



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2022 30 stp.

Fakultet for landskap og samfunn (LANDSAM)

Interessekonflikter i kulturminneforvaltningen

**Sett gjennom en reguleringsplanprosess for
Kaupang i Larvik kommune.**

Lars Henrik Løchen Brente

By- og regionplanlegging

Forord

Mange takk til informantene mine, som har vært veldig behjelpelige, hyggelige og har tatt seg tid til å prate med meg.

Takk til mine kjære støttekontakter og klagemurer, det er imponerende at dere har holdt ut mine mange humører (- jeg tror vi har blitt for godt kjent).

Takk til mine kjære foreldre for mange timer med god hjelp, og til min kjære søster for tips om tema!

Ikke minst; en stor takk til veileder Knut Bjørn Stokke for god oppfølging og oppmuntring underveis. Takk også til biveileder Thomas Haraldseid for gode innspill.

Ås, vi ses vel igjen.

Takk, takk, tusen takk!

Lars Henrik Løchen Brente

Sammendrag

Det ligger en interesseavveining i møtet mellom verdiskapning gjennom bruk og bevaring av kulturminner- og kulturmiljøer. Med vide definisjoner av hva som kan defineres som kulturminner og ulike synspunkter knyttet til hvordan disse kulturminnene best skal forvaltes er kulturminnefeltet utsatt for interessekonflikter. Det gjelder både internt i kulturminneforvaltningen og der vernet av kulturminner kommer i konflikt med andre hensyn. I denne avhandlingen undersøkes det hvordan balansen mellom hensynene til verdiskapning/bruk og bevaring er ivarettatt i en sak der Riksantikvaren har involvert seg i en kommunal områderegeringsprosess. Kaupang er regnet som Norges første by, og restene etter byanlegget på Kaupang ligger under bakken og er automatisk fredet etter kulturminneloven § 4. Gjennom en casestudie av planprosessen og omstendighetene rundt *Områdeplan for Kaupang fornminneområde* belyser oppgaven noen av hensynene som er vektlagt og forfektet av de ulike involverte aktørene.

Gjennom dokumentstudier og intervjuer med ulike involverte og interesserte aktører søkes besvart hvordan planprosessens forløp har artet seg, aktørenes synspunkter og verdigrunnlag, og hvordan de ulike aktørene har samarbeidet underveis. Funnene indikerer at det internt i kulturminneforvaltningen eksisterer ulike syn på hvordan Kaupang fornminneområde best skal forvaltes. Det har i tilfellet som er undersøkt vist seg at det foreligger ulike verdigrunnlag og interesser hos Vestfold og Telemark fylkeskommune og Riksantikvaren. Det kommer også frem at områderegering etter plan- og bygningsloven § 12-2 fremstår som et godt virkemiddel der slike ulike hensyn skal balanseres. Planprosessen har allikevel blitt påvirket av de systemiske omstendighetene som hører med i kulturminneforvaltningen og i arealplanleggingen gjennom innsigelse etter plan- og bygningsloven.

Samlet sett viser oppgaven at formidlingshensynet har måttet vike for bevaringshensynet, og at dette er et resultat av flere kompliserende faktorer. I hovedsak synes det å være følge av kulturminneforvaltningens oppbygning, og at det er en sterk statlig aktør som prioriterer bevaring over formidling og verdiskapning på Kaupang i Larvik kommune.

Abstract

There is a balancing of interests in the meeting between value creation through the use and preservation of cultural heritage. With broad definitions of what can be defined as cultural heritage and different viewpoints related to how this cultural heritage should best be managed, the field of cultural heritage is exposed to conflicts of interest. This applies both internally in cultural heritage management and where the protection of cultural heritage comes into conflict with other considerations. In this thesis, it is examined how considerations of use and the accompanying generation of value have been balanced against the consideration of conservation in a case where the Directorate for Cultural Heritage (Riksantikvaren) has become involved in a municipal area regulation process. Kaupang is considered to be Norway's first city, and the remains of the town complex at Kaupang lies under ground and are automatically protected under Section 4 of the Norwegian Cultural Heritage Act.

Through a case study of the planning process and the circumstances surrounding the *Områdeplan for Kaupang fornminneområde*, the thesis illuminates some of the considerations emphasized and advocated by the various actors involved. Through document studies and interviews with various involved and interested actors, answers are sought as to how the course of the planning process has unfolded, the actors' views and values, and how the various actors have cooperated along the way. The findings indicate that within the cultural heritage management there are different views on how the Kaupang ancient heritage area should best be managed. In the case investigated, it has been shown that there are different values and interests at Vestfold and Telemark County Council and the Directorate for Cultural Heritage (Riksantikvaren). It also emerges that area regulation according to Section 12-2 of the Norwegian Planning and Building Act appears to be a good instrument where such different considerations must be balanced. The planning process has nevertheless been influenced by the systemic circumstances that are part of cultural heritage management and spatial planning through objections to area plans under the Norwegian Planning and Building Act.

Overall, the thesis shows that considerations of use and the accompanying generation of value have had to give way to conservation considerations, and that this is a result of several complicating factors. It mainly seems to be a consequence of the structure of the cultural heritage management and that there is a strong state actor that prioritizes preservation over use through dissemination and the creation of values at Kaupang in Larvik municipality.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	i
Sammendrag.....	ii
Abstract.....	iii
Figurliste.....	vi
1.0 INNLEDNING.....	1
1.1 Problemstilling.....	3
1.2 Avgrensning.....	4
2.0 BAKGRUNN.....	5
2.1 Historie og geografi.....	5
2.2 Kort om tidligere saksgang.....	8
2.3 Formidlingscenteret.....	9
3.0 JURIDISK RAMMEVERK OG STATLIGE FØRINGER.....	10
3.1 Kulturminneloven.....	10
3.1 Ansvarsforskriftene.....	12
3.2 Plan- og bygningsloven.....	15
3.4 Kulturminneforvaltningen.....	18
4.0 TEORI.....	20
4.1 Styring og samstyring.....	20
4.2 Kulturminneforvaltningen og samstyring versus hierarki.....	21
4.3 Hierarkiske virkemidler innen kulturminnefeltet.....	21
4.4 Samordning av interesser og aktører etter plan- og bygningsloven.....	22
4.5 Kulturarv som prosess og som prosess og som en konstruksjon av fortiden i nåtiden.....	23
4.6 Landskap etter Europarådets landskapskonvensjon (ELC).....	26
4.7 Roller og interesser sett i lys av postnormal vitenskap.....	26
5.0 METODE.....	28
5.1 Kvalitativ metode og case-studier.....	28
5.2 Intervjuer.....	29
5.3 Om informantene.....	30
5.4 Etske hensyn.....	30
5.5 Oppgavens reliabilitet, validitet og generaliserbarhet.....	31

6.0 RESULTATER: Planprosessen	33
6.1 Planforslag 2016 og innsigelse fra Vestfold fylkeskommune	33
6.2 Planforslag 2017	35
6.3 Vestfold (og Telemark) fylkeskommunes dispensasjonssøknad:.....	37
6.4 Overtakelsen	37
6.5 Innsigelse	39
6.6 Møte mellom Larvik kommune og Riksantikvaren	40
6.7 Planforslag 2020	40
6.8 Områdeplan for Kaupang fornminneområde godkjent av Riksantikvaren.....	42
6.9 Situasjonen nå	42
6.10 Regionale føringer	43
7.0 RESULTATER: Intervjuer	45
7.1 Verdivurderinger og hensyn.....	45
7.2 Skala, bevilgning og Kaupang som del av en større vikingtidssatsing	48
7.3 Samarbeid og roller	49
7.4 Områdereguleringsplan	54
8.0 DISKUSJON.....	56
8.1 Hvilke verdivurderinger ligger til grunn for nåværende plansituasjon?.....	56
8.2 Hvordan har samarbeid og rollefordeling artet seg i forbindelse med planprosessen?.....	58
8.3 Gir områderegulering etter plan- og bygningsloven et tilstrekkelig grunnlag for balansert utvikling i et område preget av sterke kulturminneverdier?.....	61
8.4 Hvordan balanseres hensynene til verdiskapning og bevaring i en reguleringsprosess der formidlingshensyn kolliderer med vern av nasjonalt og internasjonalt viktige kulturminneverdier?	62
9.0 KONKLUSJON	65
Referanser	67
Vedlegg	74

Figurliste

Figur 1: Kaupang plassert i Norgeskartet. Larvik kommune er markert i rødt (Egenprodusert med kartdata hentet fra Geonorge).	4
Figur 2: Kart som viser planens avgrensning og lokale stedsnavn. Kulturmiljø-avgrensningene er slått sammen, og viser således ikke de enkeltstående fredningsfeltene (Egenprodusert med kartdata hentet fra Geonorge).	5
Figur 3: Vikingtids landskap og vannlinje med bosettingsmønster (Kulturhistorisk museum, 2017b).	6
Figur 4: Utgravninger gjort på Kaupang (Skre mfl., 2008, s. 18). Modifisert med planavgrensning og formidlingstomt med bygninger.	7
Figur 5: Tidslinje med viktige hendelser i forbindelse med regulering av Kaupang (Egenprodusert basert på: Larvik kommune, 2017a).	8
Figur 6: Dagens formidlingssenter sett fra øst, med Lamøyaveien. Foto: Jannicke C. L. Brente.	9
Figur 7: Formidlingssenter. Foto: Jannicke C.L. Brente.	9
Figur 8: 'Heritage' satt i sammenheng med ulike aspekter av kulturarv (Ashworth, 1997, s. 93).	25
Figur 9: Utsnitt fra tidlig planforslag, med to foreslåtte veitraséer (Vestfold fylkeskommune, 2017a).	34
Figur 10: Utsnitt fra plankart datert 14.08.2017, med utvalgte arealformål markert (Larvik kommune, 2017a).	36
Figur 11: Utsnitt fra plankart for Områdeplan for Kaupang fornminneområde datert 20.03.2020 (Larvik kommune, 2017d). Blant annet er ny veitrasé og formidlingssti endret og fjernet. Formidlingsområdene er også betydelig redusert.	41
Figur 12: Konseptet Vikingveien med enkelte av lokalitetene markert i rødt (Vestfold og Telemark fylkeskommune, 2022, s. 9).	43

1.0 | INNLEDNING

Det ligger en interesseavveining i møtet mellom verdiskapning gjennom bruk og bevaring når det kommer til kulturminner og kulturmiljøer. Kulturminner er i kulturminneloven § 2(1) definert som “... alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til”. Videre, i andre ledd, defineres kulturmiljøer som “... områder hvor kulturminner inngår som en større helhet eller sammenheng”. Disse definisjonene er meget vidtfavnende, og det er i Kulturminnesøk registrert om lag 220 000 objekter; alt fra bensinstasjoner til skipsvrak, og kulturmiljøer bevart under bakken (Riksantikvaren, 2022a). Verneverdighet og -type varierer veldig, men av denne grunn er det lett å tenke seg at det stadig oppstår interessekonflikter i forbindelse med utarbeidelse av kommunale arealplaner rundt om i landet. Bare i 2021 var det på landsbasis registrert 4 526 tilfeller der kommune- og reguleringsplansaker ble vurdert i forhold til automatisk fredete kulturminner (SSB, 2022).

