, interesser og kunnskapsmiljøer får en rolle i arbeidet med kulturarv og kulturmiljø. Datainnsamlingen viser at det finnes et omfattende sett av forvaltere av tilskuddsordninger med relevans for kulturmiljøfeltet, herunder Riksantikvaren, Kulturminnefondet Klima- og miljødepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet, Kulturdirektoratet, Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) og Sametinget. Fylkeskommunene forvalter både egne

tilskuddsordninger og videreformidler midler fra Riksantikvaren. Eksempler på hva fylkeskommunenes ordninger brukes til, er formidling av kulturarv, stedsutvikling, kulturløyper, skilting, samt antikvarisk vedlikehold rettet mot private huseiere og frivillige lag og foreninger. Kommunene kan på sin side både være mottakere og videreformidlere av tilskudd, blant annet ved å søke midler i samarbeid med museum og andre frivillige organisasjoner, fungere som veileder om støtteordninger og forvalte midler knyttet til lokale kulturmiljø.

Eksempler på prosjekter og tiltak som har mottatt tilskudd, dekker både kulturturisme, registrering og fredning av minoriteters kulturmiljø, vikingtidsprosjekter som Osebergskipet og Vikingveien-prosjektet, antikvarisk vedlikehold av blant annet Knaben gruve og kafébygg knyttet til Kirkens bymisjon, stedsutviklingsprosjekt (TÆL), samarbeid på tvers av aktører (KIK) og driftsstøtte til frivillige organisasjoner som Forbundet Kysten, lokale samiske foreninger og Taternes Landsforening.

4.2.2 Demokratisering og åpenhet

Funn fra intervjuene og spørreundersøkelsene viser at fylkeskommuner og kommuner benytter flere typer tiltak for å styrke demokratisering og åpenhet i kulturmiljøarbeidet. Tiltakene omfatter lavterskel rådgivnings- og veiledningstjenester, tilgjengeliggjøring av data og informasjon gjennom flere kanaler, og direkte invitasjon til grupper som ellers kan være vanskeligere å nå.

Flere viser til generelle rådgivnings- og veiledningstjenester som skal gjøre det enklere for innbyggere, eiere og andre aktører å få informasjon og råd i saker. Blant annet kunde- og publikumsmottak, åpne kontorer og tilgjengelighet via telefon, e-post og nettsider. En fylkeskommune gjennomfører kurs for privatpersoner, arkitekter, kommuner og håndverkere, og arrangerer søknadsverksted for privatpersoner og frivillige som skal søke tilskudd. En kommune beskriver i intervju at de gjennomfører uformelle møter på kafeer og i butikker, der innbyggere kan komme innom og stille spørsmål.

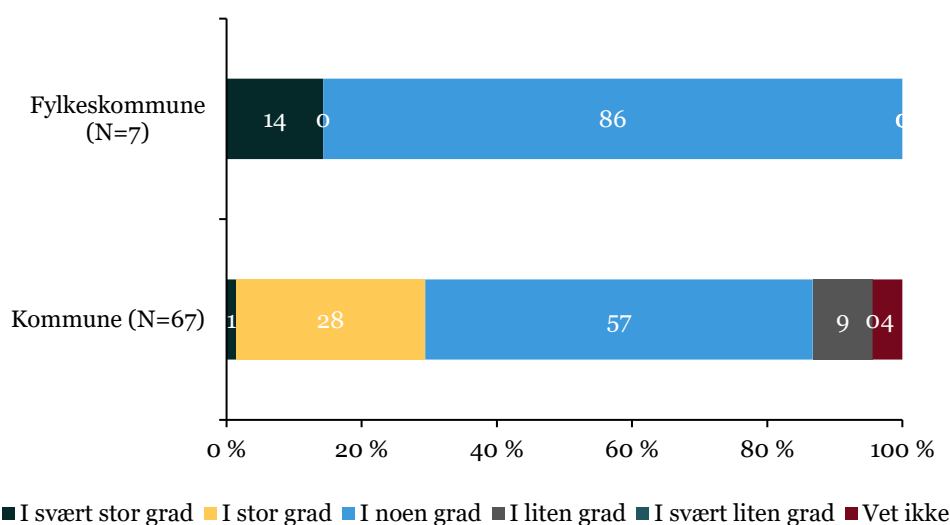
Intervjuene viser også at enkelte kommuner bruker åpne digitale løsninger for å tilgjengeliggjøre kunnskap om kulturmiljø. To kommuner oppgir at de har kulturmiljøkart som ligger åpent tilgjengelig for alle. I den ene kommunen har frivillige og historielag bidratt med mye av registreringen inn i kartgrunnlaget. Den andre kommunen viser i tillegg til åpne innsynsløsninger for saker som gjelder kulturmiljø, og oppgir at kommunen publiserer informasjonsfilmer og legger høringer ut på kommunens Facebook-sider og nettsider. Også fylkeskommunene beskriver tiltak for kunnskapsdeling og informasjonsspredning. En fylkeskommune arbeider med å dele kunnskap om hvilke kulturmiljø som finnes i ulike områder, blant annet gjennom aktiv bruk av temakart og andre digitale tjenester.

Flere fylkeskommuner og kommuner viser til at de forsøker å nå grupper som ellers ikke nødvendigvis deltar i kulturmiljøarbeidet. Dette gjøres blant annet ved å invitere grupper inn i etablerte råd, som barne- og ungdomsråd og eldreråd, og ved å inkludere dem i planprosesser. I et åpent svar oppgir en kommune at barn og unge involveres gjennom ungdomsråd, Den kulturelle skolesekken og medvirkning i skolen.

4.2.3 Kulturarv som samfunnsressurs

Kulturarv brukes i utstrakt grad som ressurs i samfunnsutviklingen, både i kommuner og fylkeskommuner. Som vist i Figur 4-4, oppgir 9 prosent av kommunene at kulturarv brukes som ressurs liten grad. Det er 28 prosent av kommunene og 14 prosent av fylkeskommunene som oppgir at kulturarv brukes som ressurs i stor eller svært stor grad, mens det vanligste svaret er «i noen grad» (57 prosent av kommunene og 86 prosent av fylkeskommunene). Funnene tyder på at kulturarv forstås og brukes som samfunnsressurs på flere måter, men at bruken varierer i omfang. Både kommuner og fylkeskommuner viser til flere eksempler på hvordan kulturarv kan inngå som virkemiddel i stedsutvikling, næringsutvikling, inkludering og identitetsbygging.

Figur 4-4 I hvilken grad kulturarv ses aktivt som en ressurs i samfunnsutviklingen. Kilde: spørreundersøkelse til kommuner og fylkeskommuner



I de åpne svarene vises det til flere eksempler hvor kulturarv brukes aktivt i stedsutvikling. En fylkeskommune oppgir at de har hatt flere prosjekter knyttet til ombruk av eksisterende bebyggelse, særlig i havneområder og tettsteder der historiske miljøer gir grunnlag for attraktivitet, næringsutvikling og opplevelser. Som konkret eksempel trekker fylkeskommunen frem transformasjon av sjøbruksbygninger til kultur- og næringsformål. En kommune viser til videreutvikling av en gammel fyrstasjon til en arena for kulturformål, som ifølge kommunen har bidratt til både næringsutvikling og identitetsbygging.

Flere respondenter fra både spørreundersøkelsen og intervjuene trekker også frem museer, landemerker og kulturprosjekter som grunnlag for turisme og besøksutvikling. En fylkeskommune viser til Vikingveien-prosjektet, som er en guide til opplevelser av natur, kultur og historie i Vestfold og Telemark langs strekningen mellom Borre i Horten og Hardangervidda. En annen fylkeskommune oppgir at den bidrar til markedsføring av tilbud knyttet til kulturarv og natur fra både små og større aktører. En kommune viser også til samarbeid med turistkontor og grunneiere, blant annet i arbeidet med bærekraftig reisemål.

Intervjuene viser også at museene beskrives som inkluderingsarenaer, og ikke bare som formidlingsinstitusjoner. Det vises blant annet til hospitantordninger, språkpraksis og arbeidspraksis for unge som har falt ut av skole eller arbeid. Museene beskrives også som møtesteder for minoriteter. I de åpne svarene peker en frivillig organisasjon på at kulturarv kan fungere som møteplass på tvers av generasjoner. Også kommuner trekker frem at lokale kulturminner brukes som samlingssteder og inkluderende møteplasser.

4.2.4 Kulturarvfelleskap og sivilsamfunnets rolle

Frivilligheten og minoritetsmiljøer fremstår som en sentral bærebjelke i den praktiske gjennomføringen av kulturmiljøarbeidet. De beskrives både som kunnskapsbærere, utøvere og pådrivere for deltakelse, og som viktige samarbeidspartnere for forvaltningen. Eksempelene viser at frivilligheten ikke bare bidrar i enkeltprosjekter, men inngår i mer varige strukturer for bevaring, bruk og videreføring av kulturarv. Kulturarvfelleskap kommer til uttrykk gjennom flere typer praksiser og arbeidsformer, blant annet systematisk samarbeid mellom kommuner, historielag og lokale lag,

driftsavtaler og delt eierskap mellom kommuner og organisasjoner, råd og styrer på tvers av sektorer, og lokal medvirkning i frednings- og minoritetsarbeid.

Sivilsamfunnet som kunnskapsbærere og utøvere

Som kunnskapsbærere bidrar frivillige aktører med historisk og immateriell kulturarvskunnskap som ikke nødvendigvis er tilgjengelig gjennom offentlige tjenester eller registre. Dette omfatter blant annet private arkiver, kunnskap som er utviklet og bevart innenfor bestemte miljøer, og tradisjonsbærere. Fra intervju trekkes det frem tradisjonell smiing, skimaking og andre håndverksteknikker og tradisjoner som eksempler på kunnskap som må overføres til nye generasjoner for å bli bevart og ikke gå tapt. Dette forutsetter at fagmiljøene og fellesskapene utvikler kurs, opplæring og systemer for kunnskapsoverføring.

Frivillige aktører bidrar også aktivt i drift, vedlikehold og gjennomføring av tiltak. Intervjuene viser at frivillige utfører mye praktisk arbeid knyttet til vern, dugnad, skilting og skjøtsel. I tillegg arbeider frivillige bredt med formidling av kultur og historie, påvirkning av lokale prosesser og utvikling av inkluderende møteplasser der kulturmiljø brukes som samlingssteder. En frivillig organisasjon beskriver for eksempel at det er medlemmene som tar vare på kystens kulturarv, herunder minner, båter og bygninger. Dette omfatter alt fra små båter til dampskip, naust, sjøhus, fyrstasjoner og andre kulturmiljøer.

Lokale kulturarvfellesskap og delt eierskap

Intervjuene viser flere eksempler på prosjekter der eiere, kommuner og frivillige aktører inngår i felles prosesser eller referansegrupper. TÆL-prosjektet i Trøndelag fylkeskommune trekkes frem som et stedsutviklingsprosjekt som omfatter fire prosjekter i fire kommuner. Prosjektet beskrives også som en nettverksbygger, ved at det kobler kommunene med andre aktører som arbeider med lignende utfordringer. Ett av prosjektene som ble valgt ut, er Wesselgården i Heim kommune. I intervju med Wesselgårdens venner beskrives det at det i oppstartsfasen ble etablert en ressursgruppe og gjennomført et myldremøte med deltakelse fra kommune, næringsliv og relevante organisasjoner. Et sentralt grep har vært å inngå en driftsavtale med kommunen, med formål om å overføre driftsansvaret til foreningen selv.

Et annet eksempel på delt eierskap er et digitalt museum. Her betaler kommunen, et bygdetun og et historielag hver sin tredjedel av museets kostnader. Bygdetunet er organisert som en stiftelse og drives med to ansatte og omfattende frivillig innsats fra om lag 70 personer.

Involvering av historielag i kommunene skjer på flere måter. Det vises blant annet til samarbeid om skilting, skjøtsel og forslag til veinavn, arbeid med planer og høringsinnspill, og arbeid med registrering og verdisetting av kulturmiljø.

Et eksempel utvidede museale praksiser er prosjektet «Carving out a space»,³⁵ drevet av Randsfjordmuseet i samarbeid med blant andre Nasjonalmuseet, Perspektivet Museum, Oslo Museum og flere universiteter og høyskoler, støttet av Kulturdirektoratet. Prosjektet har som mål å utvikle permanente strukturer for samhandling mellom kunnskapsmiljøer på innsiden og utsiden av museet, og stiller eksplisitt spørsmål om hvordan museer kan engasjere nye grupper og miljøer i formidling.

³⁵ Les mer om [prosjektet «Carving out space»](#)

Et annet eksempel på systematisk mangfoldsarbeid i museumssektoren er Mangfoldsnettverket³⁶, et nasjonalt fagnettverk ledet av Oslo Museum på oppdrag fra Kulturdirektoratet. Nettverket har siden 2016 samlet museer fra hele landet for å styrke arbeidet med minoriteter og kulturelt mangfold, blant annet gjennom prosjektene Uenighetsfellesskapet (2019–2021) og Samlingenes mange stemmer (2022–2024). Det sistnevnte prosjektet rettet søkelyset mot hvilke historier museene løfter frem i sine samlinger, og hvem som ikke er representert. Dette er spørsmål som ligger i kjernen av Faros forståelse av kulturarv som noe som forvaltes i fellesskap mellom institusjoner og kulturarvsfellesskap.

Paraply- og nettverksorganisasjoner

Funnene fra intervjuene og spørreundersøkelsen viser at det praktiseres flere former for organisert samarbeid mellom frivillige aktører. Dette omfatter formelle paraplyorganisasjoner som Kulturvernforbundet, med om lag 2 600 lokallag og over 270 000 medlemmer, Forbundet Kysten med 130 lokallag, Fortidsminneforeningen med tre selvstyrte nivåer, og Landsforbundet av Motorhistoriske Kjøretøyklubber (LMK) som paraplyorganisasjon for 160 klubber og 200 lokallag. I tillegg finnes allianser og fellesorganer der flere frivillige organisasjoner samarbeider om felles formål. Norsk allianse for bevegelig kulturarv, som samler LMK, Luftfartøyvern og Norsk Jernbaneklubb, trekkes frem som et eksempel på dette.

Samarbeidet skjer også gjennom mer uformelle og lokale fellesskap som er bygget rundt bestemte kulturminner eller miljøer. Dette omfatter blant annet lokale verneorganisasjoner, fyrforeninger over hele landet og samarbeid mellom bygdetun og historielag. Slike fellesskap beskrives som viktige fordi de kombinerer lokal kunnskap, frivillig innsats og praktisk forvaltning av konkrete kulturmiljøer.