Kulturminnevernet er fordelt på mange ulike organer og myndighet til å forvalte kulturminneloven er bestemt gjennom forskrift. Frem til regionreformen i 2020 var Riksantikvaren rette myndighet etter § 8 i kulturminneloven, jf. kap. 1, § 1(1) i *Forskrift 9. februar 1979 nr. 8785 om faglig ansvarsfordeling etter kulturminneloven*. Dette ga Riksantikvaren mulighet til å gripe inn og overta plansaker fra fylkeskommunen, som var førsteinstans for behandling av tiltak som kan virke inn på automatisk fredete kulturminner, jf. ovennevnte forskrift § 1(2). Dette ble i 2018 gjort i forbindelse med områdereguleringsplan for Kaupang fornminneområde i Larvik kommune, som er fokus i denne oppgaven.

Kaupang er regnet som Norges første by og representerer i arkeologisk sammenheng en viktig og unik kildeverdi i nasjonalt, såvel som internasjonalt perspektiv (Riksantikvaren, 2019b). Kulturminnene på Kaupang befinner seg under jorda, og er automatisk fredet etter kulturminneloven § 4 som byanlegg og gravfelt fra før 1537.

Områderegulering etter plan- og bygningsloven er en kommunal plan etter plan- og bygningsloven § 12-2, og er en reguleringsplan for et større målområde, der “kommunen finner at det er behov for å gi mer detaljerte områdevisse avklaringer av arealbruken”. Grunnet de store kulturminneverdiene på Kaupang har denne formen for regulering blitt valgt, da den gir anledning til å favne de, relativt sett, store fredete arealene, samt områder rundt. Hovedformålet med *Områdeplan for Kaupang fornminneområde*¹ er på en best mulig måte å ivareta kulturminnene, samtidig som det tilrettelegges for formidling.

Det har vært foretatt flere store utgravninger i området, og siden den siste store på tidlig 2000-tallet, har det vært forsøkt å få området regulert. Av ulike grunner, blant annet kulturminnets karakter og verneverdighet, har det foreløpig ikke lyktes kommunen å få vedtatt en områdereguleringsplan for området på Kaupang. Nåværende planprosess,

¹ Områdeplan i plantittelen brukt som navn på områderegulering etter plan- og bygningsloven § 12-2. Videre i teksten vil områderegulering brukes som begrep i de tilfellene der det ikke er plantittelen som presenteres.

områdeplan for Kaupang fornminneområde, hadde oppstart i 2014, og er i skrivende stund ennå ikke vedtatt.

I områdereguleringen er det avsatt et område til etablering av et formidlingscenter. Videre skal planen legge føringer for eksisterende bebyggelse og arealbruk i og nær de automatisk fredete områdene (Larvik kommune, 2020a). Det er dog balansegangen mellom formidling og bevaring som har bidratt til å komplisere planprosessen, og som har ført til Riksantikvarens involvering i planarbeidet. Arbeidet med områdereguleringsplanen pågår fremdeles, og kommunen har som mål å få planen vedtatt i løpet av høsten 2022.

I 2018 overtok Riksantikvaren rollen som regional kulturminnemyndighet etter, den gangen, gjeldende *Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven (1979)*. Overtakelsen var hjemlet i daværende forskrifts § 3 om samarbeidsplikt internt i kulturminneforvaltningen. Det ble satt i gang et samarbeid mellom Riksantikvaren og fylkeskommunen, og da det ikke lyktes å finne en felles enighet, reiste Riksantikvaren innsigelse til *Områdeplan for Kaupang fornminneområde* i 2019.

Gjennom å studere forløpet til den fortsatt pågående planprosessen for Kaupang fornminneområde i Larvik kommune søker denne oppgaven å gi innsikt i hvordan regulering av et område preget av svært viktige kulturminner har foregått, med tanke på å finne en balanse mellom hensynet til langsiktig bevaring og formidling av kulturminneverdiene. I løpet av en lang planprosess, med forhistorie langt utover nåværende planforslag og oppgavens omfang, har visjoner om storstilt formidling av Kaupang som Norges første by måttet begrenses. Blant annet i tråd med involvering fra Riksantikvaren som innsigelsesmyndighet for vedtak som berører automatisk fredete kulturminner.

1.1 Problemstilling

Ved å se på hva som ligger bak involveringen fra Riksantikvaren, effekten av involveringen og hvordan samarbeidet mellom de ulike aktørene har fungert, søkes en forståelse av dynamikken i ansvarsfordelingen etter kulturminneloven og plan- og bygningsloven. I forbindelse med planprosessen for Kaupang, ligger det et spørsmål om hvorvidt verdiskapning og bevaring synes forenlige eller ses som motstridende hensyn i et område preget av store kulturminneverdier. Videre søker oppgaven å undersøke de involverte aktørenes erfaringer med områderegulering etter plan- og bygningsloven § 12-2, og hvor godt denne plantypen er egnet som virkemiddel for et område med nasjonalt og internasjonalt viktige kulturminner.

Opgaven har til hensikt å besvare følgende problemstilling:

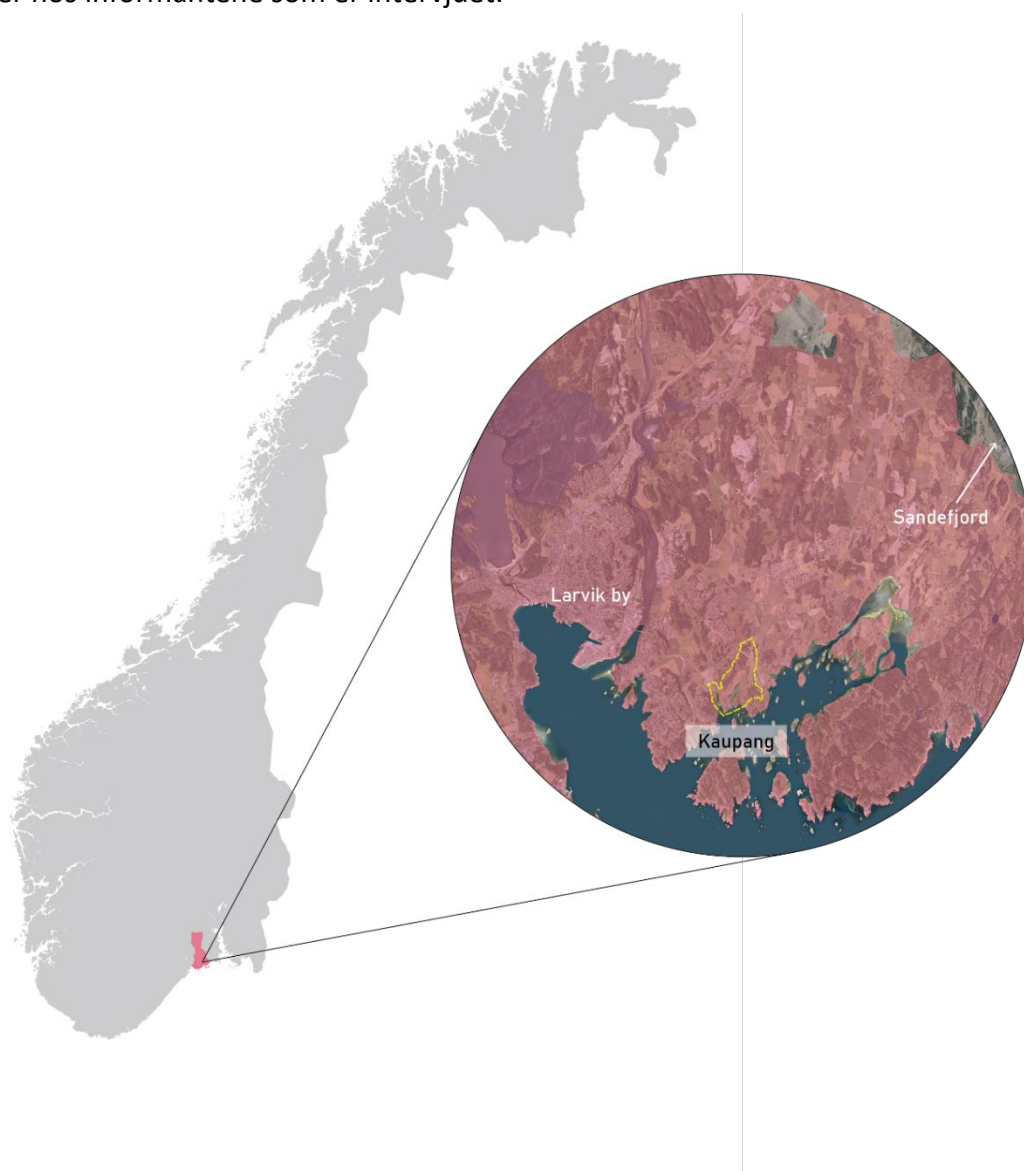
Hvordan balanseres hensynene mellom verdiskapning og bevaring i en reguleringsprosess der formidlingshensyn kolliderer med vern av nasjonalt og internasjonalt viktige kulturminneverdier?

For å besvare hovedproblemstillingen er det utarbeidet tre underproblemstillinger som bygger opp under og supplerer hovedproblemstillingen. Et viktig fokus i oppgaven vil også være funksjonen av områderegulering i et område som Kaupang, og hvor godt egnet den er til å balansere de ulike hensynene.

- *Hvilke verdivurderinger ligger til grunn for nåværende plansituasjon?*
- *Hvordan har samarbeid og rollefordeling artet seg i forbindelse med planprosessen?*
- *Gir områderegulering etter plan- og bygningsloven et tilstrekkelig grunnlag for å balansere hensynet til verdiskapning med hensynet til bevaring i et område preget av sterke kulturminneverdier?*

1.2 Avgrensning

Den geografiske avgrensningen ligger til avsatt areal for *Områdeplan for Kaupang fornminneområde* i Larvik kommune. Arealet er på om lag 1300 dekar, og innbefatter automatisk fredete kulturminner, samt omkringliggende områder. Det knytter seg en lang omfattende planhistorie til utviklingen av Kaupang fornminneområde og det har vært flere forsøk på å få gjennom en plan. Siden 1995 har det vært snakk om regulering av Kaupang, og det første forslaget til en detaljert reguleringsplan ble utarbeidet i 2006. Ettersom dette dreier seg om snart 30 år og et utall saksbehandlere, måtte oppgavens omfang snevres betydelig inn. Oppgaven vil derfor begrense seg til den nåværende planprosessen, som hadde oppstart i 2014. Videre begrenser oppgaven seg i en viss grad til de oppfatninger som foreligger hos informantene som er intervjuet.

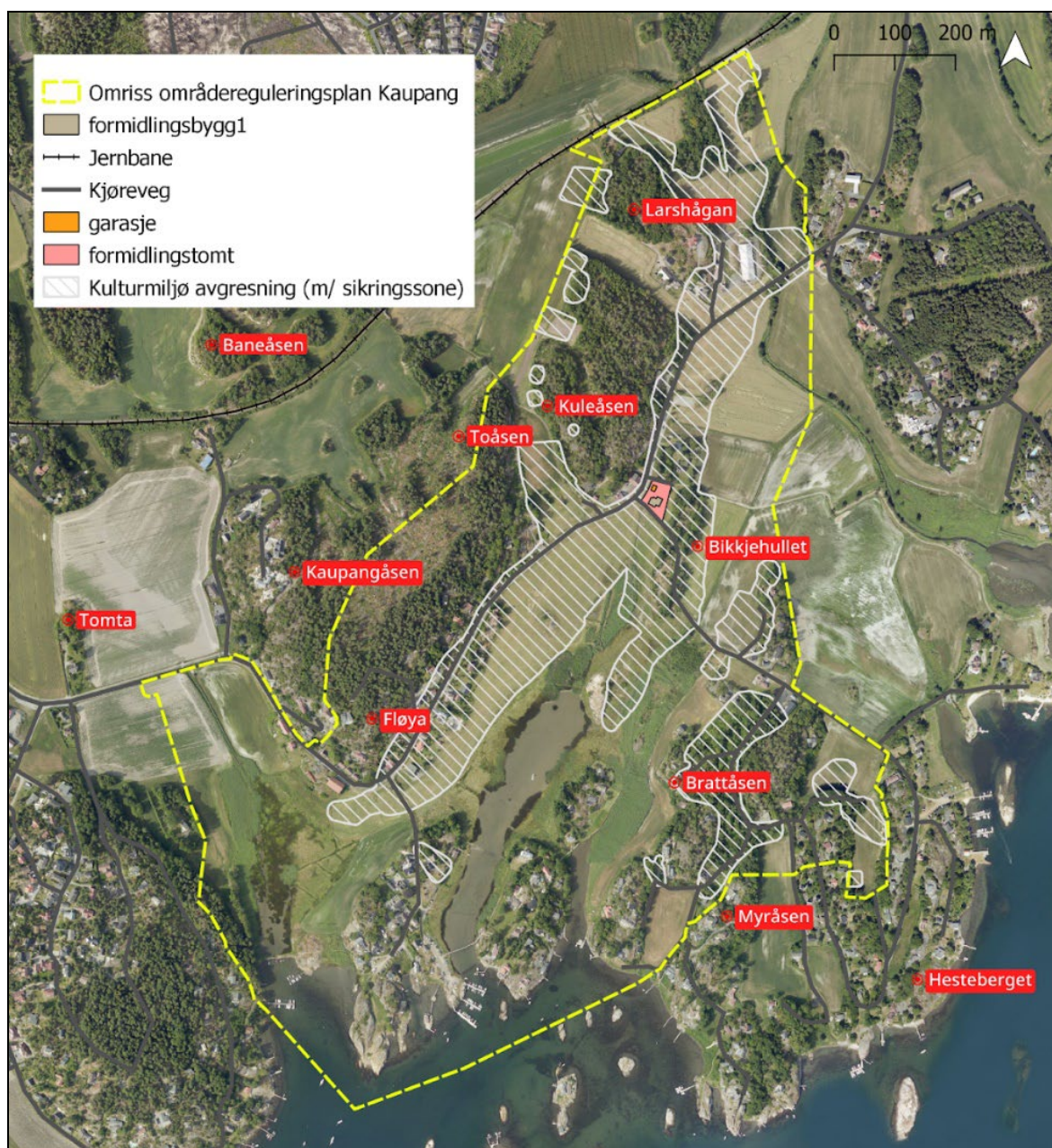


Figur 1: Kaupang plassert i Norgeskartet. Larvik kommune er markert i rødt (Egenprodusert med kartdata hentet fra Geonorge).

2.0 | BAKGRUNN

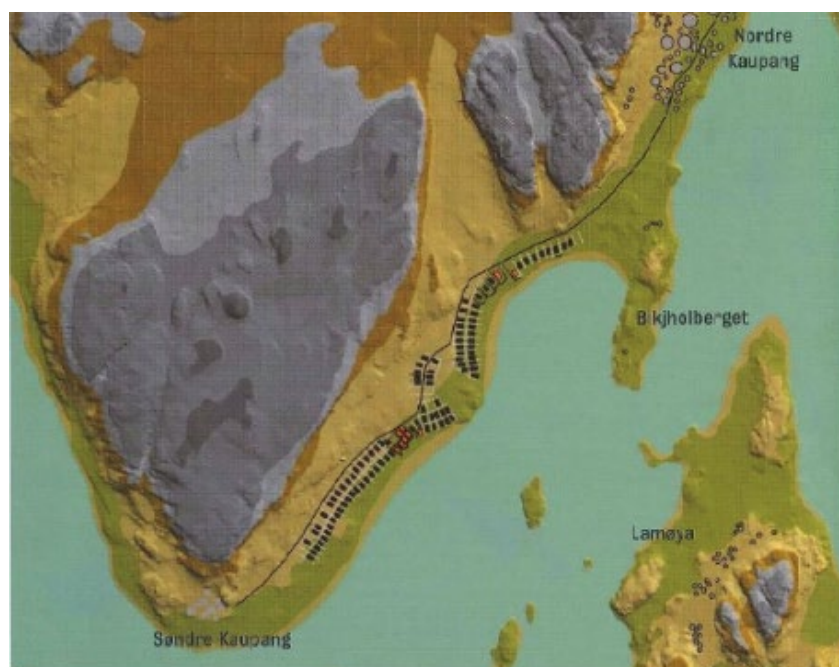
2.1 Historie og geografi

Kaupang er et landbruks- og boligområde som ligger nordøst for Larvik sentrum i Vestfold og Telemark fylkeskommune. Området er i dag preget av landbruksarealer, gårdsbruk, eneboliger og hytter. Under følger et kart der områdereguleringsplanens avgrensning er vist. Kartet viser også lokale stedsnavn som henvises til underveis i oppgaven. Stedsnavnet Bikkjehullet er mye brukt i oppgaven under navnet Bikjholberget, som er det lokale navnet på gravområdet øst for formidlingssenteret.



Figur 2: Kart som viser planens avgrensning og lokale stedsnavn. Kulturmiljø-avgrensningene er slått sammen, og viser således ikke de enkeltstående fredningsfeltene (Egenprodusert med kartdata hentet fra Geonorge).

Det befinner seg en rekke kulturminner innenfor områderegeringsplanens avgrensning. Kulturminnene knyttet til vikingtid har vært og er grunnlaget for utarbeidelse av planen. Disse omfatter i hovedsak restene etter byanlegget på Kaupang, samt gravminner, og er automatisk fredet med hjemmel i kulturminneloven § 4 (Riksantikvaren, 2022b). De er såkalt legalfredete, og er fredet på bakgrunn av deres datering og type, jf. kulturminneloven § 4 bokstav *a* og *j*. Kulturminnene på Kaupang har ulike fredningsdatoer, og de eldste daterte fredningene stammer fra 1980, ett år etter kulturminnelovens ikrafttredelse (ibid.). I tillegg til kulturminnene fra vikingtid er det innenfor planavgrensningen registrert løsfunn fra førreformatorisk tid og spor etter bosettingsplasser fra steinalder (Riksantikvaren, 2022b). Det er også flere SEFRAK-registrerte (bygninger fra før 1900) bolig- og våningshus innenfor planavgrensningen (Miljøstatus, 2022).



Figur 3: Vikingtids landskap og vannlinje med bosettingsmønster (Kulturhistorisk museum, 2017b).

Gjennom 4 ulike undersøkelser (utgravninger) gjort i området fra 1860-årene frem til den siste, på tidlig 2000-tall, har det blitt gjort funn som bekrefter plasseringen av en vikingtidsby (Solberg, 2020). Byen på Kaupang har blitt antatt å være Schiringesheal (Skiringssal) nevnt i Ottars beretning i Alfred den stores oversettelse og utvidelse av Paulus Orosius' verk: *Historiae adversus paganos* (ibid.). Skiringssal anslås å ha vært bebodd av opp til 500 innbyggere, og eksisterte trolig fra det første tiåret på 800-tallet, frem til en gang på 900-tallet (Lie, 2018)). Funnene på stedet indikerer vidstrakt handel, på tvers av landegrensener og havområder (Pedersen og Sigurdson, 2015). Figur 4 viser utgravningene som er gjort på Kaupang gjennom årene. Det vises tre større utgravninger av byanlegg, samt flere undersøkte graver. Det var også en utgravning i 2015 i forbindelse med nybygg på privat eiendom (Kulturhistorisk museum UiO, 2017b) som ikke er markert i kartet.

Svartjorda eller svartjordsområdet (se figur 4) er et begrep som er omtalt og benyttet senere i oppgaven. Det beskriver i hovedsak området der det har vært bosetning på Kaupang, som synes blant annet gjennom rester av trekull som farger jorda sort (Pilø mfl., 2000).



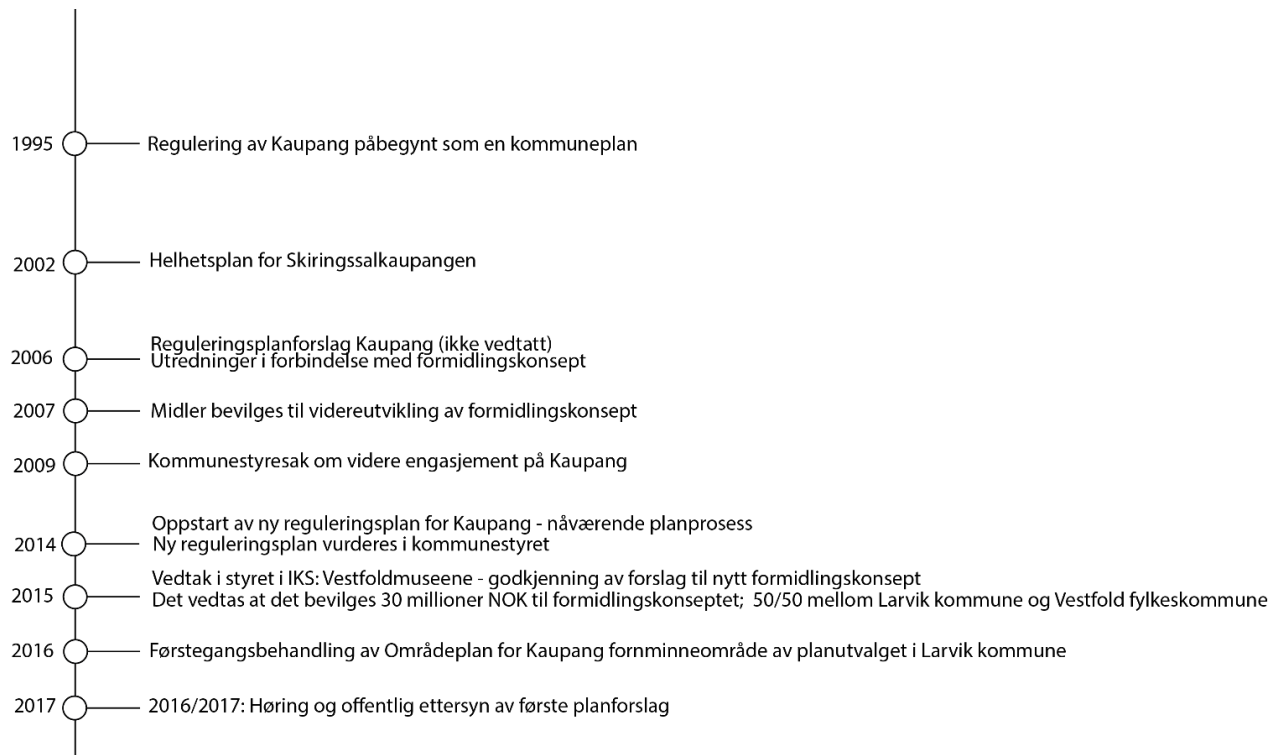
Figur 4: Utgravninger gjort på Kaupang (Skre mfl., 2008, s. 18). Modifisert med planavgrensning og formidlingstomt med bygninger.