Veiledning, kompetansebygging og fredningssamarbeid

Det trekkes også frem flere eksempler på veiledning, nettverk og faglig påfyll. En fylkeskommune har samlet frivillige som arbeider med vikingtid i en paraplyorganisasjon. Organisasjonen mottar 150 000 kroner årlig til kunnskaps- og formidlingskurs eller andre behov den selv vurderer som viktige. Paraplyorganisasjonen oppgis å bestå av 18 lag og 1 400 medlemmer, med frivillige i alderen seks til 92 år. En annen fylkeskommune viser i intervju til tre bygningsvernssentre som gir fysisk veiledning, gjennomfører befaringer og tilbyr kurs for privatpersoner, arkitekter, kommuner og håndverkere. En kommune har, sammen med fylkeskommunen, gjennomført opplæringskurs i kulturbygg og verdisetting av kulturhus.

Intervjuene og de åpne svarene viser også eksempler på prosjekter der lokale aktører er involvert i fredningsarbeid og arbeid med minoriteters kulturarv. Det vises til ulike former for involvering, fra større seminarer der kommuner, organisasjoner og privatpersoner inviteres inn, til mindre dialogmøter, befaringer, åpne arkeologiske registreringer og kaffemøter. Flere kommuner har også gjennomført registreringer av kulturminner i samarbeid med minoritetsforeninger.

4.3 Barrierer, gap og utviklingsbehov

Prinsipper som i mindre grad følges opp

Funnene fra evalueringen viser at prinsippene følges opp til en viss grad, og at ingen av prinsippene fremstår som helt fraværende i praksis. Samtidig peker aktørene på flere svakheter og gap. Dette gjelder særlig at medvirkning ikke nødvendigvis gir reell innflytelse på beslutninger, at involvering ofte skjer

³⁶ Les mer om [Mangfoldsnettverket](#)

for sent i prosessene, og at enkelte grupper systematisk faller utenfor. Det er særlig aktører som står utenfor forvaltningen, som frivillige organisasjoner og minoritetsorganisasjoner, som vurderer måloppnåelsen lavere enn kommuner og fylkeskommuner.

Spørreundersøkelsen viser at medvirkning ofte praktiseres som prosess, men i mindre grad som reell innflytelse på beslutninger. Kun 35 prosent av fylkeskommunene og kommunene, og 11 prosent av de frivillige organisasjonene, oppgir at innspill påvirker beslutninger i stor grad. Dette mønsteret støttes av erfaringer fra intervjuene. Flere organisasjoner viser til at de har fått komme med innspill, uten at disse nødvendigvis blir tatt hensyn til i de endelige beslutningene. Det pekes også på at kulturmiljøplaner i enkelte tilfeller blir liggende uten reell oppfølging.

En mulig forklaring på begrenset innflytelse er at aktørene involveres for sent i prosessene. Kun 27 prosent oppgir at medvirkning skjer tidlig nok. Flere peker på at når en sak først har begynt å ta form, er handlingsrommet for reell involvering begrenset. Det oppleves at aktører ofte blir involvert først etter at prosessene har kommet langt, og at det mangler arenaer for drøfting og meningsutvikling som kan gi grunnlag for reell medvirkning. Flere aktører opplever også at offentlige aktører fortsatt i stor grad sitter med definisjonsmakten i kulturarvfeltet. Det pekes i intervju på behovet for at definisjonsmakten i større grad flyttes nedover.

En mulig forklaring på dette mønsteret er det skillet Colomer (2023) beskriver mellom to kommunale sfærer, én for politikkkutvikling, forbeholdt folkevalgte og forvaltningen, og én for tjenesteyting og aktiviteter, der frivillige typisk opererer. Frivillige bidrar i den siste sfæren med kunnskap, engasjement og høringsinnspill, men har begrenset tilgang til den sfæren der prioriteringer og beslutninger faktisk fattes. Dette kan bidra til å forklare hvorfor deltakelse finner sted uten at den nødvendigvis påvirker utfallet.

Et annet sentralt funn er at flere grupper i liten grad deltar systematisk i kulturarvfeltet, og bred deltakelse fortsatt er ujevnt realisert. Spørreundersøkelsen viser at halvparten av de frivillige organisasjonene og om lag én av fem fylkeskommuner og kommuner oppgir at enkelte grupper deltar i liten grad. Når disse gruppene spesifiseres, peker både offentlig forvaltning og frivillige aktører på nasjonale minoriteter, innvandrere, flyktninger, barn og unge. Kartleggingen viser også at det i noen tilfeller mangler faste kontaktpunkter med minoriteter. Flere aktører peker også på at barn og unge kan være krevende å engasjere og nå frem til. Et konkret eksempel er en kommune som flere ganger har sendt saker til ungdomsrådet med ønske om uttalelse, men der det som regel ikke har kommet innspill tilbake.

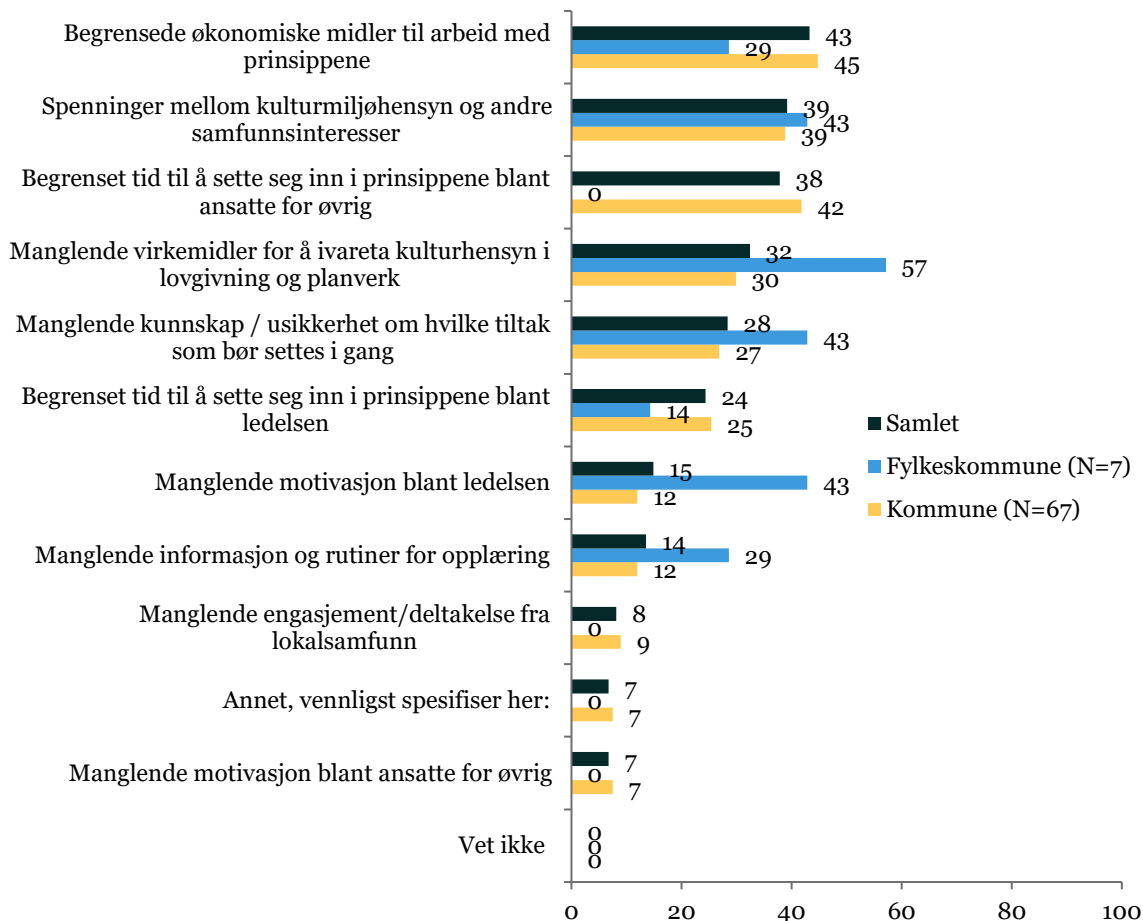
Barrierer for praktiseringen

Når kommuner og fylkeskommuner skal peke ut de viktigste barrierene for å styrke kulturarvbeidat, trekkes særlig fem forhold frem. Mest utbredt er manglende bevissthet om prinsippene i Faro-konvensjonen og begrensede økonomiske midler, som hver oppgis av om lag 45 prosent av respondentene. Deretter følger spenninger mellom kulturmiljøhensyn og andre samfunnsinteresser (39 prosent), begrenset tid blant ansatte (38 prosent) og manglende virkemidler for å ivareta kulturhensyn i lovgivning og planverk (32 prosent). Også manglende kunnskap eller usikkerhet om hvilke tiltak som bør settes i gang trekkes frem av om lag 28 prosent.

Det er enkelte tydelige forskjeller mellom kommuner og fylkeskommuner i hva som oppleves som de viktigste barrierene, se Figur 4-5. Kommunene fremhever i større grad tidsbegrensninger blant ansatte (42 prosent), mens ingen fylkeskommuner peker på dette. Fylkeskommunene legger på sin side klart større vekt på manglende virkemidler i lovgivning og planverk, manglende motivasjon blant ledelsen

og manglende informasjon og rutiner for opplæring. Spenninger mellom kulturmiljøhensyn og andre samfunnsinteresser oppleves også i større grad blant fylkeskommunene.

Figur 4-5 Hva opplever du som de viktigste barrierene for å styrke kulturarbeidet? Velg inntil tre. Oppgitt i prosent. Kilde: spørreundersøkelse til kommuner og fylkeskommuner



Det er videre flere som peker på at ansvaret i kulturmiljøarbeidet fremstår fragmentert. Bare 4 prosent av respondentene mener i stor eller svært stor grad at det er tydelig hva som er virksomhetens ansvar i oppfølgingen av prinsippene, og om lag en firedel oppgir "vet ikke" på dette spørsmålet. Det samme mønsteret gjelder for opplevelsen av at staten er tydelig på hvilke forventninger som stilles til arbeidet: kun 9 prosent oppgir at de opplever statlige forventninger som tydelige i stor eller svært stor grad, mens 28 prosent svarer "vet ikke". I de åpne svarene utdypes dette blant annet med at lovverket i dag stiller lite krav til kommunen, at retningslinjer uten bindende kraft har begrenset verdi i en hverdag der ikke-lovpålagte oppgaver må nedprioriteres, og at Faro-konvensjonen oppfattes som et viktig, men ganske fjernt, rammeverk.

Dette bildet er i tråd med Colomers (2023) karakteristikk av det norske systemet som «participatory and deliberative in the spirit of the law, but liberal in the letter of the law» (s. 4), som innebærer at ambisjonene er tydelige i lovenes formålsparagrafer og politiske dokumenter, men de konkrete mekanismene som skulle sikre reell innflytelse, er ikke rettslig forankret.

Flere kommuner og fylkeskommuner trekker også frem at kulturmiljø er det første som nedprioriteres når kommuneøkonomien strammes inn. Mindre kommuner med svake fagmiljøer beskriver at de blir

avhengige av enkeltpersoner og av tett oppfølging fra fylkeskommunen, og at de mangler kapasitet til å sette seg inn i prinsippene og omsette dem i konkret saksbehandling.

Flere aktører, både frivillige organisasjoner, kommuner og fylkeskommuner, peker på at kulturmiljøfaglige hensyn kan komme til kort i møte med nærings- og utbyggingsinteresser i lokale beslutningsprosesser. Det pekes på at lokalpolitikere i enkelte tilfeller overstyrer administrasjonens faglige anbefalinger eller gir dispensasjoner mot administrasjonens innstilling. Dette avspeiler en bredere spenning i arealforvaltningen mellom kulturmiljøfaglige hensyn og andre samfunnshensyn. Det pekes også på at frivillig kulturvern i for liten grad anerkjennes som en ressurs i samfunnsutviklingen, og at gjennomslagskraft, ikke deltakelse i seg selv, oppleves som det største problemet. Kapasitet og slitasje på enkeltpersoner i frivilligheten trekkes dessuten frem, det kan bli mye høringsarbeid med svært knappe midler.

Utviklingsbehov

De fleste aktørene oppgir at det er behov for tiltak eller endringer for å styrke implementeringen av prinsippene i Faro-konvensjonen, men flertallet vurderer behovet som moderat. I underkant av 40 prosent av kommunene og fylkeskommunene mener behovet er stort eller svært stort, mens om lag halvparten oppgir at det er behov i noen grad. Blant frivillige organisasjoner er andelen som mener behovet er stort eller svært stort klart høyere, noe som understreker at oppfatningen av utviklingsbehov varierer med ståsted.

Forslagene til tiltak fra kommunene og fylkeskommunene grupperer seg særlig rundt fire områder:

- strammere rammer gjennom sterkere lovverk og tydeligere statlige krav, blant annet ved at hensynssoner i kommuneplanens arealdel kan kobles til bindende bestemmelser, og ved at en styrket kulturmiljølov kan gi kommunene et tydeligere mandat.
- bedre operasjonalisering, ved at Faro-konvensjonen gjøres mer relevant i den praktiske hverdagen, med konkrete eksempler, veiledning og tydeligere kobling til eksisterende virkemidler som plan- og bygningsloven.
- økt kapasitet og kompetanse, både i form av ressurser og opplæring og tilbud om kursing og erfaringsdeling, særlig rettet mot mindre kommuner.
- sterkere forankring i ledelse og politisk nivå, blant annet ved at kulturmiljø integreres tydeligere i samfunnsutvikling, klimaarbeid og stedsutvikling, og at politikernes kunnskap styrkes.

Forslagene fra frivillige organisasjoner overlapper på flere områder, men har et tydeligere fokus på medvirkning og rammebetingelser for frivilligheten. Det pekes på behovet for å etablere nettverk og varslingsrutiner, for eksempel felles mail-lister og tidligere involvering, og for å innføre krav om reell medvirkning, ikke bare formell høringsadgang. Flere peker også på behovet for grunnstøtte til frivillige organisasjoner som driver kontinuerlig arbeid, og for tydeligere anerkjennelse av frivillig sektor som ressurs i forvaltningen. Det trekkes også frem at kompetanse og kunnskap må styrkes hos politikere, blant kommuneansatte og i skoleverket, og at det er behov for målrettet arbeid mot grupper som ellers i liten grad deltar, særlig nasjonale minoriteter, barn og unge og eldre.

Flere aktører, både i forvaltningen og blant frivillige, peker også på at synligheten av kulturarv og av aktørene som arbeider med den må økes, blant annet gjennom mediarbeid, formidling og bruk av nye kanaler.

4.4 Våre vurderinger

Funnene i evalueringen viser at prinsippene i hovedsak følges opp gjennom eksisterende praksiser og virkemidler, særlig i planprosesser og i samarbeid med frivillige. Samtidig er arbeidet i stor grad implisitt, ujevnt og personavhengig, og prinsipper som handler om reell innflytelse og brede kulturarvfelleskap er bare delvis realisert i praksis.