I innsigelse til forslag til områdeplan for Kaupang fornminneområde fra Riksantikvaren, datert 11.02.2019 beskrives Kaupangs historiske betydning som:

«Kaupang er ett av Norges viktigste kulturmiljøer, med omfattende spor etter virksomhet fra vikingtiden. Kaupang er den kjente handelsplassen Skiringssal, nevnt omkring 890 e.Kr. i Ottars beretning til kong Alfred i England. Kaupang hadde helårsbosetting i tiden ca. 800 - 930 e.Kr, og er ett av de første utpregete handelsstedene i Skandinavia. Dette gjør at Kaupang kan kalles en by, som den første i Norge . Funnene vitner om vidstrakte forbindelser, der Kaupang inngikk i et internasjonalt nett av handelsplasser og handelsruter. Etter 930 e.Kr. synes handel og håndverk å ha vært drevet i et redusert omfang fram til kaupangen forsvant ca. 970 e.Kr.» (Riksantikvaren, 2019b, s. 1).

2.2 Kort om tidligere saksgang

Det har siden starten av 1990-tallet vært snakk om å få til en regulering av Kaupang fornminneområde. Saksgangen siden den gang er presentert i planbeskrivelsen til *Områdeplan for Kaupang fornminneområde - Historisk handelssentrum fra 800-tallet* (Larvik kommune, 2017a, s. 18-19). Utfra denne informasjonen kan det produseres en tidslinje for viktige deler av saksgangen i forkant av nåværende planprosess.



Figur 5: Tidslinje med viktige hendelser i forbindelse med regulering av Kaupang (Egenprodusert basert på: Larvik kommune, 2017a).

2.3 Formidlingscenteret

Formidlingen på Kaupang er i dag basert rundt et tidligere bolighus på eiendom gnr./bnr.: 1029/16. Utstillingen inne på formidlingscenteret består av informasjonsplakater, modeller og objekter som er funnet på Kaupang. I tillegg er det en smie og et «replikabygg» basert på de hustuftene som er funnet på Kaupang. På sørsiden av Lamøyaveien er det områder som brukes til arrangementer og formidling.



Figur 6: Dagens formidlingscenter sett fra øst, med Lamøyaveien. Foto: Jannicke C. L. Brente.



Figur 7: Formidlingscenter. Foto: Jannicke C.L. Brente.

3.0 | JURIDISK RAMMEVERK OG STATLIGE FØRINGER

3.1 Kulturminneloven

I dette delkapittelet følger en oversikt over paragrafer i kulturminneloven som er relevante for oppgaven.

§ 1 - Lovens formål

Lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner (kulturminneloven) har til formål å verne *“kulturminner og kulturmiljøer med deres egenart og variasjon (...) både som del av vår kulturarv og identitet og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning”*. Loven utgjør det sentrale lovverket for vernet/beskyttelsen av kulturminner og kulturmiljøer i Norge, og er sektorovergripende, jf. kulturminneloven § 1 tredje ledd (Holme, 2020). Sektorovergripende forstås som at loven pålegger enhver instans å hensynta kulturminner og kulturmiljøer i saker der disse kan påvirkes.

§ 2 - Definisjoner

I kulturminnelovens § 2 første ledd defineres kulturminner som: *“(...) Alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser til”*. Lovens virkeområde er således svært bredt, og kan omfatte, nær sagt, alt som er eller kan være av kulturhistorisk verdi.

§ 3 - Forbud mot inngrep i automatisk fredete kulturminner

Tredje paragraf omhandler *forbudet mot inngrep i automatisk fredete kulturminner* og utgjør en vidtfavnende bestemmelse om hvilke tiltak som er forbudt å igangsette:

«Ingen må - uten at det er lovlig etter § 8 - sette i gang tiltak som er egnet til å skade, ødelegge, grave ut, flytte, forandre, tildekke, skjule eller på annen måte utilbørlig skjemme automatisk fredet kulturminne eller fremkalle fare for at dette kan skje.»

(Kulturminneloven, 1978, § 3 første ledd).

Andre ledd i kulturminneloven § 3 dreier seg om marken over automatisk fredete kulturminner (med sikringszone etter kulturminneloven § 6). Dersom denne marken har vært nyttet til beite eller innmark, kan dette fortsette med mindre vedkommende myndighet bestemmer noe annet.

§ 4 - Automatisk fredete kulturminner

Lovens sterkeste virkemiddel er fredning. Fredning kan skje gjennom vedtak, jf. kulturminneloven § 15, eller direkte som av følge lovteksten (legalfredet), dersom de faller inn under en eller flere av kategoriene nevnt i kulturminneloven § 4. Sistnevnte utgjør de såkalte automatisk fredete kulturminnene. Hovedkriteriet for automatisk fredete kulturminner er at de er *“fra oldtid og middelalder (inntil år 1537)”*, jf. kulturminneloven § 4 første ledd. I praksis omfatter dette nær alt av kulturminner som kan dateres til før 1537, men det spesifiseres ytterligere gjennom opplisting (kulturminneloven § 4 a-j) hvilke kategorier av kulturminner pre 1537 som regnes for automatisk fredet. Blant disse er det i hovedsak bokstav a, som, i tillegg til annet, omfatter *boplasser, markeds plasser og byanlegg eller rester av dem*, samt bokstav j - *“Gravminner av ethvert slag, enkeltvis eller samlede felt”*, som er av størst relevans for denne avhandlingen og situasjonen på Kaupang.

§ 8 - Tillatelse til inngrep i automatisk fredete kulturminner

Tiltak som kan ha innvirkning på automatisk fredete kulturminner skal varsles så tidlig som mulig til vedkommende myndighet eller politimyndighet. Videre skal vedkommende myndighet snarest mulig avgjøre *“om og i tilfelle på hvilken måte tiltaket kan iverksettes”* (kulturminneloven § 8 første ledd, andre setning).

I tredje ledd sier lovteksten dog at tillatelse etter første ledd ikke skal innhentes dersom bygge- og anleggstiltak er i *“samsvar med reguleringsplan som er vedtatt etter denne lovs ikrafttreden”* (fjerde ledd, første setning). Videre gjelder det samme for *“områder som i kommuneplanens arealdel er utlagt til bebyggelse og anlegg, og der vedkommende myndighet etter loven her har sagt seg enig i arealbruken”* (fjerde ledd, siste setning).

§ 19 - Fredning av område rundt et fredet kulturminne (områdefredning)

Paragrafen gir tilgang til å frede et større område knyttet til et fredet kulturminne. Områdefredning etter kulturminneloven § 19 kan skje så langt det er *“nødvendig for å bevare virkningen av kulturminnet i miljøet eller for å beskytte de vitenskapelige interesser som knytter seg til det”* (§ 19 første ledd). En slik fredning gir departementet anledning til å *“forby eller på annen måte regulere virksomhet og ferdsel i fredningsområdet som er egnet til å motvirke formålet med fredningen”* (andre ledd, første setning). Områdefredning etter denne paragrafen er således et sterkt virkemiddel som gir tilgang til meget restriktivt vern av områder som kan ses i sammenheng med et eller flere kulturminner.

3.1 Ansvarsforskriftene

Forskrift 9. februar 1979 nr. 8785 om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven (heretter: *Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven*) var gjeldende frem til 01.01.2020, da den ble erstattet av *Forskrift 15. februar 2019 nr. 127 om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven* (heretter: *Ansvarsforskriften*), i forbindelse med regionreformen. Planprosessen som denne oppgaven omhandler ble igangsatt før 2020, og har derfor blitt behandlet i tråd med førstnevnte forskrift (1979). I denne delen følger en presentasjon av begge forskrifter.

Forskrift 9. februar 1979 nr. 8785 om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven:

Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven er en opphevet forskrift til kulturminneloven med hjemmel i kulturminneloven § 28 og den nå opphevede kulturminneloven § 24. Forskriftens første kapittel er mest aktuelt for denne avhandlingen og omhandler faglig og geografisk ansvarsfordeling i medhold av kulturminneloven § 28. De ulike kulturminneforvaltningsaktørene er delegert myndighet og faglig ansvarsområde etter bestemmelsene i kulturminneloven, jf. *Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven* § 1. Riksantikvaren er her, blant annet, delegert myndighet etter kulturminneloven § 4 femte ledd, om registrering av “objekt eller område som automatisk fredet samt bemyndige andre instanser til å foreta slik registrering”. De er også rette myndighet til å, etter kulturminneloven § 8 første, annet og fjerde ledd, gi tillatelse til inngrep i automatisk fredete kulturminner (dispensasjonsmyndighet).

Fylkeskommunen er, etter forskriftens § 1, rette myndighet til å “motta melding om tiltak som kan virke inn på automatisk fredet kulturminne” etter kulturminneloven § 8 første ledd, første punktum. Universitetets kulturhistoriske museer (inkludert Kulturhistorisk museum UiO) mfl. er rette myndighet etter kulturminneloven § 11 til å “søke etter, registrere og vedlikeholde mv. automatisk fredete kulturminner” og å “avgjøre om det skal granske, grave ut mv. automatisk fredete kulturminner”, jf. kulturminneloven § første ledd, bokstav a og b (2008). Dette med unntak av “automatisk fredete kulturminner fra middelalder for så vidt gjelder kirker, klostre og kirkelige anlegg, borger og befestninger, byanlegg og rester av slike og stående bygninger av alle slag” (*Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven*, 1979). I bestemmelsen ligger også myndighet etter andre paragrafer i kulturminneloven, men disse er ikke relevante i denne oppgavens sammenheng.

I forskriftens § 2 beskrives de ulike institusjonenes geografiske myndighetsområder, og Riksantikvaren har hele landet som sitt myndighetsområde, mens Universitetets kulturhistoriske museer har, blant flere tidligere øst- og sør-norske fylker, Telemark og Vestfold som myndighetsområder. Fylkeskommunene er i seg selv geografiske myndighetsområder.

I *Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven* § 3 ligger bestemmelsen om samarbeidsplikt mellom institusjonene som er del av kulturminneforvaltningen. Det

presenteres i paragrafens første ledd at *“de institusjoner som er nevnt i § 1 og § 2, eller som kan delegeres myndighet etter kap. 2, har underretningsplikt overfor hverandre i saker som er av gjensidig interesse”* (1979). At det måtte søkes om dispensasjon for tiltak som kan skade automatisk fredete kulturminner kan ses som en del av samarbeidsplikten. Det samme gjelder Riksantikvarens mulighet til å overta som kulturminnemyndighet i saker der dispensasjon ikke kan gis. Det presiseres videre at det i en slik forbindelse kan opprettes samarbeidsutvalg og at departementet (Klima- og miljødepartementet – KLD), eller Riksantikvaren i samråd med departementet, kan gi bestemmelser om slikt samarbeid (Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven, 1979, § 3). I tvilstilfeller knyttet til hvem som er rette myndighet skal departementet avgjøre spørsmålet (ibid.).

Forskriftens § 3 andre ledd sier at *“I saker som fylkeskommunen eller Sametinget behandler som rette myndighet etter denne forskrift skal Riksantikvaren ha underretning dersom disse fatter vedtak i strid med de faglige tilrådingene i saken og vedtaket innebærer at nasjonale verneverdier berøres”* (1979). I paragrafens siste ledd gis bestemmelsen om at når det foreligger særlige grunner, kan departementet gjøre unntak fra ansvarsfordelingen, slik den er i forskriftens § 1 (ibid.).

Forskrift 15. februar 2019 nr. 127 om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven (ansvarsforskriften)

Ansvarsforskriften (2019), som trådte i kraft 1.1.2020, var ment å legge flere førstelinjeoppgaver på kulturminneområdet til fylkeskommunen (PRE-2019-02-15-127, 2019). Dette har blitt gjort gjennom å overføre myndighet og oppgaver fra Riksantikvaren til fylkeskommunene (Riksantikvaren, u.å.).

I *ansvarsforskriften* av 2019 er Riksantikvaren ikke lenger rette myndighet etter kulturminneloven § 8 om å tillate inngrep i automatisk fredete kulturminner. Dette er gitt gjennom ansvarsforskriftens (2019) § 2 første ledd. I paragrafens andre ledd er det allikevel en bestemmelse om at Riksantikvaren har myndighet etter kulturminneloven § 8 (og § 14 andre ledd) i saker som omfattes av ansvarsforskriftens § 2 sjette ledd. Det sjette leddet gir en opplisting av hvilke kulturminner og kulturmiljøer Riksantikvaren skal ha forvaltningsansvar for, som også inkluderer automatisk fredete kulturminner etter kulturminneloven § 4. Blant disse kulturmiljøer og kulturminner ligger bokstav a. *“(kulturminner og kulturmiljøer som er) særlig viktige for landets kulturhistorie”*, bokstav e. *“har særlig vitenskapelig betydning”* og bokstav f. *“kreves særskilt kompetanse å forvalte”*. Det kan påpekes at flere av disse kategoriene er relativt vide, og må vurderes utfra et faglig skjøn. Således gir bestemmelsen Riksantikvaren en nokså vid adgang til å ha myndighet etter kulturminneloven § 8.

I *ansvarsforskriftens* (2019) § 3 presenteres fylkeskommunens myndighet. I paragrafens første ledd er bestemmelsen om at fylkeskommunen har myndighet etter kulturminneloven § 3 (*Forbud mot inngrep i automatisk fredete kulturminner*) og i andre ledd at fylkeskommunen har myndighet etter kulturminneloven §§ 6 (*Sikringszone*), 8 og 9 (*Undersøkelsesplikt m.v.*) andre ledd første og tredje punktum. Fylkeskommunen har i

ansvarsforskriften (2019) fått overført myndighet etter paragrafer i kulturminneloven, som i forrige *Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven (1979)* lå hos Riksantikvaren.

Det er imidlertid fortsatt et krav om at de ulike delene av kulturminnforvaltningen har underretningsplikt ovenfor hverandre. Ansvarsforskriftens § 7 kan ses som en videreføring av forrige forskrifts (1979) § 3 om samarbeidsplikt. Paragraf 7 tredje ledd i ansvarsforskriften gir bestemmelser om at Riksantikvaren skal underrettes dersom fylkeskommunen (eller Sametinget) handler imot faglig tilrådning i saker som er av nasjonal eller vesentlig regional verdi:

“Dersom fylkeskommunen eller Sametinget, i saker som berører kulturminner eller kulturmiljøer av nasjonal eller vesentlig regional verdi, vil fatte et vedtak som er i strid med de faglige tilrådingene i saken, skal Riksantikvaren underrettes. Riksantikvaren kan beslutte å overta slike saker, uavhengig av om det er gitt underretning, og overtar da fylkeskommunens myndighet etter denne forskriften § 3 eller Sametingets myndighet etter § 4.”

Videre gir bestemmelsen i ansvarsforskriftens (2019) § 7 fjerde ledd Riksantikvaren adgang til å:

“... overta saker fra fylkeskommunen eller Sametinget når nasjonale kulturminneverdier er truet, og overtar fylkeskommunens myndighet etter denne forskriften § 3 eller Sametingets myndighet etter § 4.”

Samlet sett gir den nye ansvarsforskriften (2019) fylkeskommunen et større handlingsrom, større ansvar og sterkere myndighet. Den fjerner dog på ingen måte Riksantikvaren fra likningen, men Riksantikvaren settes mer på sidelinjen, og får i større grad rollen som vakthunden som ikke skal bjeffe før naboen graver i hagen.

3.2 Plan- og bygningsloven

Under følger et utvalg av relevante bestemmelser i plan- og bygningsloven. Disse er hentet fra lovens kapittel 5 om medvirkning i planleggingen og kapittel 12 om reguleringsplaner.

Plan- og bygningsloven kapittel 12: Reguleringsplan

§ 12-1 Reguleringsplan

I § 12-1 første ledd presiseres det hva en reguleringsplan er - *“arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser”*. Av bestemmelsens tredje ledd presiseres det videre at det kreves reguleringsplan *“For gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn”*. Av § 12-1 fjerde kommer det frem at reguleringsplaner kan utarbeides enten som områderegulering, jf. plan- og bygningsloven § 12-2, eller som detaljregulering etter plan- og bygningsloven § 12-3.

§ 12-2 Områderegulering

Områderegulering skal brukes av kommunen der dette er krevet i KPA, eller dersom *“kommunen finner at det er behov for å gi mer detaljerte områdevis avklaringer av arealbruken”* (Plan- og bygningsloven, 2008, § 12-2 første ledd). Bestemmelsen er således vid og er et planverktøy kommunen kan benytte seg der det synes hensiktsmessig. Børrud (2018) beskriver hvordan *område*, slik det er brukt i denne paragrafen er en arealenhet som skiller seg fra mer spesifikke arealenheter som *“eiendom”* og *“kommune”*, da et *område* ikke kan knyttes til en entydig politisk eller juridisk beslutningsmyndighet (Børrud, 2018, s. 247-248).

I bestemmelsens andre ledd er det beskrevet hvordan områderegulering i utgangspunktet utarbeides av kommunen, men at utarbeidelsen av forslag allikevel kan overlates til *“andre myndigheter og private”* (Plan- og bygningsloven, § 12-2 andre ledd, andre punktum).

§ 12-5 Arealformål i reguleringsplan

“For hele planområdet skal det angis arealformål. Arealformål kan deles inn i underformål og kombineres innbyrdes og med hensynssoner”

(Plan- og bygningsloven, 2008, § 12-5 første ledd).

Av bestemmelsen omfattes det 6 ulike overordnede arealformål med tilhørende underformål. Disse kan, slik det er nevnt i bestemmelsens første ledd, brukes etter underformål og i kombinasjon med hensynssoner, jf. plan- og bygningsloven § 12-6.

§ 12-6 Hensynssoner i reguleringsplan

Hensynssoner kan benyttes i reguleringsplan. Det i plan- og bygningsloven § 12-6 referert til bruk av hensynssoner slik det er beskrevet i plan- og bygningsloven § 11-8 om hensynssoner knyttet til kommuneplanens arealdel (KPA). I § 11-8 første ledd er det beskrevet at hensynssoner kan benyttes der *“det er nødvendig å vise hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av areal”*. Det fremgår videre av § 11-8 at det kan fastsettes seks ulike hovedkategorier hensynssoner. Blant disse er bokstav c: *“Sone med særlig hensyn til landbruk, reindrift, mineralressurser, friluftsliv, grønnstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø, med angivelse av interesse”*.

Det påpekes videre i plan- og bygningsloven § 12-8 om hensynssoner i reguleringsplan at hensynssonene kan videreføres fra KPA eller *“innarbeides i arealformål og bestemmelser som ivaretar formålet med hensynssonen”* (Plan- og bygningsloven, 2008, § 12-6 første ledd, siste punktum).

§ 12-7 Bestemmelser i reguleringsplan

Gjennom plan- og bygningsloven § 12-7 fastsettes det at det i en reguleringsplan kan gis bestemmelser til hensynssoner og bestemmelser om fjorten ulike forhold. Blant disse fjorten omhandler nummer seks: *“bestemmelser for å sikre verneverdier i bygninger, andre kulturminner, og kulturmiljøer ...”* (Plan- og bygningsloven, 2008, § 12-7(6)).

§ 12-13. Innsigelse og vedtak av departementet

I plan- og bygningslovens (2008) kapittel 12 ligger det en bestemmelse om innsigelser knyttet til reguleringsplan. I § 12-13, første ledd, refereres det til behandling etter plan- og bygningsloven §§ 5-4 til 5-6 (se under), men det påpekes at dersom det er fremmet innsigelse til klart avgrensede områder i planen, kan kommunestyret likevel vedta planen for de øvrige områdene i planavgrensningen.

Plan- og bygningsloven kapittel 5: Medvirkning i planleggingen

§ 5-4. Myndighet til å fremme innsigelse til planforslag

“Berørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde.”

(Plan- og bygningsloven, 2008, § 5-4 første ledd)

Innsigelse kan fremmes med hjemmel i plan- og bygningsloven (2008) § 5-4. Denne paragrafen gir berørt statlig og regionalt organ anledning til å fremme innsigelse til reguleringsplan eller kommuneplanens arealdel (KPA) dersom et planforslag kommer i konflikt med nasjonale eller regionale interesser eller er i strid med organets saksområde. Dette er beskrevet i paragrafens første ledd (se utdrag over). Innsigelsesordningen kan leses som en kobling mellom sektorlovgivning og plan- og bygningsloven (Buanes og Nyseth, 2018). Riksantikvaren er innsigelsesmyndighet i plansaker der nasjonale kulturmiljøinteresser er truet (Riksantikvaren, 2019x), jf. plan- og bygningsloven § 5-4, første ledd.