Prinsippene praktiseres, men i hovedsak implisitt og varierende

Funnene tyder på at Faro-konvensjonen sjelden er en uttalt referanse i forvaltningens daglige arbeid, men at prinsippene likevel er til stede gjennom etablerte arbeidsmåter som planprosesser, tidlig dialog, veiledning og samarbeid med frivillige. Etter vår vurdering er dette både en styrke og en svakhet. Det er en styrke at prinsippene gjenfinnes i ordinær forvaltningspraksis, ettersom det tilsier at de ikke er avhengige av enkeltprosjekter for å få effekt. Samtidig innebærer en implisitt praksis at koblingen mellom konvensjonens ambisjoner og den faktiske gjennomføringen blir uklare. Når aktørene selv ikke nødvendigvis er bevisst på at de arbeider etter Faro-konvensjonens prinsipper, blir det vanskeligere å vurdere hvilke deler av konvensjonen som faktisk ivaretas, og hvilke som faller utenfor.

Forankring i planverk fremstår som et nødvendig, men ikke tilstrekkelig, premiss for at prinsippene skal slå gjennom i praksis. Selv om flere kommuner og fylkeskommuner oppgir at kulturmiljø og prinsippene er forankret i overordnede planer, viser funnene at det er stor variasjon i hvor langt forankringen følges opp i mer styrende virkemidler som kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner og byggesaksbehandling. Forankring på overordnet nivå har en verdi i seg selv, men styrkes betydelig dersom hensynssoner, bestemmelsesområder og byggesakspraksis også fanger opp kulturmiljøhensyn systematisk. Eksemplene fra kommuner som har lagt inn omfattende hensynssoner og områdebestemmelser viser at handlingsrommet finnes, men funnene tyder samtidig på at det utnyttes ujevnt.

Fylkeskommunene fremstår gjennomgående med tettere forankring og bredere virkemiddelbruk enn kommunene. Dette må sees i sammenheng med at fylkeskommunene har et tydeligere kulturmiljøfaglig mandat og mer kapasitet enn de fleste kommuner. Det er derfor ikke overraskende at kommunene scorer lavere på integrering og forankring. Dette er bekymringsfullt fordi det nettopp er gjennom kommunale virkemidler som kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner og byggesaksbehandling at prinsippene må forankres for å påvirke faktisk arealbruk og kulturmiljøhensyn. Fylkeskommunenes veilednings- og dialogarbeid mot kommunene fremstår som et viktig virkemiddel for å løfte praksis, men det forutsetter at kommunene har kapasitet og kompetanse til å ta veiledningen i bruk.

Medvirkning praktiseres bredt, men reell innflytelse er ujevn

Medvirkning er et bærende prinsipp i Faro-konvensjonen, og funnene viser at norske aktører arbeider med medvirkning på flere måter, gjennom lovpålagte planprosesser, fredningssaker, formidling, kunnskapsdeling og samarbeid med frivillige. Vår vurdering er likevel at det er en avstand mellom medvirkning som prosess og medvirkning som reell innflytelse. Spørreundersøkelsen viser at flertallet av aktørene mener strukturene for medvirkning er på plass, men kun rundt en tredel av forvaltningen og om lag én av ti frivillige organisasjoner mener innspill faktisk påvirker beslutninger i stor grad. Det er grunn til å tolke dette funnet med en viss varsomhet. Opplevelsen av ikke å påvirke beslutninger kan ha flere forklaringer. Innspill kan bli tatt inn i prosessen og vurdert, men ikke gitt gjennomslag fordi andre hensyn veier tyngre eller fordi innspillet ikke var tilstrekkelig godt underbygget, og dette er i seg selv en legitim del av en demokratisk prosess. Noe annet er dersom innspill ikke reelt sett inngår i beslutningsgrunnlaget, eller dersom involvering skjer så sent at rammene allerede er lagt og handlingsrommet i praksis er lite. Funnene gir ikke grunnlag for å avgjøre nøyaktig hva som forklarer

gapet, men kombinert med at kun rundt en firedel oppgir at medvirkning skjer tidlig nok, er det etter vår vurdering likevel en av de viktigste indikasjonene på at konvensjonens ambisjoner ikke er fullt ut realisert.

Medvirkning er i noe større grad rettet mot andre offentlige aktører enn mot innbyggere og sivilsamfunn. Rundt åtte av ti respondenter legger til rette for medvirkning fra kommuner, fylkeskommuner og statlige aktører i stor eller svært stor grad, mot rundt seks av ti for innbyggere og sivilsamfunn. Flertallet legger altså til rette for begge grupper, men forskjellen peker mot at deltakelse i praksis er noe mer institusjonelt forankret enn bredt demokratisk. Dette er i tråd med plan- og bygningslovens krav, men Faro-konvensjonens prinsipp om demokratisk tilgang forutsetter at terskelen for deltakelse senkes også for de som ikke kjenner forvaltningssystemet fra før. Flere kommuner og fylkeskommuner viser til konkrete tiltak som åpne kontorer, kulturmiljøkart, søknadsverksted og oppsøkende dialog som senker denne terskelen, men funnene tyder på at slike tiltak fortsatt er mer unntak enn regel.

Det er også grunn til å trekke frem at flere aktører peker på at involvering skjer for sent i prosessene. Kun rundt en firedel oppgir at medvirkning skjer tidlig nok. Etter vår vurdering er dette en strukturell utfordring som svekker både legitimiteten i prosessene og kvaliteten på beslutningene. Når aktører først involveres etter at sakene har tatt form, blir medvirkningen i praksis en høring snarere enn en reell medskapingsprosess.

Praksis er person-, kompetanse- og ressursavhengig

Et tydelig funn er at arbeidet med kulturmiljø og dermed også med Faro-konvensjonens prinsipper, i stor grad avhenger av enkeltpersoners engasjement, lokal kompetanse og økonomiske ressurser. Dette gjelder særlig i kommunene, der saksmengde, fagkompetanse og kapasitet varierer betydelig. Kommuner med høy saksmengde og egen kulturmiljøfaglig kompetanse fremstår med mer systematisk praksis, mens mindre kommuner er vanskeligere å nå og i flere tilfeller har svakere kobling mellom planverk, virkemidler og daglig saksbehandling. Etter vår vurdering er denne sårbarheten en strukturell svakhet ved norsk oppfølging av konvensjonen, praksis blir personavhengig, og dermed sårbar for utskiftninger, omprioriteringer og endringer i lokal politikk.

Funnene viser også at frivillige organisasjoner og lokale fellesskap utgjør en betydelig bærebjelke i det praktiske kulturmiljøarbeidet, som kunnskapsbærere, drivere av skjøtsel og formidling, og som mer varige strukturer for bevaring og videreføring av kulturarv. Dette er i tråd med Faro-konvensjonens vekt på kulturarvfellesskap. Samtidig er det grunn til å være kritisk til at en så vesentlig del av arbeidet i praksis hviler på frivillig innsats. Det reiser spørsmål om hvor robust oppfølgingen av konvensjonen er over tid, dersom forvaltningen i for stor grad forutsetter at frivilligheten dekker oppgaver som ikke har tydelig forankring i offentlige ressurser eller mandater.

Det er videre vår vurdering at kulturarv som samfunnsressurs, et kjerneprinsipp i konvensjonen, brukes mer aktivt enn aktørene selv nødvendigvis kobler til Faro-konvensjonen. Eksempler på stedsutvikling, ombruk, kulturturisme, museer som inkluderingsarenaer og lokale kulturminner som møteplasser viser at prinsippet er operativt i praksis. Likevel er bruken ujevn, og funnene tyder på at potensialet for å bruke kulturarv som virkemiddel i bredere samfunnsutvikling, i næring, stedsutvikling, inkludering og folkehelse, ikke er fullt ut realisert.

Hvilke prinsipper får svakest oppfølging

Funnene tilsier at ingen av konvensjonens prinsipper er helt fraværende i norsk praksis, men at noen prinsipper systematisk får svakere oppfølging enn andre. Vår vurdering er at dette særlig gjelder to forhold.

For det første er bred deltakelse, særlig av nasjonale minoriteter, innvandrere, flyktninger og barn og unge, et prinsipp som systematisk får svakere oppfølging. Både offentlig forvaltning og frivillige aktører peker på disse gruppene som underrepresenterte i kulturarvarbeidet, og funnene tyder på at det i flere tilfeller mangler faste kontaktpunkter, tilrettelagte arenaer og målrettede tiltak for å nå dem. Dette står i spenning til Faro-konvensjonens vekt på demokratisk tilgang og bred deltakelse, og det fremstår som et område der norsk praksis har et tydelig forbedringspotensial.

For det andre er prinsippet om reell innflytelse, at deltakelse skal påvirke både definisjonen av kulturarv og de beslutningene som fattes om den, svakere ivaretatt enn prinsippet om at deltakelse skal være mulig. Funnene tyder på at definisjonsmakten i kulturarvfeltet i stor grad fortsatt ligger hos forvaltningen, selv om både kommuner, fylkeskommuner og forvaltningen for øvrig har lagt til rette for involvering av frivillige og andre aktører. Flere frivillige aktører og minoritetsorganisasjoner opplever at innspillene deres blir hørt, men ikke nødvendigvis får gjennomslag. Når kun et mindretall opplever at innspill faktisk påvirker beslutninger, og en enda mindre andel mener involvering skjer tidlig nok, tilsier funnene at medvirkningen i praksis er mer prosessuell enn substansiell. Et kulturarvfelleskap i konvensjonens forstand forutsetter at de som identifiserer seg med en bestemt kulturarv også har en rolle i å definere, forvalte og videreføre den, ikke bare å bli konsultert. Etter vår vurdering er dette den mest grunnleggende utfordringen ved norsk oppfølging av konvensjonen, fordi den berører selve premisset for at de øvrige prinsippene skal kunne realiseres. Reell innflytelse forutsetter dessuten at forvaltningen er rustet til å håndtere at ulike grupper kan ha forskjellige tolkninger av hva som er verdifull kulturarv, og at slike spenninger kan rommes uten at etablerte perspektiver automatisk dominerer.

Samlet er vår vurdering at norsk praksis ivaretar mye av det Faro-konvensjonen forutsetter, men at oppfølgingen er for ujevn og for avhengig av enkeltpersoner, lokal kapasitet og frivillig innsats til at man kan si at prinsippene er systematisk implementert. Det er særlig på koblingen mellom medvirkning og reell innflytelse, på inkludering av grupper utenfor de etablerte kontaktflatene, og på en mer eksplisitt operasjonalisering av konvensjonens prinsipper i kommunalt planverk og virkemidler, at det er behov for en styrket innsats.

Vurdering av barrierer og utviklingsbehov

Etter vår vurdering peker funnene om barrierer og utviklingsbehov mot tre forhold som er sentrale for hvordan oppfølgingen av Faro-konvensjonen kan styrkes.

For det første fremstår uklarheten om ansvar og statlige forventninger som en grunnleggende barriere som ligger til grunn for flere av de andre. Når kun et lite mindretall mener det er tydelig hva virksomheten har ansvar for, og en betydelig andel ikke kan ta stilling til spørsmålet, blir det vanskelig å forvente systematisk og prioritert oppfølging. En tydeligere ansvarsavklaring mellom stat, fylkeskommune og kommune, og innenfor kommunenes egen organisasjon, framstår som en forutsetning for at andre tiltak skal kunne virke etter hensikten. Dette har også betydning for hvordan kapasitet og kompetanse fordeles: når ansvaret er uklart, blir det også vanskeligere å begrunne hvorfor ressurser skal prioriteres til kulturmiljøarbeidet i konkurranse med andre lovpålagte oppgaver.

For det andre tyder funnene på at det er en avstand mellom prinsippene i Faro-konvensjonen og de virkemidlene som faktisk styrer forvaltningens hverdag. Aktørene peker på at konvensjonen oppleves som relevant, men "fjern", og at det er behov for tydeligere kobling mellom dens prinsipper og operative

virkemidler som plan- og bygningsloven, kulturmiljølov, hensynssoner og bestemmelsesområder. Etter vår vurdering er dette en av de mest realistiske inngangene til styrket implementering, fordi den bygger på eksisterende strukturer i stedet for å forutsette nye ressurser eller egne satsinger. Det vil samtidig kreve tydeligere statlige føringer og veiledning, og at gode eksempler og praksis dokumenteres og deles på tvers av kommuner og fylkeskommuner.

For det tredje er det en spenning mellom forvaltningens og frivillighetens vurdering av hva som er den viktigste barrieren. Forvaltningen peker primært på interne forhold som bevissthet, kapasitet og virkemidler, mens frivillige aktører i større grad peker på maktforhold, at utbyggere, næringsliv og lokalpolitikk får større gjennomslag enn kulturmiljøfaglige hensyn, og at deltakelse ikke nødvendigvis gir innflytelse. Denne forskjellen tyder på at en styrking av implementeringen ikke bare handler om å øke forvaltningens egen kapasitet, men også om å sikre kulturmiljøhensynets tyngde i konkrete avveininger mot andre samfunnsinteresser. Tiltak som tydeligere lovverk, krav om reell medvirkning og bedre kompetanse hos lokalpolitikere er etter vår vurdering relevante.

Samlet vurderer vi at de viktigste utviklingsbehovene først og fremst handler om tydelighet, operasjonalisering og prosess. Et realistisk handlingsrom ligger særlig i tydeligere ansvar og forventninger, sterkere kobling mellom Faro-konvensjonens prinsipper og eksisterende virkemidler, og strukturer som sikrer at medvirkning ikke bare gir prosessuell, men også reell innflytelse.

5 Erfaringer og læringspunkter fra andre europeiske land

Finland og Nederland har valgt ulike tilnærminger til oppfølgingen av Faro-konvensjonen og er i ulike faser av implementeringen. Sverige har ikke ratifisert konvensjonen, men følger i praksis flere av prinsippene den bygger på. Erfaringene fra andre land peker i flere felles retninger. Oppfølgingen krever mer enn lovendringer og forutsetter bred forankring, dedikerte ressurser og koordinering. Deltakende prosesser og dialog med frivillig sektor er sentrale virkemidler, og målings- og kunnskapsverktøy bidrar til å gi arbeidet retning over tid. Samtidig fremstår konvensjonens åpne karakter som både en styrke og en svakhet, og det er krevende å nå utover det etablerte kulturarvsfeltet. Endringene som observeres i kulturarvsfeltet kan heller ikke tilskrives Faro-konvensjonen alene, men ses i sammenheng med bredere samfunnsutvikling.

Vi har gjennomført intervjuer med representanter fra det finske kulturarvdirektoratet Museiverket, det nederlandske kulturarvdirektoratet Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE), og den svenske Riksantikvaren. Som supplement til erfaringene fra de tre landene har vi gjennomført et overordnet intervju med Europarådet, som forvalter Faro-konvensjonen. Intervjuet ga ikke beskrivelser av enkeltland, men noen meta-perspektiver på hvordan konvensjonen er ment å fungere og hvilke trender Europarådet observerer.