Paragrafen gir også innsigelsesmyndighet til andre kommuner og Sametinget kan fremme innsigelse etter § 5-4, andre og tredje ledd. Og fjerde ledd gir adgang til at innsigelse kan fremmes dersom planforslag er *“i strid med bestemmelser i plan- og bygningsloven, forskrift, statlig eller regional planbestemmelse eller overordnet plan”*.

Bestemmelsens femte ledd presiserer at innsigelse skal fremmes så tidlig som mulig, og at den skal begrunnes:

“Innsigelse skal fremmes så tidlig som mulig og senest innen den frist som er fastsatt for høringen av planforslaget. Innsigelse skal begrunnes. Innsigelse fra statlig og regionalt organ skal være begrunnet i vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer.”

§ 5-6. Mekling og avgjørelse av departementet

“Finner kommunen ikke å kunne ta hensyn til innsigelsen, skal det ordinært foretas mekling mellom partene. Dersom enighet ikke oppnås, treffer kommunen planvedtak og sender planen og innsigelsen, med meklerens tilråding, til departementet. Departementet avgjør om innsigelsen skal tas til følge og planen endres.”

I plan- og bygningsloven § 5-6 ligger bestemmelsen om at en innsigelse kan tas til departementet. Dersom kommunen ikke finner det å kunne ta hensyn til innsigelsen, skal det, ordinært, først foretas mekling mellom partene. Hvem som skal være mekler avgjøres av Kongen (regjeringen), jf. § 5-6, tredje ledd. Om det ikke oppnås enighet kan kommunen treffe planvedtak og sende planen og innsigelsen til departementet, der saken skal behandles og det avgjøres hvorvidt *“innsigelsen skal tas til følge og planen endres”*.

3.4 Kulturminneforvaltningen

Kulturminneforvaltningen er i denne sammenheng forstått som de aktørene som er delegert myndighet og ansvar etter ny og forhenværende *ansvarsforskrift* (2019, 1979). Det vil her hovedsakelig settes søkelys på de aktørene som er aktuelle for avhandlingens tema; aktører som har vært involvert i *Områdeplan for Kaupang fornminneområde*.

Klima- og miljødepartementet (KLD)

Kulturminneforvaltningen hører til under Klima- og miljødepartementet (KLD), som har det det overordnede ansvaret på kulturminneområdet, og dermed ansvaret for forvaltningen av kulturminner, -miljøer og steder i Norge (Gaukstad og Holme, 2005, Riksantikvaren, 2019a). KLD er øverste klageinstans i kulturminneforvaltningen, der enkeltvedtak fattet av Riksantikvaren kan påklages (Riksantikvaren, 2019a).

Riksantikvaren

Som direktorat hører Riksantikvaren inn under KLD og fungerer som rådgiver for departementet i saker som gjelder kulturminner og -miljøer (Riksantikvaren, 2019x). Riksantikvaren fungerer også overordnet, nasjonal kulturminnemyndighet og har ansvaret for iverksetting av kulturmiljøpolitikken (St. Meld. 16 (2019-2020)). I forbindelse med regionreformen i 2020 ble en del av direktoratets myndighet overført til den regionale kulturminneforvaltningen (fylkeskommunen og Sametinget), men Riksantikvaren innehar fremdeles frednings-, innsigelses- og klagemyndighet (St. Meld. 16 (2019-2020)). Fylkeskommunens enkeltvedtak etter kulturminneloven påklages til og behandles av Riksantikvaren (Riksantikvaren, 2019x).

I den nye *ansvarsforskriften* (2019) ble myndighet etter kulturminneloven § 8 overført fra Riksantikvaren til fylkeskommunen (se delkapittel 3.1). Allikevel kan Riksantikvaren overta som regional kulturminnemyndighet der "*nasjonale kulturminneverdier er truet*" etter *ansvarsforskriften* (2019) § 7 fjerde ledd. Etter forhenværende *ansvarsforskrift* (1979) hadde Riksantikvaren myndighet etter kulturminneloven § 8 og var dermed å anse som dispensasjonsmyndighet i saker som berørte automatisk fredete kulturminner. Etter den nye *ansvarsforskriften* (2019) er Riksantikvarens myndighet i større grad begrenset til forvaltning av middelalderske kirker, borganlegg, klostre og de åtte middelalderbyene, i tillegg til de saker der kulturminner av nasjonal interesse anses truet (Meld. St. 16 (2019-2020)).

Fylkeskommunen

Fylkeskommunen er regional kulturminneforvalter innenfor kulturminneforvaltningen. Som regional kulturminneforvalter har fylkeskommunen blant annet planmyndighet, vedtaksmyndighet og fungerer samtidig som regional utviklingsaktør (St. Meld. 16 (2019-2020), s. 25). Fylkeskommunen har hovedansvaret for forvaltningen av kulturminner og -miljøer i sitt respektive fylke. Som følge av dette har fylkeskommunen(e) ansvar for at hensynet til kulturminner og -miljøer ivaretas i samfunns- og arealplanlegging, dette gjelder på regionalt nivå, men også på kommunalt nivå; gjennom samarbeid (St. Meld. 16 (2019-2020)). Fylkeskommunen er innsigelsesmyndighet etter plan- og bygningsloven § 5-4, og overtok dispensasjonsmyndighet etter kulturminneloven § 8 i forbindelse med regionreformen i 2020. Med regionreformen ble flere oppgaver overført fra Riksantikvaren til fylkeskommunene, og sistnevnte har per i dag førstelinjeansvar for blant annet forvaltningen av de fleste automatisk fredete kulturminner (se også delkapittel 3.1).

Forvaltningsmuseene og Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU)

Universitetsmuseene i Oslo, Trondheim, Bergen, Stavanger og Tromsø fungerer som faglige rådgivere for fylkeskommunene, Sametinget og Riksantikvaren i saker som "*gjelder automatisk fredete, arkeologiske kulturminner på land*" (Meld. St. 16 (2019-2020), s. 26). I tillegg til rådgivning befatter universitetsmuseene seg med arkeologiske utgravninger, samt kostnadsberegninger og liknende knyttet til dette (ibid.). For kulturminner i vann (skipsvrak og liknende) er det sjøfartsmuseene i Oslo, Stavanger og Bergen og universitetsmuseene i Trondheim og Tromsø som utfyller ovennevnte rolle (Meld. St. 16 (2019-2020)).

NIKU er et miljøinstitutt under KLD som utfører forskning, undersøkelser og utgravninger på vegne av fylkeskommunene, Riksantikvaren og private aktører (Norsk institutt for kulturminneforskning, u.å.). De utfører blant annet undersøkelser i middelalderbyene og de andre kulturminnene og -miljøene som ligger under Riksantikvarens myndighet (Meld. St. 16 (2019-2020)).

Kommunene

Kommunene har ikke myndighet etter kulturminneloven, men har allikevel et ansvar knyttet til ivaretagelsen av kulturminner og -miljøer gjennom areal- og samfunnsplanlegging (Meld. St. 16 (2019-2020)). I hovedsak synes kommunenes tilknytning til kulturminneforvaltningen gjennom utforming og vedtak av reguleringsplaner og KPA der det eksisterer kulturminner og -miljøer.

4.0 | TEORI

4.1 Styring og samstyring

Styring er en nødvendighet for organisering av ethvert samfunn og enhver institusjon. Å styre *“handler (...) om å påvirke og endre samfunnet på en bevisst og planmessig måte”* (Røiseland og Vabo, 2016, s. 10). Tradisjonelt har styringen av samfunnet (les: stat) vært basert rundt et hierarkisk system der avgjørelser og beslutninger tas ovenfra og sendes nedover i systemet. En slik hierarkisk styring er i faglitteraturen ofte omtalt som ‘government’ og ifølge Asaduzzaman og Virtanen (2016, s. 3) skjer ‘government’ når de med juridisk og formell autoritet og mulighet til håndhevelse av loven utfører og implementerer/innfører/pålegger aktiviteter. Dette kan ses som at statsmakten, som lovgivende, utøvende og dømmende, direkte pålegger og organiserer aktiviteter i samfunnet som helhet. En styreform som dette vil nødvendigvis være sterkt preget av en hierarkisk struktur, der styringen initieres fra toppen av hierarkiet. Amdam og Veggeland (2011) definerer ‘government’ som et begrep som uttrykker ‘top-down’ styring og statlig hierarki, mens ‘governance’ uttrykker ‘bottom-up’ i flate strukturer (s. 30).

Til forskjell fra ‘government’ eller vertikal styring, refererer ‘governance’, ifølge Asaduzzaman og Virtanen (2016, s. 3-4) til kreasjonen, utførelsen og implementeringen av aktiviteter basert på delte mål mellom borgere (‘citizens’) og organisasjoner, som ikke nødvendigvis har politisk eller juridisk makt. ‘Governance’, eller horisontal styring, slik det her er forstått, er dog et vidt begrep, og har mange ulike tolkninger i faglitteraturen. En av grunnene til uklarheten rundt hva som ligger i begrepet ‘governance’ kan ses som et resultat av samfunnets dynamiske natur, og at det er mange prosesser som er i stadig endring. Samtidig kan det være vanskelig å måle effekten av nye styringsmekanismer, spesielt der styringen skjer på tvers av sektorer og fagområdet (Asaduzzaman og Virtanen, 2016, s. 11). ‘Governance’ kan således sies å være et paraplybegrep som omfatter alle styringsprosesser som går på tvers (horisontalt, diagonalt) av tradisjonelle, hierarkiske styringsstrukturer.

Røiseland og Vabo (2008) benytter seg av en definisjon av ‘governance’ som er tuftet på Peters og Pierre (2004) sin beskrivelse av begrepet i boka *Multi-level Governance*. Denne definisjonen lyder: *“(‘Governance’ er) den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening”* (Røiseland og Vabo, 2008, s. 90). Denne definisjonen er noe smalere enn den førstnevnte, men omhandler mye av det samme; *“offentlig politikk utvikles og iverksettes gjennom strukturer som er annerledes enn de hierarkiske, i et samspill mellom ulike aktører”* (ibid., s. 90-91). I artikkelen argumenteres det for at ‘governance’ på norsk kan oversettes til samstyring, nettopp i den forståelsen gitt utfra ovennevnte definisjon.

4.2 Kulturminneforvaltningen og samstyring versus hierarki

Kulturminneforvaltningen kan på mange måter sies å ligge i et slags krysningspunkt mellom hierarki og samstyring. Det synes tydelige hierarkiske strukturer, der, i hovedsak direktoratet (Riksantikvaren) som siste instans, innehar en sterk rett til å gripe inn i saker som berører kulturminner. Denne retten er hjemlet i kulturminneloven, gjennom legal- og vedtaksfredning, samt gjennom ansvarsforskriften. I tillegg kan Riksantikvaren og fylkeskommunen reise innsigelse til kommunale arealplaner etter plan- og bygningsloven. De ulike aktørene innen kulturminneforvaltningen har klart definerte roller, og det er Riksantikvaren som har siste ordet, selv etter endringen som førte til ansvarsforskriften (2019). Likevel er det mange og tydelige horisontale styringsmekanismer. Blant annet synes eksempler på dette å være de faglige nettverkene, samarbeid mellom de ulike nivåene, samt tilrådning. Kulturminneforvaltningen kan derfor ses som en mellomting mellom hierarki og samstyring: en diagonal heller enn en ren horisontal eller vertikal styringsstruktur. Det eksisterer tydelige hierarkiske mekanismer/strukturer, men disse vil, i de fleste sammenhenger, påvirkes av samhandling mellom de ulike aktørene. I tillegg legges det opp til samhandling mellom de ulike aktørene i kulturminneforvaltningen gjennom ansvarsforskriften (2019).

4.3 Hierarkiske virkemidler innen kulturminnefeltet

Bevaringen av kulturminner er som nevnt forankret både i kulturminneloven og i plan- og bygningsloven gjennom henholdsvis fredning og innsigelse. Disse to utgjør de sterkeste hierarkiske virkemidlene innen kulturminneområdet. Fredning etter kulturminneloven (1978), det være seg vedtaksfredning eller legalfredning er førstelinjen innenfor bevaring av kulturminner og - miljøer. Innsigelse kan derimot sies å være en "sikkerhetsventil", som gir "*berørt statlig eller regionalt organ*" (Plan- og bygningsloven, 2008, § 5-4) adgang til å gripe inn i saker der kulturminneverdier anses truet. Adgangen til å fremme innsigelse til planer som kommer i konflikt med kulturminner er spesiell innenfor kulturminneområdet, da både fylkeskommunen ("*regionalt organ*") og Riksantikvaren ("*statlig organ*") gis adgang til å fremme innsigelse som kulturminnemyndighet.

Innsigelser representerer en viktig demokratisk funksjon, i den forstand at det skaper en kobling til sektorlovgivning, og således bidrar til å sikre fellesinteresser som foreligger i samfunnet som helhet (Buanes og Nyseth, 2018). Innsigelsesinstituttet begrenser det kommunale selvstyret gjennom at kommunene hindres i å fatte vedtak som strider mot nasjonal sektorlovgivning (ibid.). Innsigelser kan fremstå som inngripende for det folkevalgte kommunale nivået, allikevel er situasjonen at innsigelsene er måten regjeringen og stortinget, også som folkevalgte organer, kan sikre at statlige interesser blir ivaretatt (Buanes og Nyseth, 2018).

Som direktorat har Riksantikvaren innsigelsesmyndighet og samtidig adgang til å overta saker fra fylkeskommunen og Sametinget, etter ny og forhenværende ansvarsforskrift (2019, 1979). I den forhenværende ansvarsforskriften (1979) var Riksantikvaren også dispensasjonsmyndighet etter kulturminneloven § 8 om tillatelse til inngrep i automatisk fredete kulturminner. Riksantikvarens adgang til overtakelse som kulturminnemyndighet i saker der kulturminner er ansett truet utgjør et sterkt hierarkisk virkemiddel. Dette var sterkere forankret gjennom forhenværende forskrift (1979), men er fortsatt gjeldende gjennom den nye ansvarsforskriften, der Riksantikvaren gis adgang til overtakelse dersom kulturminnene er av nasjonal viktighet (Riksantikvaren, u.å.).

4.4 Samordning av interesser og aktører etter plan- og bygningsloven

Horisontal styring, slik det er beskrevet ovenfor som en styringsform der samarbeid går på tvers av hierarkiske strukturer, er fremtredende i plan- og bygningsloven (2008). Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom plan- og bygningsloven § 3-1 andre ledd:

“Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten.”

Aarsæther, Nyseth og Buanes (2018) beskriver hvordan *helhet* i denne bestemmelsen kan forstås som *“oppmerksomheten mot overordnede samfunnspolitiske mål”* (Aarsæther, Nyseth og Buanes, 2018, s. 49). Således kan det dras en kobling til de ovennevnte begrepene samstyring og vertikal styring, og disse kan sies å bli forent i plan- og bygningsloven, i den forstand at det er snakk om en felles målforståelse styrt av ulike strukturformer, både horisontale og vertikale. Bestemmelsens ordlyd indikerer også at planlegging etter plan- og bygningsloven skal balansere ulike hensyn, på tvers av sektorer (og lover).

Det påpekes videre hvordan denne forståelsen viser at det handler om mer enn å kun balansere to eller flere hensyn tilknyttet en avgrenset oppgave, men heller helheten, hvilket kan ses i sammenheng med plan- og bygningsloven sin formålsparagraf (§ 1), første ledd, som sier at plan- og bygningsloven skal *“fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner”*. Bærekraftig utvikling er et vidt begrep som også innbefatter kulturminner og kulturmiljø i den forstand at de er en del av det som skal bevares for *“den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner”* (Plan- og bygningsloven, 2008).

Planlegging etter plan- og bygningsloven er i stor grad også påvirket av ‘government’ eller vertikalitet/hierarki, blant annet gjennom innsigelser og i seg selv som et lovverk som legger føringer for prosedyre og utførelse av tiltak og vedtak. Aarsæther, Nyseth og Buanes (2018) definerer seks typer samordning i forbindelse med kommuneplanlegging etter plan- og bygningsloven. De seks formene for prosedyremessig samordning er: *kommando/hierarki, kommunikative strategier, samordning gjennom forhandlinger, nettverksbasert samordning,*

gjensidig tilpasning og markedsbasert samordning. Dette settet med samordningsformer kan brukes som et rammeverk for å kategorisere de ulike aktørene som har vært involvert i planprosessen på Kaupang. Aktørene involvert i og forløpet til *områdeplan for Kaupang fornminneområde* kan sies å, i ulik grad, kunne plasseres innenfor én eller flere av disse samordningsformene. Selv om disse seks formene for samordning i utgangspunktet gjelder for kommuneplanlegging, kan de også synes anvendbare innenfor kulturminnefeltet. Kulturminnefeltet er i seg selv preget av hierarkiske strukturer, men også samordning gjennom *kommunikative strategier, forhandlinger, nettverk og gjensidig tilpasning.* Dette synes i samarbeidet eller samhandlingen mellom de ulike aktørene som har vært involvert i arbeidet med områderegeringsplanen på Kaupang.

4.5 Kulturarv som prosess og som prosess og som en konstruksjon av fortiden i nåtiden

'Heritage studies' (heretter kalt kulturarvstudier, kulturarv forstås her som «heritage») er et eget fagfelt innen samfunnsvitenskapene som dreier som om forholdet mellom mennesker og immateriell og materiell kulturarv. Det skilles mellom immateriell og materiell kulturarv; førstnevnte, den materielle kulturarven, dreier seg om den fysiske kulturarven, altså kulturminnene og kulturmiljøene, som på Kaupang hovedsakelig ligger *i bakken*. Den immaterielle kulturarven beskriver "*de levende tradisjoner og tradisjonell kunnskap som blir overført mellom folk*" (Kulturrådet, u.å.), denne forståelsen kan også utvides til å innbefatte formidlingen av slik kunnskap, og således ses i sammenheng med Kaupang og formidlingen som er der. For å vurdere/analysere hvilke verdier som er bakenforliggende hos de ulike aktørene involvert i planprosessen på Kaupang, kan forskning og teori fra dette fagfeltet være relevant.

Kulturarvfeltet er komplekst, og det er ulike forståelser av hva som er kulturarv. Én måte å se kulturarv på er som *verdien av fortiden som defineres i nåtiden for å kunne bevare den for fremtiden* (Maroevic, 1998, s. 135). En så vid definisjon gir også grobunn til en vid tolkning av hva som er kulturarv, hvordan den skal forvaltes/håndteres, samt et tydelig aspekt knyttet til hvem som har definisjonsmakt. En annen og liknende definisjon av kulturarv er presentert av Graham, Ashworth og Tunbridge (2000) i *A Geography of Heritage: Power, Culture & Economy*:

"Heritage is a view from the present, either backward to a past or forward to a future" (Graham mfl., 2000, s. 3)

Begge definisjoner vektlegger betydningen av nåtiden som utgangspunktet for hva som kan kalles kulturarv, en forståelse som bidrar til at selve begrepet kulturarv får en flytende og i liten grad definerbar betydning. Kulturarven kan således sies å være formet av lover, regler og normer i samfunnet ellers. Det er ofte, slik som i Norge, juridiske virkemidler knyttet til bevaringen av kulturarv. Disse juridiske virkemidlene bidrar i stor grad til å bestemme hvem

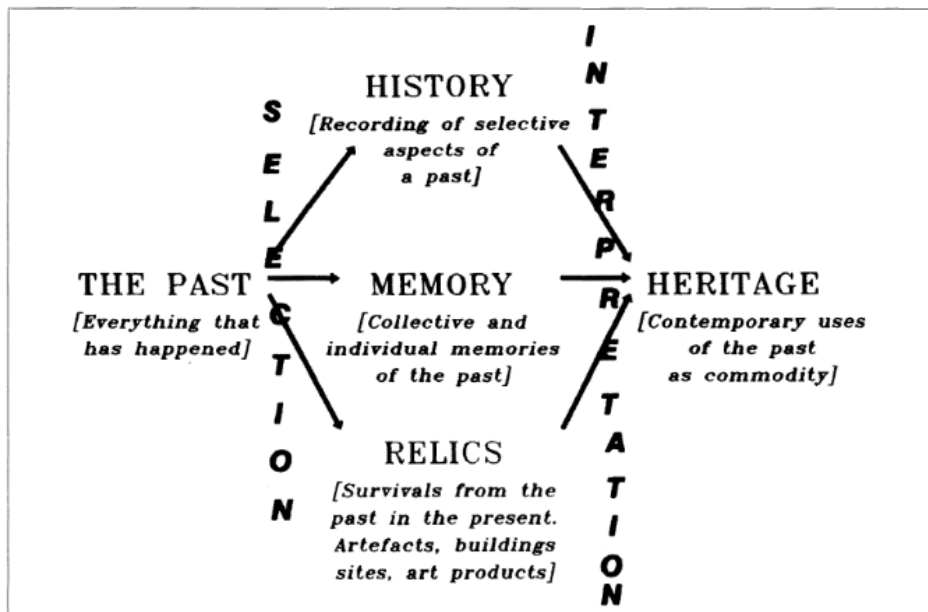
som har definisjonsmakten knyttet til utvelgelsen av hva som er definert og kan defineres som kulturarv - i denne forbindelse; kulturminner og kulturmiljø, slik disse begrepene er brukt i kulturminneloven. Graham mfl. (2000) ser på kulturarv i sammenheng med geografi, og betrakter kulturarv som et fenomen med en iboende romlighet. Kulturarv 'eksisterer' et sted, enten som relasjoner til et bestemt fysisk objekt eller sted, eller som eksisterende, men foranderlig gjennom rommet (Graham mfl., 2000, s. 4). Graham mfl. anser dermed kulturarv som noe romlig eksisterende, hvis eksistens og mening er formet av relasjoner og policy-implementering:

“In so far as geography is concerned with issues of regional development and regeneration, urban planning and tourism, heritage constitutes a prime element in these processes and a principal component of the various strategies of policy implementation.” (Graham mfl., 2000, s. 5)

Relasjoner og policy kan endres med tiden, og Ashworth (1997, 2012) presenterer tre ulike (bevarings-)paradigmer innenfor kulturarvsektoren: 'preservation', 'heritage' og 'conservation'. Sistnevnte ('conservation') anses som en slags transportetappe mellom de to andre og er av liten relevans for denne oppgaven. De andre to "paradigmene" er derimot aktuelle i forbindelse med de ulike aktørenes syn på kulturmiljøet på Kaupang, og hvordan det best kan bevares eller brukes. Alle tre paradigmer er produkter av sin tid, og representerer ulike synspunkter knyttet til forvaltningen av kulturarv. Ettersom disse ulike tankesettene i stor grad fungerer sammen i en kontemporær kulturarvsektor kan det ikke sies at det har skjedd et direkte paradigmeskifte, men at 'preservation' og 'heritage' gir utgangspunkt for ulike tankesett knyttet til bevaring og verdiskapning.