Europarådet understreker at Faro-konvensjonen er en rammekonvensjon, og at dette er et bevisst valg fra 2005, da det var komplekst å enes om konkrete handlinger. Konvensjonen definerer derfor ikke konkrete tiltak, men et sett prinsipper som hvert land er ment å oversette til egen kontekst. Fleksibiliteten beskrives som konvensjonens viktigste styrke, den åpner for å tilpasse implementeringen til ulike forvaltningstradisjoner. Av samme grunn har få land utarbeidet nasjonale strategiplaner spesifikt for Faro-konvensjonen, og oppfølgingen skjer i hovedsak gjennom prinsippforankring og enkeltinitiativer. Intervjuobjektet peker også på en tydelig trend mot desentralisering: implementeringen flyttes i økende grad fra nasjonalt til regionalt og lokalt nivå, og Nederland og Spania trekkes frem som eksempler.

I dette kapittelet presenterer vi først erfaringene fra Finland (5.1) og Nederland (5.2), deretter erfaringene fra Sverige (5.3) og til sist felles læringspunkter for Norge (5.4).

5.1 Erfaringer fra Finland

Finland forberedte ratifiseringen av Faro-konvensjonen gjennom en signaturkampanje og bredt forarbeid i 2013 og 2014. I denne fasen ble en digital deltakelsesplattform testet ut, og det ble gjennomført tre regionale arrangementer der kulturarvssamfunn og andre interesserte kunne komme med innspill. Det høyeste aktivitetsnivået i det finske arbeidet med Faro-konvensjonen kom rundt 2018, året etter at landet sluttet seg til konvensjonen. Etter dette har det vært få ressurser avsatt spesifikt til kommunikasjon eller implementering, og oppfølgingen har vært avhengig av engasjement mer enn av øremerkede midler eller formelle strukturer. Konvensjonen er i dag i hovedsak kjent i fagmiljøet for kulturarv og til en viss grad blant kulturarvsfelleskap, men i begrenset grad i den brede offentligheten.

Hovedverktøyet for implementering har vært den første nasjonale kulturarvsstrategien, som ble utarbeidet under pandemien. Strategien har Faro-konvensjonen og FNs 2030-agenda som hovedforankringspunkter, og ett av de fire målene er at kulturarv er felles og at alle har rett til kulturarv. Strategien følges opp av en åpen digital plattform der hvem som helst kan publisere prosjekter og initiativer som bidrar til å realisere målene. Kultur- og utdanningsdepartementet har aktivt fremmet plattformen, og aktører som allerede samarbeider tett med forvaltningen, publiserer der. Det gjenstår imidlertid å se hvor bredt plattformen vil nå ut til grupper som er mindre organiserte.

Den finske kulturpolitiske meldingen fra 2025 omtales som det viktigste politiske dokumentet på feltet i dag, med en handlingsplan som strekker seg til 2040. Et av målene er at kultur er en rett for alle, i tråd med Faro-konvensjonens prinsipper. Som del av oppfølgingen ble det gjennomført en dialogrunde der lokale og regionale aktører, foreninger, universiteter, forskningsmiljøer og næringsliv ble invitert til dialog om hvordan målene skal realiseres.

I Finland henvises det sjeldent til Faro-konvensjonen eksplisitt, selv om deltakelse er blitt en innarbeidet praksis. Intervjuobjektet understreker at deltakende metoder var i bruk også før konvensjonen ble ratifisert, og at utbredelsen reflekterer en bredere samfunnsutvikling og et større offentlig forventningspress, og ikke konvensjonen alene. Samtidig har deltakelse blitt mer vanlig siste tiåret ifølge respondenten, og staten har i økende grad brukt tilskudd og insentiver for å støtte deltakende praksiser i kulturarvsfeltet.

Når det gjelder lovverk, fortalte informanten at den finske gjennomgangen i 2014 vurderte at det tilsynelatende ikke var motstrid mellom finsk lovgivning og konvensjonen, men at flere lover hadde behov for forbedring. Intervjuobjektet peker også på en motbevegelse der det i 2020-årene har det vært politiske tendenser, både i Finland og i andre land, til å begrense deltakelse. Nylig lovgivning om arealplanlegging har ifølge intervjuobjektet ført til klager om at deltakerrettighetene i plan- og kulturminnesaker er svekket. Utviklingen settes i sammenheng med økt polarisering og press fra økonomiske perspektiver.

Mangel på ressurser og koordinering identifiseres som den største barrieren for implementering av Faro-konvensjonen i Finland. Hvis konvensjonen skal implementeres systematisk og presist, krever det dedikerte midler, som ifølge respondenten ikke er avsatt. Samtidig understrekes det at Faro skiller seg fra andre konvensjoner ved at Europarådet ofte viser til «Faroånden», som kan realiseres på flere måter, slik at implementeringen ikke nødvendigvis må ta én standardisert form.

Intervjuobjektet fremhever særlig Kulturarvsbarometeret «Kulttuuriperintobarometri».³⁷ Kulturarvsbarometeret er en statistisk undersøkelse som gjennomføres i Finland, og gjør det mulig å følge utviklingen i kjennskap til og holdninger til kulturarv over tid. Barometeret ble gjennomført for første gang i 2017, deretter i 2021 og 2025.

Verdien av uformelle nettverk for erfaringsutveksling mellom land trekkes også frem, blant annet gjennom Faro Friends.



Faro Friends er et uformelt nasjonalt nettverk i Finland, som fungerer som en plattform for erfaringsutveksling mellom fagfolk og kulturarvfellesskap.

³⁷ Les med om [Kulturarvsbarometeret](#) i Finland

5.2 Erfaringer fra Nederland

Nederland har ikke ratifisert Faro-konvensjonen fullt ut, men signerte avtalen i 2024, og en mer formell ratifikasjonsprosess ble igangsatt i 2026. Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) har et eget team som arbeider med programmet for Faro-konvensjonen, og prosessen er bygget opp i flere faser. Tidlig i arbeidet ble det reist spørsmål fra det nederlandske kulturarvsfeltet om hvorvidt prinsippene allerede var i praksis, og om hva konvensjonen faktisk ville bety i nederlandsk sammenheng. På bakgrunn av dette ble det startet en prosess der frivillige organisasjoner, institusjoner, utdanningsaktører og offentlige myndigheter sammen kunne avklare meningsinnholdet i konvensjonen.

Tre prinsipper ble identifisert som særlig viktige for Nederland: bredere deltakelse i hva som regnes som kulturarv, åpning for nye perspektiver (herunder immateriell kulturarv), og mer aktiv bruk av kulturarv for bredere samfunnsutvikling, blant annet i velferd og sosiale spørsmål.

Resultatet av den første delen av implementeringsprosessen var en agenda med områder for forbedring, og det ble bevilget seks millioner euro fra statlige myndigheter til oppfølgingen. Deler av tilskuddet er brukt til å ansette personer som arbeider konkret med å realisere målene. En sentral del av startfasen var bruken av Faro-ambassadører, personer med nettverk i lokalsamfunn som har fungert som bindeledd mellom myndigheter og lokalt nivå. Først ble enkelte ambassadører lønnet, men antallet vokste over tid, og flere jobber i dag som frivillige ambassadører. Gjennom tilskuddsordninger har Faro-programmet kunnet støtte flere tiltak rettet mot å styrke kulturarvsfelleskap.

Tilnærmingen i prosessen har vært bevisst nedenfra og opp. Man ønsket å starte der det allerede fantes lokalt engasjement, fremfor å bygge på informasjonsflyt fra nasjonalt nivå. Denne tilnærmingen har ifølge intervjuobjektene gjort det vanskeligere for lokale myndigheter å overse konvensjonen: når lokalsamfunn selv stiller tydelige krav, blir det mindre rom for forvaltningen til å hevde at den allerede etterlever konvensjonens prinsipper uten konkrete endringer.

Implementeringen beskrives som relativt «myk», i den forstand at den er avhengig av bred oppslutning snarere enn umiddelbar juridisk forpliktelse. Faro-konvensjonens prinsipper har likevel begynt å påvirke praksis. På lokalt nivå har flere kommuner og museer innledet samskapingsprosesser om samlinger og om hvordan kulturarven skal forvaltes sammen med lokalsamfunn. Det er også utviklet finansierings- og utviklingsordninger som er fellesskapsbaserte. Intervjuobjektene understreker likevel at endringene ikke kan tilskrives konvensjonen alene da bredere samfunnsbevegelser også har gitt drahjelp, og Faro-konvensjonen beskrives som særlig betimelig som rammeverk i en tid preget av diskusjoner om demokrati og samhandling.

Implementeringen er likevel krevende for lokale myndigheter. Intervjuobjektene peker særlig på underbemanning og at mange kommuner finner det vanskelig å forme en klar tilnærming for egen kommune eller by. RCE har derfor støttet lokale myndigheter med opplæring, kunnskapsdeling, læringsarenaer og eksempler på god praksis, og oppgir at dette vil være sentralt i neste fase. En kartlegging fra 2023 synliggjorde disse utfordringene og bidro til å bekrefte at neste skritt bør være tydeligere rettet mot lokale myndigheter. I januar 2024 ble det inngått en administrativ avtale mellom nasjonale, regionale og lokale myndigheter om å implementere Faro-konvensjonen og legge de tre hovedprinsippene til grunn for fremtidig politikk.

Intervjuobjektene identifiserer flere barrierer for implementering. En er at konvensjonen er relativt åpen og ikke alltid konkret, slik at myndighetene kan hevde at de allerede arbeider i tråd med den uten å gjøre vesentlige endringer. En annen er at den etablerte organiseringen av kulturarvsarbeidet, med dens normer, regler og holdninger, ikke alltid gir tilstrekkelig rom for deltakelse, bredere forståelser av kulturarv eller bruk av kulturarv til bredere sosiale formål. En tredje er at det er vanskelig å nå ut over

det tradisjonelle kulturarvsfeltet, og at arbeidet med å utvide perspektivet på hva som regnes som kulturarv bare delvis har lyktes. Til disse kommer det strukturelle problemet med underbemanning på lokalt nivå.

Lovendringer har vært små, men målrettede, og handler blant annet om å gi definisjonen av kulturarv bredere bestemmelsesmakt i dialog mellom fagpersoner og samfunn. Overordnet peker erfaringen fra Nederland mot betydningen av å bygge implementering nedefra, involvere lokalsamfunn og frivillige tidlig, støtte dem gjennom konkrete ordninger og ambassadører.

5.3 Sverige: ingen formell ratifisering

Sverige har ikke tatt en politisk beslutning om ratifisering av Faro-konvensjonen, til tross for at dette ble anbefalt av den svenske Riksantikvaren (Riksantikvarieämbetet) tidligere. Det fremstår likevel som at Sverige følger deler av prinsippene konvensjonen bygger på. Respondenten beskriver et system med tydelige lovfestede krav til samråd og dialog, der alle berørte skal få komme til orde. Tilnærmingen i forvaltningen omtales som nedefra og opp i hvordan arbeidet utføres, innenfor rammer som settes ovenfra. Kommunene har planmonopol og er sentrale i gjennomføringen av samråd med lokale aktører. Også flere nivå- og sektorbaserte ordninger, herunder museumsloven og plan- og bygningslovgivningen, gir frivillige aktører og organisasjoner formell adgang til prosessene. Det er likevel et trekk ved den svenske modellen at deltakelsen i stor grad forutsetter etablerte organisasjoner og foreninger, noe som ifølge intervjuobjektet kan gjøre det lettere for noen grupper å organisere seg enn for andre som da faller utenfor.

Riksantikvaren i Sverige har nylig vedtatt en ny strategisk plan der én av innretningene, kulturarv for sosial bærekraft, ligger nært Faro-konvensjonens prinsipper og omfatter rett til tilgang til kulturmiljø for alle, regional utvikling og sosialt samhold. Intervjuobjektet understreker likevel at prinsippene foreløpig er sterkere nedfelt i strategier enn de er operasjonalisert i konkret praksis.

5.4 Felles læringspunkter for Norge

Selv om Finland og Nederland har valgt ulike tilnærminger, peker erfaringene i flere felles retninger som er direkte relevante for norsk oppfølging.

For det første viser begge landene at oppfølging av Faro-konvensjonen i praksis krever mer enn lovendringer. Konvensjonens åpne karakter er en styrke som inviterer til ulike tilnærminger, men også en svakhet som gjør at myndigheter kan hevde å allerede etterleve prinsippene uten å gjennomføre reelle endringer. Dette mønsteret er gjenkjennelig i norsk sammenheng. Evalueringen viser at stortingsmeldingen om nye mål i kulturmiljøpolitikken fra 2020 slo fast at prinsippene «på mange måter allerede var innarbeidet i norsk kulturmiljøforvaltning» ved ratifikasjonen. Denne vurderingen har trolig bidratt til at konvensjonen sjelden er blitt en aktiv styringsreferanse i det daglige arbeidet. Faro-konvensjonens prinsipper i dag i større grad er forankret i mål og anbefalinger enn i bindende virkemidler, og det mangler en nasjonal gjennomføringsplan og systematisk oppfølging av status.

For det andre fremstår dedikerte ressurser og koordinering som en forutsetning for systematisk arbeid. Den finske erfaringen er at fraværet av øremerkede midler etter signaturkampanjen har gjort oppfølgingen avhengig av enkeltpersoners engasjement snarere enn av struktur. Nederland skiller seg ut ved at det ble bevilget seks millioner euro til implementeringsagendaen, noe som beskrives som avgjørende for å gå fra diskusjon til konkrete tiltak. I Norge er bildet at arbeidet med Faro-konvensjonens prinsipper er person-, kompetanse- og ressursavhengig på tvers av forvaltningsnivåer, særlig i kommunene, og at kulturmiljø oppleves som et område som nedprioriteres ved

budsjettinnstramninger. Det finnes heller ingen dedikert gjennomføringsmyndighet som koordinerer innsatsen på tvers.

For det tredje viser begge land verdien av deltakende prosesser og dialog med frivillig sektor, og utfordringen ved å nå ut over det etablerte kulturarvsfeltet. Finland og Nederland erfarer begge at det krever vedvarende og målrettet arbeid å inkludere grupper som ikke er organiserte fra før. Dette samsvarer med et sentralt funn i denne evalueringen, hvor medvirkning i Norge er i stor grad rettet mot aktører med etablerte kontaktpunkter mot forvaltningen, og strukturene for involvering av nasjonale minoriteter, innvandrere, flyktninger og barn og unge er svakere. Kun 35 prosent av kommunene og fylkeskommunene, og om lag én av ti frivillige organisasjoner, mener innspill faktisk påvirker beslutninger i stor grad. Ambassadørmodellen fra Nederland der lokale ressurspersoner bringes inn tidlig og gis støtte til å mobilisere sine nærmiljøer peker mot en type virkemiddel som i liten grad er utprøvd i Norge.

For det fjerde fremheves måling og kunnskapsverktøy som viktige bidrag til langsiktig oppfølging. Finland trekker særlig frem Kulturarvsbarometeret, en jevnlig befolkningsundersøkelse som gjør det mulig å følge utviklingen i befolkningens kjennskap til og holdninger til kulturarv over tid. Norge har miljøstatusindikator for de tre nasjonale klima- og miljømålene for kulturminner og kulturmiljø, som til sammen måler befolkningens engasjement, kommunal plankapasitet og mangfold i vernet kulturarv.³⁸ De norske miljøstatusindikatorne gir nyttig informasjon om forvaltningspraksis og befolkningens engasjement på et overordnet nivå, men fanger ikke opp holdnings- og deltakeraspektene som er sentrale i Faro-konvensjonen. Finlands Kulturarvsbarometer kartlegger flere av disse dimensjonene: befolkningens kjennskap til kulturarv, identitetsfølelse, syn på ansvar og egne muligheter for deltakelse.³⁹ Et tilsvarende norsk instrument ville supplert miljøstatusindikatorne og gitt et mer helhetlig kunnskapsgrunnlag for å vurdere om Faro-prinsippene etterleves over tid.

Begge land understreker at endringene de ser i kulturarvsfeltet ikke alene kan tilskrives Faro-konvensjonen, deltakende praksiser var i fremvekst allerede før konvensjonen, og bredere samfunnsbevegelser har gitt drahjelp. Konvensjonen har likevel fungert som et rammeverk som har styrket og samlet pågående utviklingstrekk og gitt arbeidet økt legitimitet og retning. For Norge tilsier dette at det ikke er mangel på gode intensjoner eller pågående aktivitet som er den primære utfordringen, men fravær av systematikk, tydelighet om ansvar og virkemidler som sikrer at prinsippene faktisk gir reell innflytelse, ikke bare formell deltakelse.

³⁸ Les mer om status og utvikling for miljømål for [kulturminner](#) og [kulturmiljø](#)

³⁹ Les mer om funn fra [Kulturarvsbarometeret 2021](#) fra Finland

6 Våre forslag til tiltak og anbefalinger for videre oppfølging

Evalueringen viser at det er et visst forbedringspotensial i oppfølgingen av Faro-konvensjonen i Norge. Det formelle grunnlaget for operasjonalisering er til stede, blant annet ved at konvensjonens prinsipper og mål er synliggjort i både lovverk, stortingsmeldinger og politiske mål. Vi finner imidlertid enkelte svakheter med hensyn til systematisk oppfølging av konvensjonen. Dette gjelder blant annet en tydelig ansvar- og oppgavefordeling, manglende veiledningsmateriale som hjelper kommuner og fylkeskommuner å arbeide etter prinsippene, samt en forvaltningspraksis med reell medvirkning i både prosess og beslutninger som tas. Faro-konvensjonen følges opp, men arbeidet er ujevnt, personavhengig og vanskelig å etterprøve. Det er særlig kommunene som mangler ressurser og støtte. Frivillige og minoritetsaktører opplever at de høres uten reell påvirkning på beslutningene.

Vi kommer med fire anbefalinger til tiltak, som vi vurderer som viktigst for å tette gapet mellom konvensjonens intensjoner og norsk praksis. Anbefalingene omhandler styrket koordinering mellom sentrale aktører, bruk av ny kulturmiljølov til tydeligere forankring av medvirkning, praktisk veiledning som oversetter prinsippene til forvaltningens arbeidshverdag, og strukturer som sikrer frivillige og minoriteter reell innflytelse.

Kapitlet er delt i tre. I 6.1 oppsummeres evalueringens sentrale funn og grunnlag for tiltak og anbefalinger. Tiltaksforslagene i 6.2 er organisert etter aktørgruppe og viser spennet fra lavterskeltiltak innenfor eksisterende rammer til mer ambisiøse grep. Anbefalingene i 6.3 peker på de fire tiltakene vi vurderer som viktigst og mest realistisk for å styrke oppfølgingen:

1. Etablere faste samarbeidsstrukturer mellom sentrale aktører for å styrke oppfølgingen på tvers.
2. Bruke ny kulturmiljølov til å forankre medvirkning og minoriteters rettigheter tydeligere i lovverket.
3. Tydeliggjøre statens forventninger og oversette prinsippene til praktisk veiledning, gjennom en veileder eller et rundskriv med konkrete eksempler.
4. Sikre frivillige og minoriteter reell påvirkning, ikke bare formell medvirkning, ved å heve kompetanse for tilrettelegging av inkluderende prosesser og ved å vurdere tildelingskriterier og partneravtaler som kan gi eierskap og forvaltningsansvar.

6.1 Oppsummering av grunnlag for tiltak og anbefaling

Faro-konvensjonen er en rammekonvensjon. Den fastsetter overordnede prinsipper og mål, men ikke detaljerte krav eller minimumsnivåer for oppfølging. Det er opp til hver enkelt stat hvordan prinsippene skal omsettes i lovverk, politikk og praksis, og det er ikke definert hvilket ambisjonsnivå Norge skal ligge på. Det ligger utenfor dette oppdraget å identifisere et slikt minimumsnivå. Denne oppsummeringen peker i stedet på områder der evalueringen avdekker åpenbare svakheter, og hvor det er behov for å styrke oppfølgingen om Norge skal etterleve konvensjonens intensjoner.

Godt formelt grunnlag, men svakt operasjonalisert. Funnene viser at Norge har et godt formelt utgangspunkt. Plan- og bygningsloven fra 2008 gir et sektorovergripende rettslig grunnlag for medvirkning og kulturmiljøhensyn i arealplanlegging og slår fast at planleggingen skal bidra til gjennomføring av internasjonale konvensjoner innenfor lovens virkeområde, herunder Faro-konvensjonen. Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken Engasjement, bærekraft og mangfold* kobler norsk kulturmiljøpolitikk direkte til konvensjonen og begrunner tre nye nasjonale mål med utgangspunkt i Faro-konvensjonens prinsipper. NOU 2025: 3 *Ny kulturmiljølov* foreslår en ny kulturmiljølov med en eksplisitt medvirkningsparagraf og understreker at demokratisering av forvaltningen er en avgjørende, pågående utfordring.

Bildet er likevel mer sammensatt enn de overordnede dokumentene gir inntrykk av. Meld. St. 16 (2019–2020) viser til at prinsippene «på mange måter allerede var innarbeidet i norsk kulturmiljøforvaltning» (s. 35) ved ratifikasjonen i 2008. Denne vurderingen har bidratt til at konvensjonen sjelden er blitt en aktiv styringsreferanse i det daglige arbeidet og at det over tid har utviklet seg en oppfatning om at mye allerede er på plass. Prinsippene om deltakelse og demokratisering er i større grad forankret i stortingsmeldinger og strategier enn i bindende lovverk, og er i all hovedsak formulert som mål og anbefalinger heller enn som eksplisitte forpliktelser. Det mangler en nasjonal gjennomføringsplan og systematisk oppfølging av status. Evalueringen viser at prinsippene er til stede implisitt i forvaltningspraksis, men at den manglende eksplisitte forankringen gjør oppfølgingen fragmentert og vanskelig å etterprøve, som omtalt i kapittel 3.3.

Ansvar og roller er fragmenterte og uklare. Det finnes ikke én gjennomføringsmyndighet for Faro-konvensjonen i Norge. Klima- og miljødepartementet har det formelle ansvaret som kontaktpunkt for konvensjonen. Ansvar og virkemidler er spredt på tvers av departementer, direktorater og forvaltningsnivåer, og det er ingen instans som samler og koordinerer innsatsen på tvers. Ute i forvaltningen er bildet at mange kommuner og en del fylkeskommuner er usikre på hva som faktisk er forventet av dem i oppfølgingen. Mangelen på tydelig ansvarsavklaring bidrar til at arbeidet blir personavhengig og ujevnt, og at gode praksiser i liten grad systematiseres og spres, som vist i kapittel 4.3.

Konvensjonens kjerneprinsipp om definisjonsmakt er svakt forankret. Prinsippene om deltakelse og kulturarv som samfunnsressurs er bredt gjenkjent og i stor grad positivt mottatt på tvers av aktørgrupper. Konvensjonens mer krevende kjerneprinsipp om at alle skal ha rett til å delta i definisjonen av hva som er viktig kulturarv, og at kulturarvfellesskap skal ha reell innflytelse over forvaltningen av sin egen arv, er derimot i liten grad operativ i norsk forvaltning. NOU 2025: 3 *Ny kulturmiljølov* erkjenner selv at det tradisjonelt har vært fagekspert i academia og forvaltning som har definert hva som er viktig å ta vare på, og at demokratiseringen av dette feltet er et pågående arbeid. Evalueringen bekrefter at få offentlige aktører eksplisitt reflekterer over hvem som definerer hvilken kulturarv som er viktig, og at grensen mellom formell deltakelse og reell innflytelse på beslutninger er utydelig, som drøftet i kapittel 4.3 og 4.4.

Medvirkning er formelt ivaretatt, men reell innflytelse er ujevn. Medvirkning er bredt forankret i norsk lovverk og planpraksis, og de fleste aktørene arbeider med det som en del av hverdagen. Evalueringen viser likevel at medvirkning i stor grad praktiseres som prosess gjennom høringer, planprosesser og dialog. Frivillige organisasjoner og minoritetsaktører er gjennomgående mer kritiske enn forvaltningen til i hvilken grad innspill faktisk påvirker utfallet. Involvering skjer gjerne for sent, og deltakelsesstrukturene er i større grad rettet mot offentlige aktører og organiserte interesser enn mot innbyggere, nasjonale minoriteter og grupper som ikke kjenner forvaltningsapparatet fra innsiden. Som vist i kapittel 4.3 og 4.4 er dette en av de tydeligste indikasjonene på at konvensjonens ambisjoner ikke er fullt ut realisert i praksis.

Kapasitet, kompetanse og verktøy er utilstrekkelig. Et gjennomgående funn er at arbeidet med Faro-konvensjonens prinsipper i for stor grad er avhengig av enkeltpersoners engasjement, lokal kompetanse og tilgjengelige ressurser. Dette gjelder særlig kommunene, der ansvaret ofte er konsentrert hos én eller få personer og der kulturmiljøarbeid gjerne er blant de første oppgavene som nedprioriteres i trange budsjetter. Det mangler operative verktøy som oversetter konvensjonens prinsipper til forvaltningens hverdag, utover det som allerede følger av plan- og bygningsloven. Frivillig innsats utgjør en viktig bærebjelke i det praktiske kulturmiljøarbeidet, men dette reiser spørsmål om robusthet og langsiktighet dersom forvaltningen i for stor grad forutsetter at frivilligheten bærer oppgaver som burde hatt tydeligere offentlig forankring, som drøftet i kapittel 4.3.

Lovbestemmelsene for kulturmiljøhensyn i plan- og bygningsloven er vage og skaper usikkerhet i kommunenes praksis. Selv om kulturmiljøhensyn er integrert i loven, fremstår bestemmelsene om hensynssoner og planbestemmelser som uklare med hensyn til hvilke krav kommunene faktisk kan stille. Dette kan svekke kulturmiljøforvaltningen i den praktiske planleggingen, frem til ny kulturmiljølov eventuelt trer i kraft. Se nærmere beskrivelse i Tekstboks 6-1.

Tekstboks 6-1 Særlig om plan- og bygningslovens materielle virkemidler.

Etter plan- og bygningsloven er det kommunene som har størst mulighet til å sikre aktiv ivaretagelse av kulturmiljø. Gjennom vedtak av kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner, avgjør kommunene hva som skal være tillatt arealbruk innenfor bestemte områder, og dermed kan kommunene legge rettslig bindende restriksjoner for å sikre ivaretagelse av kulturmiljøverdier. En svakhet i dagens lov, er at de rettslige rammene for fastsettelse av hensynssoner og planbestemmelser for å sikre kulturmiljøverdier fremstår som noe vage og uklare. For eksempel kan kommunene etter pbl. § 11-8 bokstav c, fastsette hensynssone i kommuneplanens arealdel for å markere områder hvor det skal tas særlig hensyn til kulturmiljø. Bestemmelsen gir videre kommunen hjemmel til å fastsette retningslinjer til hensynssonen “om begrensninger av virksomhet og vilkår for tiltak for å ivareta interessen i sonen”. Lovens angivelse av rammen for retningslinjer er imidlertid utformet som materielle krav til arealbruken, blant annet ved å bruke begrepene “begrensninger av virksomhet” og “tiltak”. En retningslinje til en hensynssone er ikke rettslig bindende, og kan derfor ikke utformes som bestemmelser. Dette kan bidra til å skape usikkerhet med hensyn til hvor langt kommunenes kompetansegrunnlag rekker, og hvordan retningslinjer kan utformes.

Skal kommunene sette rettslig bindende krav til arealbruk for å sikre ivaretagelse av kulturmiljø, kan de vedta en planbestemmelse i kommuneplanens arealdel. Etter pbl. § 11-9 nr. 7 kan det bestemmes om “hensyn som skal tas til bevaring av eksisterende bygninger og annet kulturmiljø”. Her bruker loven formuleringen “hensyn som skal tas”, noe som i liten grad er egnet som ramme for å fastsette materielle krav. Rent språklig legger lovgiver her opp til at det kan gis retningslinjer for arealbruken i slike bestemmelser, noe som går på akkord med planbestemmelseres rettslige virkninger. Også dette kan føre til at kommunene blir usikre med hensyn til hvordan loven kan anvendes for å sikre ivaretagelse av kulturmiljø i praksis.

Disse to eksemplene er ment å illustrere følgende poeng: Selv om kulturmiljøverdier er godt integrert i plan- og bygningsloven bestemmelser, fremstår selve lovbestemmelsene som noe vage og uklare med hensyn til hvordan loven kan anvendes. Dette kan føre til en generell svekkelse av kulturminneforvaltningen i den praktiske planleggingen. Dersom forslaget til ny kulturmiljølov blir vedtatt, vil dette i stor grad løse seg. Lovutvalgets forslag til endringer i plan- og bygningsloven fremstår som langt tydeligere enn hva som er tilfelle i dagens lov. Frem til ny lov blir vedtatt, og trer i kraft, bør imidlertid kommunene få mer og bedre veiledning om hvordan plan- og bygningsloven kan anvendes for å sikre ivaretagelse av kulturmiljøhensyn.

Internasjonale erfaringer forsterker og utdyper bildet. Erfaringene fra Finland og Nederland, omtalt i kapittel 5, bekrefter og supplerer funnene. Finland illustrerer konsekvensene av manglende øremerkede ressurser, hvor oppfølgingen ble avhengig av enkeltpersoners engasjement snarere enn varige strukturer uten dedikerte midler etter ratifikasjonen. Dette er en høyst relevant erfaring for Norge. Nederland peker også på en risiko som er direkte relevant for Norge, at konvensjonens åpne karakter gjør det mulig for myndigheter å hevde at de allerede etterlever prinsippene uten å gjennomføre reelle endringer. Erfaringene fra begge land viser at det er krevende å nå utover det etablerte kulturarvsfeltet, og at dette krever vedvarende og målrettet innsats. En svakhet i norsk oppfølging er mangelen på helhetlige kunnskaps- og målingsinstrumenter som kan følge utviklingen av Faro-konvensjonens prinsipper over tid. Eksisterende miljøstatusindikatorer gir nyttig informasjon om forvaltningspraksis og befolkningens engasjement, men dekker ikke dimensjoner som befolkningens holdninger, opplevd tilgang og reell deltakelse. Finlands Kulturarvbarometer er et

eksempel på et instrument som kartlegger dette mer systematisk. Uten et mer helhetlig kunnskapsgrunnlag er det mer krevende å vite om oppfølgingen beveger seg i riktig retning, og å rette tiltak dit de trengs.

Hva gjenstår for å realisere konvensjonens prinsipper. Evalueringen viser at det ikke er mangel på gode intensjoner eller relevant praksis som utgjør det primære problemet i norsk oppfølging av Faro-konvensjonen. Svakheten ligger snarere i at praksisen er fragmentert, ujevn og for avhengig av lokale ressurser og enkeltpersoners engasjement. Det mangler systematikk med tydelig ansvarsfordeling på tvers av forvaltningsnivåer, verktøy som gjør prinsippene operative i kommunenes og fylkeskommunenes hverdag, og strukturer som sikrer at medvirkning faktisk gir innflytelse og ikke bare formell deltakelse. Så lenge dette er tilfellet, vil oppfølgingen av konvensjonen i praksis variere med hvem som sitter i en stilling, hvilken kommune man tilhører og hvilke frivillige ressurser som finnes lokalt. For å realisere konvensjonens ambisjoner er det særlig behov for å tydeliggjøre roller og statlige forventninger, styrke koblingen mellom Faros prinsipper og eksisterende virkemidler, og sikre at grupper som i dag faller utenfor de etablerte deltakelsesstrukturene, nasjonale minoriteter, unge og de uten tradisjonell tilknytning til forvaltningsapparatet får reell tilgang og innflytelse.

6.2 Forslag til tiltak

Faro-konvensjonen er en rammekonvensjon, og det er ikke definert et minimumsnivå for hva Norge skal levere. Tiltakene under viser derfor spennet i mulighetsrommet for hver aktørgruppe fra det vi vurderer som lavterskeltiltak som kan iverksettes innenfor dagens rammer, og mer ambisiøse tiltak som krever ressurser, lovendring eller mer omfattende prioriteringer. Listen er ikke uttømmende. Den dekker svakhetene som er identifisert i evalueringen, og bygger på forslag fra intervjuer, åpne svar i spørreundersøkelsen, relevant litteratur slik som Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken Engasjement, bærekraft og mangfold*, NOU 2025: 3 *Ny kulturmiljølov* og læringspunkter fra Nederland og Finland. Hva som er forholdsmessig å gjennomføre, må vurderes opp mot ambisjonsnivået for oppfølgingen av Faro-konvensjonen i Norge og baseres på en kost-nytte vurdering.

Fem tema går igjen i tiltakene på tvers av aktørene:

- tydeliggjøring av Faro-konvensjonens prinsipper i praksis
- organisering og kapasitet i forvaltningen
- medvirkning og dialog
- bredere deltakelse fra frivillige og minoriteter
- synliggjøring, måling og kompetanse.

Statlige aktører

Et gjennomgående funn er at Faro-konvensjonen i hovedsak er ansett som oppfylt gjennom eksisterende lovverk og politikk, uten at noen tydelig har oversatt hva prinsippene innebærer i praksis for dem som skal anvende dem. Dette skaper usikkerhet både i kommunesektoren og blant frivillige aktører, og flere respondenter har etterlyst konkret veiledning. Tiltakene adresserer tre dokumenterte svakheter: mangel på operativ oversettelse av prinsippene, fragmentert ansvar og koordinering på tvers av forvaltningsnivåer, og fravær av mekanismer for måling og systematisk oppfølging.

De lavhengende tiltakene kan i hovedsak gjennomføres innenfor eksisterende strukturer og budsjettammer. Et særlig viktig tiltak er oppfølgingen av NOU 2025: 3 *Ny kulturmiljølov* §§ 13 og 14 i kommende lovproposisjon. Dersom koblingen til Faro-konvensjonen ikke gjøres eksplisitt i

forarbeidene, er det en risiko for at medvirkningsbestemmelsene tolkes snevrere enn konvensjonen legger opp til.

De mer ambisiøse tiltakene handler om å bygge strukturer som i dag mangler knyttet til systematisk koordinering mellom forvaltningsnivåer, løpende kunnskap om utviklingen og mer forutsigbar finansiering for aktørene som bærer mye av det praktiske medvirkningsarbeidet. Et gjennomgående poeng er at tilskuddsvilkår og prosjektstrukturer bør gjennomgå slik at minoritetsmiljøer faktisk kan lede og eie prosjekter om sin kulturarv, ikke bare inviteres inn som innspillgivere.

Tabell 6-1 Oversikt over forslag til tiltak rettet mot statlige aktører fordelt på ambisjonsnivå

Forslag til tiltak
Lavhengende tiltak
Tydeliggjøre Faro-konvensjonens betydning i praksis for kommuner og fylkeskommuner, f.eks. ved å utarbeide et notat om hva konvensjonens prinsipper betyr i praksis. Veilederen bør inneholde konkret veiledning om hvordan prinsippene kan integreres i regionale og kommunale planer ved revisjon. Flere etterspør «konkrete eksempler og veiledning».
Oppdatere RA sin veileder om plan- og bygningsloven som styringsmiddel for å ivareta kulturarv. Veilederen kan ta utgangspunkt i flere av prinsippene i Faro-konvensjonen, og vise hvordan disse kan materialiseres i kommunale arealplaner. Selv om dagens veileder er av nyere dato, bør det i større grad vise eksempler på retningslinjer til hensynssoner og forslag til planbestemmelser som er i tråd med de krav loven oppstiller. Behovet for veiledning synes å være størst når det kommer til utforming av planbestemmelser, slik at kommunene unngår å vedta planbestemmelser som er uhjemlede, utydelige, uekte eller unødvendige.
Tydeliggjøre Faro-konvensjonens betydning i praksis for ulike sektorer ved å f.eks. utarbeide et notat om konvensjonens betydning for de ulike departementene/direktoratene.
Etablere en fast koordineringsgruppe med blant annet KLD, KUD, Riksantikvaren, Kulturdirektoratet for saker med særlig relevans for Faro-konvensjonen. Adresserer behovet for tverretattlig koordinering knyttet til oppfølgingen av Faro-konvensjonen.
Styrke intern kompetanse om internasjonale konvensjoner og medvirkning blant særlig relevante departementer og direktorater (eksempelvis KLD, KUD, RA og Kulturdirektoratet) gjennom et felles opplæringsprogram, kan innføres som opplæring til alle nyansatte i hver virksomhet.
Synliggjøre Faro-konvensjonens prinsipper i nasjonale møtearenaer der RA er til stede, blant annet KS-landssamlinger og kommune-/fylkeskommunemøter ol.
Følge opp NOU 2025: 3 <i>Ny kulturmiljølov</i> § 13 (medvirkning) og § 14 (urfolk og nasjonale minoriteter) i lovproposisjon, og presisere koblingen til Faro i forarbeidene.
Gjøre Faro-konvensjonen eksplisitt i neste revisjon av de nasjonale bevaringsstrategiene, slik at koblingen mellom nasjonale mål og konvensjonens prinsipper tydeliggjøres operativt.
Kunnskapsdepartementet kan vurdere kulturarv og kulturmiljøforståelse i relevante læreplaner i utdanningssektoren. Dette er en måte å heve kompetanse blant unge og dermed tilgang til kulturarvfeltet.
Mer ambisiøse tiltak
Utarbeide en nasjonal gjennomføringsplan for Faro-konvensjonens mål, indikatorer og milepæler, og dedikere årsverk til oppfølging i KLD og evt. særlig relevante direktorat slik som RA og Kulturdirektoratet.
Gjennomgå finansieringsstrukturer for frivillige og minoritetsorganisasjoner i kulturarvfeltet med sikte på mer forutsigbar, langsiktig finansiering som støtter reell deltakelse, ikke kun prosjekttilknyttet innsats.
Etablere et nasjonalt kulturarvbarometer som måler befolkningens kjennskap til, holdninger til, deltakelse i og opplevd tilgang og innflytelse på kulturarvfeltet over tid etter modell fra Finlands Kulturarvbarometer.
Vurdere en ordning med Faro-ambassadører (etter nederlandsk modell), dedikerte kontaktpersoner med mandat til å bygge bro mellom forvaltning og lokalsamfunn, særlig frivillige og minoriteter. For å bidra til press nedenfra og opp.

Forslag til tiltak

Formalisere en administrativ avtale om oppfølging av Faro-konvensjonens prinsipper på tvers av forvaltningsnivåer, etter nederlandsk modell der nasjonale, regionale og lokale myndigheter inngikk en felles forpliktelse. Dette adresserer direkte det fragmenterte ansvaret og binder nivåene sammen uten å kreve lovendring.

Gjennomføre en periodisk statusgjennomgang av Norges oppfølging av Faro-konvensjonen, for eksempel i form av en rapport til Europarådet hvert fjerde år. Adresserer fraværet av systematisk oppfølging.

Vurdere tilskuddsvilkår og prosjektstrukturer som sikrer at minoriteter gis reell styring over prosjekter som omhandler deres egen kulturarv, ikke bare inviteres til deltakelse. Dette innebærer at minoriteter kan være eiere og forvaltere av prosjekter om sin kulturarv, ikke bare medvirkere eller informanter.

Etablere en nasjonal tilskuddsordning som gjør det mulig for fylkeskommuner å utvikle langsiktige partnerskap mellom kommuner, frivillige og kulturinstitusjoner etter TÆL-modellen, med kulturmiljø som ressurs for lokal samfunnsutvikling.

Fylkeskommuner

Fylkeskommunene er bindeleddet mellom statlig politikk og kommunal praksis, og forvalter både plan- og tilskuddsvirkemidler som er avgjørende for om Faro-konvensjonens prinsipper når ut til lokalsamfunnene. Flere av tiltakene under er også relevante for Sametinget i kraft av deres forvaltningsmyndighet for samiske kulturminner og samisk bygningsvern.

Evalueringen viser stor variasjon mellom fylkene. Tiltakene adresserer tre dokumenterte svakheter som omhandler 1) forankring av Faro-konvensjonens prinsipper i regionale planer, 2) terskel for medvirkning fra eiere, frivillige og lokalsamfunn, og 3) underrepresentasjon av minoriteter og unge i kulturarvarbeidet.

Søknadsverksted og åpne kontordager er eksempler på lavterskeltjenester som fungerer i praksis. Andre tiltak handler om å invitere bredere inn, blant annet ved å bruke nettsider til å la publikum melde inn fredningskandidater slik Vestland fylkeskommune gjør, og ved å bygge opp innspills- og kontaktlister for organisasjoner og minoritetsmiljøer som ofte ikke nås gjennom ordinære høringsrunder. KIK-arbeidet og fylkeskommunens veiledningsarbeid for å bistå kommunene med kulturminneplaner, kan styrkes ved at medvirkning og deling av god lokal praksis settes på dagsorden, og ved at oppfølgingen av allerede vedtatte planer prioriteres høyere enn i dag.

Tidlig involvering er et lavterskeltiltak som ikke krever nye strukturer. Evalueringen viser at sen involvering er en av de tydeligste barrierene mot reell innflytelse. Det samme gjelder klart og tilgjengelig språk i høringer og planprosesser, som er en forutsetning for at deltakelse ikke er forbeholdt dem som kjenner forvaltningssystemet fra innsiden.

De mer ambisiøse tiltakene retter seg særlig mot grupper som i dag faller utenfor medvirkningspraksis på regionalt nivå. Spørreundersøkelsen og intervjuene er tydelige på at unge og minoriteter er underrepresentert i kulturarvarbeidet, og det kreves systematiske grep i kommunikasjon og tilskuddsstruktur for å nå disse. I tillegg til å endre hvem som inviteres inn, bør tilskuddsvilkårene gjennomgås slik at minoritetsmiljøer i større grad kan lede og eie prosjekter om sin kulturarv, heller enn å utelukkende fungere som konsulterte parter. Et mulig tiltak er også å etablere fylkesvise partnerskapsordninger der kommuner, frivillige aktører og kulturinstitusjoner kobles i langsiktige samarbeid om å bruke kulturmiljø som ressurs. Dette er en måte å sikre reell langsiktig deltakelse.

Tabell 6-2 Oversikt over forslag til tiltak rettet mot fylkeskommunen fordelt på ambisjonsnivå

Forslag til tiltak
Lavthengende tiltak
Innarbeide Faro-konvensjonens prinsipper i regionale planer og strategier ved revisjon, se til andre fylkeskommuner sine regionale planer for kulturmiljø, som Trøndelag (2022–2030) og Rogaland (2023–2035). Veiledning fra staten vil gjøre dette enklere å gjennomføre i praksis.
Arrangere søknadsverksted, åpne kontordager og andre lavterskeltjenester for private eiere og frivillige for å gjøre det enklere for eiere, frivillige og lokalsamfunn å delta i kulturarv arbeidet.
Aktiv bruk av nettsider rettet mot private eiere for å informere om fredingsarbeid/tiltak og invitere til innspill til fredningskandidater fra private eiere, eksempelvis som Vestland fylkeskommune.
Fylkeskommunen kan bruke sin rolle som veileder for å sikre implementeringen av sentrale prinsipper i kommunale planer.
For eksempel ved å <ul style="list-style-type: none"> - dele god lokal praksis knyttet til implementering av prinsippene - gi veiledning om tilrettelegging for å sikre involvering fra vanskeligstilte grupper - gi veiledning om utarbeidelse, oppfølging og bruk av kulturmiljøplaner - bistå kommuner i planprosesser, med særlig vekt på å vise handlingsrommet for å vedta planbestemmelser som kan ivareta kulturmiljøverdier.
Dette må tilpasses behovet i regionen og kan gjøres eksempelvis gjennom KIK-arbeid.
KIK-arbeidet bør ha fokus på å: <ul style="list-style-type: none"> - dele god lokal praksis knyttet til implementering av prinsippene - gi veiledning om tilrettelegging for å sikre involvering fra vanskeligstilte grupper - gi veiledning om oppfølging og bruk av kulturmiljøplaner, i tillegg til utarbeidelse - bistå kommuner i planprosesser, med særlig vekt på å vise handlingsrommet for å vedta planbestemmelser som kan ivareta kulturmiljøverdier.
Etablere innspills- og kontaktlister for relevante organisasjoner og minoritetsmiljøer i eget fylke/egen kommune, slik at de varsles tidlig om saker av interesse. Dette gjelder både for kommuner og fylkeskommuner.
Innarbeide tidlig involvering i eksisterende arbeidsprosesser for å sikre at frivillige og berørte aktører involveres i en tidlig fase i planprosesser, ikke bare i høringsfasen. Evalueringen viser at sen involvering er en sentral barriere.
Klart språk og tilgjengelig informasjon i høringer og planprosesser, slik at terskelen for deltakelse senkes også for de som ikke kjenner forvaltningssystemet. Dette gjelder for både kommuner og fylkeskommuner.
Mer ambisiøse tiltak
Gjennomgå og vurdere tilskuddsordninger med sikte på bedre tilrettelegging for medvirkning fra frivillige, minoriteter og grupper uten etablerte kontaktpunkter mot forvaltningen.
Utvikle systematiske grep i fylkeskommunenes kommunikasjon og medvirkning for å nå grupper som i dag er underrepresentert i kulturarv arbeidet, slik som unge, minoriteter og vanskeligstilte. Dette kan inngå som tema i revisjon av regionale planer eller utvikles som egne kommunikasjonstiltak.
Gjennomgå tilskuddsvilkår med sikte på at minoritetsmiljøer i større grad kan lede og eie prosjekter om sin kulturarv, fremfor å kun delta som konsulterte parter.
Etablere fylkesvise partnerskapsordninger, etter modell fra Trøndelag fylkeskommunes TÆL-program, der kommuner, frivillige aktører og kulturinstitusjoner kobles i langsiktige samarbeid om å bruke kulturmiljø som ressurs for næring, bolyst og tilhørighet. Ordningen bør inkludere kartlegging av kommunenes behov og tilby konkret veiledning også til kommuner uten egne ressurser til kulturmiljøarbeid.

Kommuner

Kommunene er det forvaltningsnivået som ligger nærmest borgerne og har den mest operative rollen i å gjøre Faro-konvensjonens prinsipper reelle i praksis. Det er også her vi ser de største forskjellene i kapasitet, kompetanse og systematikk. Tiltakene adresserer tre dokumenterte svakheter som omhandler forankring av kulturmiljø i planverk, for sen og smal involvering av lokale aktører, og begrenset kapasitet særlig i mindre kommuner.

Et sentralt poeng i de mer ambisiøse plantiltakene er at kulturmiljøplaner og hensynssoner bør forankres i juridisk bindende planbestemmelser ikke bare retningslinjer. Evalueringen viser at retningslinjer uten juridisk binding i praksis gir kommunene lite handlingsrom når kulturmiljøhensyn veies mot andre interesser. For kapasitetstiltakene er interkommunalt samarbeid et realistisk alternativ for kommuner som ikke kan prioritere egne stillingsressurser.

Tabell 6-3 Oversikt over forslag til tiltak rettet mot kommunen fordelt på ambisjonsnivå

Forslag til tiltak
Lavthengende tiltak
Integrere mål om engasjement, tilhørighet og lokal samfunnsutvikling i planverk (samfunnsdel/kulturmiljøplan)
Integrere kulturmiljøhensyn i kommuplanens arealdel og reguleringsplaner, og at det er konsistens med kommuneplanens samfunnsdel på tema.
Tidlig dialog med eiere og frivillige før vedtak i plansaker, lavterskelmetoder (befaringer, åpne arbeidsgrupper og bygdemøter).
Systematisk bruk av lokale aktører som høringsinstanser, Fortidsminneforeningen lokalt, historielag, bygdetun og lignende, med særlig fokus på inkludering og tilretteleggelse for deltakelse blant unge og vanskeligstilte.
Etablere innspills- og kontaktlister for relevante organisasjoner og minoritetsmiljøer i eget fylke/egen kommune, slik at de varsles tidlig om saker av interesse. Dette gjelder både for kommuner og fylkeskommuner.
Bruke museene som ressurs i kommunens og fylkeskommunens lokale kulturarvbeholdning, som kunnskapsbase, formidler og møteplass for dialog.
Klart språk og tilgjengelig informasjon i høringer og planprosesser, slik at terskelen for deltakelse senkes også for de som ikke kjenner forvaltningssystemet. Dette gjelder for både kommuner og fylkeskommuner.
Mer ambisiøse tiltak
Gjennomføre brede medvirkningsprosesser ved utarbeidelse av kulturmiljøplan.
Bruke planbestemmelser i større grad, i KPA og reguleringsplaner
Prioritere kapasitet til kulturarv, enten gjennom egne stillingsressurser eller interkommunalt samarbeid for eksempel med en felles rådgiver i kulturmiljøspørsmål for flere kommuner.
Involvere lokale aktører i registrering og verdsetting av kulturmiljø for å sikre bredere deltakelse og eierskap.

Museer

Museene er sentrale aktører i oppfølgingen og implementeringen av Faro-konvensjonens prinsipper, og fungerer i mange tilfeller som de mest tilgjengelige møtepunktene mellom forvaltningen og publikum. Tiltakene som foreslås er i stor grad en videreutvikling av det som allerede finnes, men med bredere ambisjon og tydeligere formalisering.

Tiltakene adresserer to svakheter som omhandler at museenes rolle som bindeledd mellom lokalsamfunn, frivillige og forvaltning i liten grad er formalisert, og at praksisen for inkludering av minoriteter og bredere grupper er ujevn på tvers av sektoren. Det mer ambisiøse skoletiltaket er særlig

motivert av behovet for å rekruttere nye og yngre grupper inn i kulturarvfeltet og sikre videreføring av tradisjonshåndverk og bygningsvernkompetanse.

Tabell 6-4 Oversikt over forslag til tiltak rettet mot museene fordelt på ambisjonsnivå

Forslag til tiltak
Lavhengende tiltak
Bruke museene mer aktivt som arenaer for dialog, medvirkning og samskaping.
Aktiv synliggjøring av minoriteters historie og perspektiver. Sikre at minoriteter deltar i utvelgelse og formidling av kulturarv. Samskappingsprosesser med minoriteter i utvikling av innhold.
Videreutvikle museenes rolle som bindeledd mellom lokalsamfunn, frivillige og forvaltning (bygge videre på eksisterende erfaringer med involvering og lokal forankring)
Styrke erfaringsdeling om rolleforståelse og praktisk oppfølging av Faro-konvensjonen på tvers av museumssektoren. Bygge kompetanse om inkluderende kulturarvarbeid (medvirkning, dialog og lokal forankring) gjennom erfaringsutveksling. Eksempelvis via Museumsforbundet eller de faglige museumsnettverkene .
Mer ambisiøse tiltak
Formalisere museenes rolle som ressurs i kommunal og regional kulturmiljøforvaltning, for eksempel gjennom samarbeidsavtaler mellom museer og kommuner/fylkeskommuner om faglig støtte, formidling og medvirkningsprosesser.
Inngå samarbeid med videregående skoler med yrkesfaglige linjer (særlig bygg og anlegg, naturbruk og design) om praktisk opplæring i tradisjonshåndverk og bygningsvern

Frivillige og minoriteter

Frivillige organisasjoner, nasjonale minoriteter, andre minoriteter og urfolk er allerede en bærebjelke i oppfølgingen av Faro-konvensjonens prinsippene i Norge. Hovedutfordringene de selv peker på, ligger i hvordan forvaltningen tilrettelegger, derfor er de viktigste tiltakene rettet mot stat, fylkeskommuner og kommuner. Det de selv realistisk kan og bør gjøre videre, oppsummeres her:

- Videreføre og utvide aktiv kunnskapsdeling og synliggjøring av egen kulturarv. Flere er allerede svært aktive
- Bygge kompetanse og dele erfaringer på tvers av frivillige paraply- og minoritetsorganisasjoner, blant annet gjennom Kulturvernforbundet og fellesarenaer. Det øker forståelsen for Faro-konvensjonen og hvilke rettigheter den gir.
- Benytte Faro-konvensjonen som argumentasjon i ulike sammenhenger, for å synliggjøre konvensjonen og implikasjonene av den, særlig knyttet til krav om medvirkning og berørtes rettigheter. Dette vil også kunne bevisstgjøre forvaltningen om konvensjonen.

6.3 Anbefalinger i videre oppfølging

Kapittel 6.2 tegner opp et bredt mulighetsrom av tiltak på tvers av aktørgrupper og ambisjonsnivå. Anbefalingene nedenfor er et utvalg fra forslagene i 6.2 som vi vurderer som særlig godt begrunnet i evalueringens funn. De er valgt fordi de adresserer svakheter som er dokumentert konsistent på tvers av aktørgrupper og kilder, og fordi de i stor grad kan realiseres innenfor eller nær eksisterende strukturer og budsjettammer. Øvrige forslag til tiltak i 6.2 kan være relevante, men bør vurderes nærmere med hensyn til kostnader, gjennomførbarhet og lokale forutsetninger før eventuell iverksettelse. Det konkrete ambisjonsnivået for oppfølging av Faro er et politisk spørsmål som er utenfor dette oppdraget.

Anbefaling 1 - Etablere faste samarbeidsstrukturer mellom sentrale aktører

Evalueringen viser at ansvar og virkemidler for oppfølgingen av konvensjonen er spredt på tvers av departementer, direktorater og forvaltningsnivåer, uten at noen instans samler og koordinerer innsatsen (jf. kapittel 3.1 og 6.1). Dette bidrar til at arbeidet blir fragmentert og at gode praksiser i liten grad systematiseres. Det bør etableres faste samarbeidsstrukturer mellom KLD, KUD, Riksantikvaren, Kulturdirektoratet for løpende koordinering i saker av særlig relevans for Faro-konvensjonen. Samarbeidet bør inkludere Sametinget i kraft av deres forvaltningsmyndighet for samiske kulturminner og samisk bygningsvern. Dette er en organisatorisk avklaring som ikke krever lovendring eller store ressurser, men som er en forutsetning for at flere av de øvrige anbefalingene skal kunne realiseres.

Anbefaling 2 - Bruke ny kulturmiljølov til å forankre medvirkning og minoriteters rettigheter tydeligere

Evalueringen viser at Faro-konvensjonens prinsipper i større grad er forankret i stortingsmeldinger og strategier enn i bindende lovverk, noe som gjør oppfølgingen sårbar og vanskelig å etterprøve (jf. kapittel 2 og 6.1). NOU 2025: 3 *Ny kulturmiljølov* foreslår en egen medvirkningsparagraf (§ 13) og særskilte bestemmelser om urfolk og nasjonale minoriteter (§ 14) i lovutkastet. Dette gir en konkret anledning til å løfte Faro-konvensjonens prinsipper fra politisk omtale i Meld. St. 16 (2019–2020) til eksplisitt rettighet i lov. Med medvirkning lovfestet som prinsipp og statens særskilte ansvar for at nasjonale minoriteter kan medvirke i saker om sin kulturarv, vil prinsippene få en sterkere forankring enn i dag. Anbefalingen er at lovproposisjonen følger utvalgets utkast på §§ 13 og 14, og at koblingen til Faro-konvensjonen synliggjøres eksplisitt i forarbeidene.

Anbefaling 3 - Tydeliggjøre statens forventninger og oversette prinsippene til praktisk veiledning

Et gjennomgående funn er at Faro-konvensjonen i hovedsak anses som oppfylt gjennom eksisterende lovverk og politikk, uten at noen har oversatt hva prinsippene faktisk innebærer for dem som skal anvende dem i praksis. Nær halvparten av respondentene blant kommuner og fylkeskommuner oppgir manglende bevissthet om prinsippene i konvensjonen, som en av de viktigste barrierene for implementering. Mange etterspør eksplisitt «konkrete eksempler og veiledning» og hvordan prinsippene kan operasjonaliseres innenfor eksisterende forvaltningssystemer, særlig i planlegging etter plan- og bygningsloven. Få aktører reflekterer eksplisitt over skillet mellom medvirkning (å bli hørt) og definisjonsmakt (å være med på å bestemme hva som er viktig kulturarv), et skille som er sentralt for å realisere konvensjonens intensjon.

Anbefalingen er at staten utarbeider en veileder eller et rundskriv som oversetter Faro-konvensjonens prinsipper til praktisk forvaltning, med konkrete norske og europeiske eksempler. Veiledningen bør eksplisitt omtale skillet mellom formell medvirkning og reell innflytelse, og særskilt belyse minoriteters posisjon. God praksis fra blant andre kommuner og fylkeskommuner kan brukes som modeller. Erfaringsdeling og kompetansebygging bør forankres i etablerte arenaer som KIK, slik at det ikke krever ny infrastruktur. Dette er et lavterskeltiltak som adresserer flere av de dokumenterte svakhetene samtidig.

Anbefaling 4 - Sikre frivillige og minoriteter reell påvirkning, ikke bare formell medvirkning

Evalueringen viser at flere frivillige og minoritetsorganisasjoner opplever å bli hørt formelt, men får ikke tilstrekkelig reell påvirkning på beslutninger eller på hvordan deres egen kulturarv defineres. Involvering skjer gjerne for sent, og tilskuddsstrukturer utformet for å gi minoritetsmiljøer eierskap til arbeidet med sin egen kulturarv etterlyses. To grep peker seg ut. For det første bør forvaltningens

kompetanse i å tilrettelegge for inkluderende prosesser styrkes, med særlig vekt på tidlig involvering og språklig tilgjengelighet, for eksempel gjennom KIK-arbeidet og etablerte fagnettverk. For det andre bør tildelingskriterier og partneravtaler i statlige og fylkeskommunale tilskuddsordninger gjennomgås, slik at frivillige og minoritetsmiljøer kan være eiere og forvaltere av prosjekter om sin kulturarv, ikke bare medvirkere eller informanter. Det styrker reell påvirkning og motvirker at definisjonsmakten over minoriteters kulturarv samles hos majoritetsinstitusjoner.

Referanseliste

Barne- og familiedepartementet. (2024). *Bevaringsstrategi for kulturhistorisk verdifulle kirkebygg*. Strategi.

Colomer, L. (2023). Participation and cultural heritage management in Norway. Who, when, and how people participate. *International Journal of Cultural Policy*. DOI: 10.1080/10286632.2023.2265940.

Council of Europe. (2005). *Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society*. Council of Europe Treaty Series No. 199.

Council of Europe. (2005). *Explanatory Report to the Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society*. Council of Europe Treaty Series No. 199.

Council of Europe. (2022). *The Faro Convention at Work in Europe: Selected Examples*. Council of Europe Publishing.

Council of Europe. (2021). *The Faro Convention's role in a changing society: Building on a decade of advancement*. Council of Europe Publishing.

Handberg, Ø. N., Hole, I. N., Simensen, T., Dramstad, W., Tønnesen, A., Bjørgen, A., Svaboe, G. B. A., Sundnes, F., Johnsen, K. I., Larsen, I. W., Oksnes, L. S., Bruvoll, A., & Lindhjem, H. (2026). *Virkemidler for å redusere nedbygging av særlig viktige naturarealer*. Menon-publikasjon nr. 22/2026. Menon Economics, NINA, NIBIO, SINTEF, NIVA, CICERO og Holth & Winge.

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027*. Vedtatt ved kongelig resolusjon 20. juni 2023.

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2019). *Levende lokalsamfunn for fremtiden: Distriktmeldingen* (Meld. St. 5 (2019–2020)).

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

Klima- og miljødepartementet. (2025). *Bevaringsstrategi for kystens kulturmiljø*. Strategi.

Klima- og miljødepartementet. (2025). *Bevaringsstrategi for landbrukets kulturmiljø*. Strategi.

Klima- og miljødepartementet. (2026). *Bevaringsstrategi for kulturmiljø i bygd og by*. Strategi.

Klima- og miljødepartementet. (2026). *Bevaringsstrategi for kulturmiljø i næring og industri*. Strategi.

Kulturdepartementet. (2021). *Musea i samfunnet: Tillit, ting og tid* (Meld. St. 23 (2020–2021)).

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

NOU 2025: 3. (2025). *Ny kulturmiljølov*. Klima- og miljødepartementet

Riksantikvaren. (2022). *Rammeverk for bevaringsstrategier: Riksantikvarens forslag til Klima- og miljødepartementet*. Riksantikvaren.

Riksantikvaren. (2022). *Frivillighetsstrategien: Riksantikvarens strategi for samarbeid med frivillig sektor*. Strategi.

Riksantikvaren. (2024). *Fredningsstrategi for kulturmiljøforvaltningen 2024–2030*. Strategi.

Ringholm, T., & Nyseth, T. 2018. Medvirkning. I G. S. Hanssen & N. Aarsæther (red.), *Plan- og bygningsloven 2008. Fungerer loven etter intensjonene?* Universitetsforlaget.

Rogaland fylkeskommune. (2023). *Regionalplan for kulturmiljø 2023–2035*. Vedtatt av fylkestinget 24. oktober 2023.

Trøndelag fylkeskommune. (2021). *Regional plan for kulturmiljø i Trøndelag 2022–2030*. Vedtatt i fylkestinget 15. desember 2021.

United Nations Human Rights Council. (2024). *Visit to Norway: Report of the Working Group of Experts on People of African Descent*

Worts, M. (2023). Å finne Janus: En vellykket integrering av kulturmiljø som juridiske hensynssoner i Hå kommuneplan. *Kart og Plan*, 83(3), 216–233.

Vedlegg A: Tabell over roller og antall intervjuobjekter

Aktører	Roller	Antall
Statlige aktører	Seniorrådgivere, arkeolog og direktører	8
Fylkeskommuner	Avdelingsledere seksjonsledere for kulturarv, saksbehandlere, fagledere, KiK koordinatore, rådgivere og seksjonssjefer	8
Kommuner	Kommunalsjefer, kultursjefer, kultur- og kulturminnerådgivere, byantikvarer og kulturminneforvaltere	7
Frivillige organisasjoner, foreninger og museer	generalsekretærer, direktører, daglig ledere, sekretærer, avdelings- og museumsledere og frivillige og private eiere	9
Organisasjoner og foreninger knyttet til minoriteter og urbefolkning	Sekretærer, museumsledere, og avdelingsledere og koordinatore	3
Andre land	Aktører fra det nederlandske kulturarvdirektoratet Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE), Den svenske Riksantikvaren, En aktør fra det finske kulturarvdirektoratet Museiverket, Program Manager	4
Total		39

Vedlegg B: Spørreundersøkelse til kommuner og fylkeskommuner om kulturarv og medvirkning

DEL 1 – Rolle og struktur

1. Hvilket forvaltningsnivå representerer du?
 - a. Kommune
 - b. Fylkeskommune
2. **Hvis kommune:** Hvilken kommune representerer du?
3. **Hvis fylkeskommune:** Hvilken fylkeskommune representerer du?
4. Denne undersøkelsen er rettet mot ansatte som arbeider med kulturmiljø/kulturminneforvaltning og/eller planarbeid. Arbeider du med dette?
 - a. Ja
 - b. Nei
5. Har virksomheten en vedtatt kulturmiljø- eller kulturminneplan?
 - a. Ja
 - b. Nei
 - c. Under utarbeidelse
 - d. Vet ikke
6. I hvilken grad er kulturmiljø integrert i overordnede plan- og strategidokumenter? (kommuneplanens samfunnsdel, regional planstrategi e.l.)?
 - a. I svært stor grad
 - b. I stor grad
 - c. I noen grad
 - d. I liten grad
 - e. I svært liten grad
 - f. Vet ikke
7. **[Hvis kommune]** I hvilken grad opplever du følgende:

	I svært stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	I svært liten grad	Vet ikke
Kulturmiljøhensyn er godt integrert i kommuneplanens arealdel						
Kulturmiljøhensyn er godt integrert i kommuneplanens reguleringsplaner						
Kommunen bruker sitt handlingsrom til å ivareta kulturmiljøhensyn i byggesaker						

8. **[Hvis kommune]** Utdyp gjerne kort om hvordan kulturmiljøhensyn ivaretas i planlegging og byggesaksbehandling i kommunen (f.eks. i kommuneplan, reguleringsplaner og byggesaker)

9. [Hvis fylkeskommune] I hvilken grad opplever du følgende:

	I svært stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	I svært liten grad	Vet ikke
Kulturmiljøhensyn er godt integrert i regionale planer						
Kulturmiljøhensyn er godt integrert i veiledning og dialog med kommunene i planprosesser						
Fylkeskommunen tar i bruk formelle virkemidler (som innsigelse) ved behov for å ivareta kulturmiljøhensyn i planprosesser						

10. [Hvis fylkeskommune] Utdyp gjerne kort om hvordan fylkeskommunen følger opp kulturmiljøhensyn i planprosesser (f.eks. veiledning, dialog, innsigelse)

DEL 2 - implementering i praksis

Europarådets rammekonvensjon om kulturarvens verdi for samfunnet (Faro-konvensjonen)

Faro-konvensjonen (2005) var tidlig ute med å fremheve kulturarvens betydning for menneskerettigheter og demokrati. Den fokuserer på menneskers rett til å delta i og dra nytte av sin egen kulturarv. Alle skal kunne bidra til å definere sin egen kulturarv, og som en del av det, sine kulturmiljø. Hver stat som har godkjent konvensjonen skal bidra til at innbyggerne skal kunne engasjere seg i arbeidet med å ta vare på og bruke kulturmiljø på en bærekraftig måte.

11. Hvor kjent vil du si at Faro-konvensjonen er for følgende grupper?

	Godt kjent	Noe kjent	Lite kjent	Ingen kjennskap	Vet ikke
Ansatte som arbeider med kulturmiljø/kulturminneforvaltning og/eller plan (inkludert deg selv)					
Andre ansatte i organisasjonen					

12. I hvilken grad opplever du følgende:

	I svært stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	I svært liten grad	Vet ikke
Prinsipper som deltagelse, demokratisk tilgang og kulturarv som samfunnsressurs er relevante i arbeidshverdagen						
Prinsipper som deltagelse, demokratisk tilgang og kulturarv som samfunnsressurs er forankret i våre planer, strategier eller styringsdokument						
Det er tydelig hva som er virksomhetens ansvar i oppfølgingen av prinsippene i Faro-konvensjonen						
Staten er tydelig med hensyn til forventinger til arbeidet med prinsippene i Faro-konvensjonen (f.eks. gjennom nasjonale føringer og veiledning)						

13. Utdyp gjerne om hvordan prinsippene forstås i virksomheten:

14. Utdyp gjerne om hvordan det arbeides med prinsippene i praksis i virksomheten:

DEL 3 - Medvirkning i praksis

15. Det finnes strukturer og tiltak i virksomheten som legger til rette for medvirkning fra..

	I svært stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	I svært liten grad	Vet ikke
..andre offentlige aktører (f.eks. kommuner, fylkeskommuner eller statlige aktører)						
..innbyggere og sivilsamfunn (f.eks. frivillige organisasjoner, lokalsamfunn, private eiere)						

16. I hvilken grad opplever du følgende:

	I svært stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	I svært liten grad	Vet ikke
Medvirkning og deltagelse knyttet til kulturarv påvirker						

beslutninger eller utforming av tiltak						
Medvirkning skjer tidlig nok i prosesser (før viktige beslutninger tas)						

17. Kan du gi konkrete eksempler på hvordan medvirkning og deltakelse har påvirket beslutninger eller utforming av tiltak:
 18. I hvilken grad er medvirkning integrert i..

	I svært stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	I svært liten grad	Vet ikke
..planprosesser						
..enkelt saker / løpende saksbehandling						
..utviklingsprosjekter						

19. I hvilken grad legger din virksomhet aktivt til rette for at ulike grupper (for eksempel minoriteter, urfolk der relevant, frivillige miljøer eller unge) kan delta og bli hørt i arbeidet med kulturarv?
 a. I svært stor grad
 b. I stor grad
 c. I noen grad
 d. I liten grad
 e. I svært liten grad
 f. Vet ikke
20. Er det grupper du opplever i liten grad deltar i arbeidet med kulturarv i din virksomhet?
 a. Nei
 b. Vet ikke
 c. Ja, spesifiser gjerne hvilke grupper:
21. Utdyp gjerne hvordan ulike grupper blir involvert i arbeidet med kulturarv, og eventuelle årsaker til at noen deltar i mindre grad:

Del 4 - Kulturarv som samfunnsressurs

22. I hvilken grad opplever du følgende:

	I svært stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	I svært liten grad	Vet ikke
Kulturarv ses aktivt som en ressurs i samfunnsutviklingen						
Det oppstår ofte spenninger mellom kulturmiljøhensyn og andre samfunnsinteresser (f.eks. utbygging, næring, samferdsel)						
Det oppstår ofte ulike syn mellom aktører på hva som er viktig						

kulturarv og hvordan den bør forvaltes						
--	--	--	--	--	--	--

23. Kan du gi eksempler på hvordan kulturarv har vært brukt som virkemiddel i stedsutvikling, næringsutvikling, inkludering, identitetsbygging eller annet?
24. Utdyp gjerne om spenninger mellom kulturmiljøhensyn og andre samfunnsinteresser:
25. Utdyp gjerne om situasjoner der ulike aktører har hatt ulike syn på hva som er viktig kulturarv eller hvordan den bør forvaltes:

DEL 5 - Samhandling

26. I hvilken grad opplever du følgende:

	I svært stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	I svært liten grad	Vet ikke
Det er god samhandling mellom offentlige aktører (f.eks. kommune, fylkeskommune og stat) i arbeidet med kulturarv						
Arbeidet med kulturarv er godt samordnet på tvers av sektorer (f.eks. kultur, plan, næring)						

27. Utdyp gjerne rundt hva som fungerer godt eller mindre godt i samhandlingen mellom aktører og sektorer i arbeidet med kulturarv?

Del 6 - Barrierer og utviklingsbehov

28. Hva opplever du som de viktigste barrierene for å styrke kulturarvarbeidet? Velg inntil tre.

- a. Manglende bevissthet om prinsippene i faro-konvensjonen (deltakelse, demokratisk tilgang og kulturarv som samfunnsressurs)
- b. Manglende motivasjon blant ledelsen
- c. Manglende motivasjon blant ansatte for øvrig
- d. Begrenset tid til å sette seg inn i prinsippene blant ledelsen
- e. Begrenset tid til å sette seg inn i prinsippene blant ansatte for øvrig
- f. Begrensede økonomiske midler til arbeid med prinsippene
- g. Manglende kunnskap / usikkerhet om hvilke tiltak som bør settes i gang
- h. Manglende informasjon og rutiner for opplæring
- i. Manglende engasjement/deltakelse fra lokalsamfunn
- j. Manglende virkemidler for å ivareta kulturhensyn i lovgivning og planverk
- k. Spenninger mellom kulturmiljøhensyn og andre samfunnsinteresser
- l. Vet ikke
- m. Annet, vennligst spesifiser her:

29. I hvilken grad opplever du at det er behov for tiltak eller endringer for å styrke implementeringen av prinsippene i Faro-konvensjonen?

- a. I svært stor grad
 - b. I stor grad
 - c. I noen grad
 - d. I liten grad
 - e. I svært liten grad
 - f. Vet ikke
30. Hva mener du er de viktigste tiltakene som kan styrke implementeringen av prinsippene (deltakelse, demokratisk tilgang og kulturarv som samfunnsressurs) i Faro-konvensjonen?

Avsluttende del

31. Dette er det siste spørsmålet i undersøkelsen. Er det noe mer du ønsker å legge til?

Tusen takk for at du tok deg tid til å svare på spørsmålene

Vedlegg C: Spørreundersøkelse til frivillige organisasjoner, foreninger, minoriteter og urbefolkning

1. Hvilken organisasjon representerer du (oppgi fullt navn på organisasjon/lag el.)? (obligatorisk)
2. Hvordan opplever dere å bli involvert i arbeid med kulturarv?
3. I hvilken grad opplever du følgende:

	I svært stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	I svært liten grad	Vet ikke	Ikke relevant
Offentlige aktører legger til rette for at ulike grupper kan delta og bli hørt i arbeidet med kulturarv							
Vår organisasjon opplever at vi har reelle muligheter til å delta i arbeid med kulturarv i vår kommune/fylkeskommune							
Våre innspill blir tatt hensyn til i beslutninger eller utforming av tiltak							

4. Har du konkrete eksempler på hvordan deres medvirkning og deltakelse har påvirket (eller ikke påvirket) beslutninger eller utforming av tiltak:
5. I hvilken grad opplever du følgende:

	I svært stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	I svært liten grad	Vet ikke	Ikke relevant
Samhandlingen mellom vår organisasjon og offentlige aktører (kommune/fylkeskommune/statlige aktører) fungerer godt							
Kulturarv ses aktivt som en ressurs i samfunnsutviklingen							

6. Utdyp gjerne svar på påstandene her
7. Har dere erfaring med at ulike aktører (for eksempel myndigheter, eiere eller andre grupper) har hatt ulike syn på hva som er viktig kulturarv eller hvordan den bør tas vare på?
 - a. Nei
 - b. Vet ikke
 - c. Ja, gjerne utdyp her:

8. Hva er de viktigste barrierene for deltakelse i kulturarv arbeid?
9. Er det grupper dere opplever i liten grad deltar i arbeid med kulturarv?
 - a. Nei
 - b. Vet ikke
 - c. Ja, spesifiser gjerne hvilke grupper:
10. I hvilken grad opplever du at det er behov for tiltak eller endringer for å styrke implementeringen av prinsippene i Faro-konvensjonen?
 - a. I svært stor grad
 - b. I stor grad
 - c. I noen grad
 - d. I liten grad
 - e. I svært liten grad
 - f. Vet ikke
11. Har dere forslag til hva som kan styrke deltakelse og medvirkning i kulturarv arbeid?

Avsluttende del

12. Dette er det siste spørsmålet i undersøkelsen. Er det noe mer du ønsker å legge til?

Avslutningsside:

Trykk på «Avslutt» for å avslutte spørreundersøkelsen [[Lenke til menon.no](#)]

Tusen takk for at du tok deg tid til å svare på spørsmålene!



Menon
Economics

Menon Economics

Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo

+47 909 90 102

post@menon.no

menon.no