'Preservation' beskriver det som kan sies å være den "tradisjonelle" tilnærmingen til forvaltning, og de mest nærliggende norske begrepene er kanskje vern eller fredning. 'Preservation' dreier seg om å beskytte kulturminnene fra alt som kan føre til at de forringes eller skades (Ashworth, 1997, s. 93). Denne formen for bevaring har historisk sett hatt forrang, og kan sies å ha formet lovverk og den offentlige befatningen med kulturminner og kulturmiljø, slik den håndheves, blant annet i Norge (ibid.).

Til forskjell fra 'preservation', beskrives 'heritage' som det som dreier seg om kommodifisering av kulturarven (kulturminnene, kulturmiljøene). Innenfor dette tankesettet kan kultur(arv) anses som et salgbar gode, som bidrar til økonomisk vekst og verdiskapning. Der mye av tankegangen er lånt fra markedsføring og privat sektor (Ashworth, 1997). Heritage beskrevet som et produkt av tolkningen av kulturarv, slik det er presentert i diagrammet under. Diagrammet viser, på samme måte som de ovennevnte definisjonene av kulturarv, hvordan kulturarven i stor grad er preget av utvelgelse og tolkning av kulturminnene eller kulturmiljøene.



Figur 8: 'Heritage' satt i sammenheng med ulike aspekter av kulturarv (Ashworth, 1997, s. 93).

Utviklingen av 'heritage' kan sies å ligge i måten fortiden tolkes på, og hvordan denne tolkningen danner grunnlag for en utvikling der kulturarven kan markedsføres og selges. Til forskjell kan man tenke seg at 'preservation' i større grad unnlater tolkningen, og at observasjonen av kulturarven, eksempelvis gjennom forskning, er målet med bevaringen. 'Preservation' kan i diagrammet være kun fortiden. Videre kan ulike deler av fortiden (som kulturminner) selekteres av myndighetene, og den kan videre bevares/fredes slik den er, gjennom 'preservation', eller kommodifiseres og endres til et salgbart gode. Da med fare for at dette går på bekostning av bevaringen.

Den tredje formen for bevaring (eller det tredje paradigmet) som er beskrevet av Ashworth (1997) er 'conservation'. Denne formen for bevaring kan ses som en slags mellomting av 'preservation' og 'heritage', og betegnes av Ashworth som en endring i metoder, tilnærming til og mål for de som i utgangspunktet var av den oppfatning at kulturminnene burde bevares og ikke kommodifiseres ('preservation').

4.6 Landskap etter Europarådets landskapskonvensjon (ELC)

Europarådets landskapskonvensjon (ELC), tidligere kalt Den europeiske landskapskonvensjonen, er en konvensjon med formål om vern, forvaltning og planlegging av landskap, samt organisering av europeisk samarbeid på områdene (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2021a). I konvensjonsteksten defineres landskap som *“et område, slik folk oppfatter, hvis særpreg er et resultat av påvirkningen fra og samspillet mellom naturlige og/eller menneskelige faktorer”* (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2021b). Denne vide definisjonen av landskap rommer i stor grad også kulturlandskapet, som utgjør en viktig del av det som anses bevaringsverdig på Kaupang. Kulturlandskapet slik det er brukt som betegnelse i intervjuer og i uttalelser kan sies å være en slags utvidet forståelse av kulturmiljøet på Kaupang.

4.7 Roller og interesser sett i lys av postnormal vitenskap

Et annet overordnet teoretisk synspunkt som kan sies å gjøre seg gjeldende innenfor denne oppgavens undersøkelsesområde er hentet fra Indregard og Strand sin artikkel *Rolleforståelse i kulturminneforvaltningen* (2007). I artikkelen undersøkes samspillet mellom ulike aktører innenfor og utenfor kulturminneforvaltningen med bakgrunn i kompleksitet slik det er definert gjennom Funtowicz og Ravetz (1993) sin artikkel om postnormal vitenskap: (kompleksitet som) *“et ikke-reduserbart mangfold av legitime interesser”* (Indregard og Strand, 2007, s. 49). Denne definisjonen av kompleksitet har stor overførbarhet til kulturminnefeltet, der det er flere aktører som på ulike måter ønsker å bevare kulturminnene og kulturmiljøene rundt om i landet. Dette synes spesielt på Kaupang, der hensynene som skal balanseres, i stor grad har et felles mål om en best mulig ivaretagelse av kulturminnene på stedet.

Dette synspunktet er begrunnet i en forståelse av vitenskap i den postmoderne alder, slik den er fremlagt av Funtowicz og Ravetz sin artikkel *Science for the Post-Normal Age* (1993). Artikkelen omhandler i utgangspunktet møtet med miljø- og klimakrisen, men et av hovedpoengene kan også sies å være overførbart til kulturminnefeltet i denne avhandlingens sammenheng:

“The activity of science now encompasses the management of irreducible uncertainties in knowledge and in ethics, and the recognition of different legitimate perspectives and ways of knowing.” (Funtowicz og Ravetz, 1993, s. 23).

Det er videre poengtert hvordan dagens system på ingen måte er perfekt, men at det eksisterende systemet er det mest effektive i møte med de mange krav som må følges og hensyn som må tas (ibid.). Dette er et poeng som kan sies å gjelde for kulturminneforvaltningen, og den offentlige forvaltningen generelt. I denne avhandlingens øyemed gir dette en knagg å henge de mange hensynene på. Dette teoretiske

utgangspunktet kan fungere som en pekepinn på at det innen et problem som det her er snakk om, i liten grad eksisterer rette og gale synspunkter. Det er altså snakk om et *“mangfold av legitime interesser”* som man i dette tilfellet skal forsøke å balansere.

5.0 | METODE

Dette kapitlet omhandler metodene som er benyttet til innsamling av data i forbindelse med oppgaven. I kapitlet redegjøres det for forskningsdesign, kvalitativ forskning som metode, intervju, samt oppgavens reliabilitet og validitet.

5.1 Kvalitativ metode og case-studier

Forskningsspørsmålene søkes besvart gjennom kvalitativ metode og benytter en induktiv og eksplorerende tilnærming.

Opgavens søkelys er rettet mot en spesifikk planprosess som, i skrivende stund, pågår i Larvik kommune. Ettersom oppgavens problemstillinger søkes besvart gjennom studiet av et spesifikt område og omstendighetene rundt reguleringen av dette området, har casestudiet fremstått som et hensiktsmessig format for undersøkelsen.

Casestudie-formatet er godt egnet der man ønsker å få innsikt i hvorfor og hvordan et fenomen eller en hendelse har oppstått og foregått innen en spesifikk spatial og temporal ramme. Casestudier benyttes nettopp, gjennom dypdykk i en eller flere spesifikke eksempler eller "caser", for å gi kunnskap om et gitt fenomen eller en hendelse. Wilbur Schramm definerer essensen av en casestudie som en søken etter å belyse en beslutning eller en samling beslutninger; hvorfor de (beslutningene) ble tatt, hvordan de ble implementert og med hvilket resultat (1971, s. 6, fritt oversatt). Denne definisjonen passer godt i denne oppgavens tilfelle, men synes å være kun én av mange forsøk på å definere casestudier som vitenskapelig metode. At det er snakk om beslutninger er ingen forutsetning, og en case kan eksempelvis være en organisasjon, prosess eller et tiltak, for å nevne noe (Yin, 2018, Tjora, 2012). Atle Tjora vektlegger i større grad casestudiets funksjon som avgrensning innen kvalitative studier (2012, s. 35). Han påpeker hvordan casestudier er undersøkelser "*som benytter en allerede eksisterende grense for hva og hvem undersøkelsen inkluderer og ekskluderer*" (ibid.). Det påpekes videre hvordan casestudie-formatet ikke begrenser metodevalg ellers, og fint kan kombinere både kvalitative og kvantitative vitenskapelige metoder. Som hovedregel kan det sies at kvalitative data befatter seg med ord, mens kvantitative data befatter seg med tall (Jacobsen, 2015). Denne oppgaven er tuftet på kvalitative undersøkelsesmetoder, da problemstilling og underproblemstillinger i stor grad søker svar på spørsmål som er vanskelige å besvare gjennom bruk av tall.

Valget av kasus for denne oppgaven er basert på områdets og planprosessens karakter. Reguleringen av Kaupang fornminneområde presenterer et interessant eksempel der flere ulike aktører har vært involvert, og av den ene grunn verdig en egen undersøkelse. Stake gir som bakgrunn for valget av eksempel at saken i seg selv er av spesiell interesse (1995, s. xi). Ettersom det er snakk om et omfattende planarbeid har jeg, for å få tilstrekkelig oversikt over saken og dens kompleksitet, latt valget falle på Kaupang som et enkeltstående eksempel; en enkeltcase heller enn en komparativ casestudie.

For å besvare oppgavens forskningsspørsmål er det benyttet flere datakilder. Sekundærdata som plan- og politiske dokumenter, korrespondanse og grå litteratur er hovedsakelig benyttet for å gi bakgrunnsinformasjon og oversikt. Primærdataene består av fire semistrukturerte intervjuer med ulike involverte aktører. Utvalget av informanter er gjort med bakgrunn i deres deltakelse i planprosessen som undersøkes. Samtlige sitter på mye informasjon om planprosessen for Kaupang fornminneområde, og de fleste har god kjennskap til planprosesser og/eller kulturminneforvaltningen generelt. Intervju i kombinasjon med dokumentstudier har fremstått som gode (og kanskje de eneste relevante) metoder for å få innblikk i de omstendighetene som undersøkes.

5.2 Intervjuer

To av intervjuene ble utført fysisk og to ble utført over internett. Alle intervjuene ble tatt opp og transkribert, og alle informanter ble tilsendt foreløpig problemstilling i forkant av intervjuene. Intervjuguide ble kun sendt i forkant til de som ba om det, og det viste seg enklere å utføre intervjuet i de tilfeller der intervjuguide ikke var sendt ut på forhånd. Da dette i større grad ga anledning til å styre samtalen. Intervjuene var alle lagt opp som semistrukturerte, med en intervjuguide ment som hjelpemiddel og ikke noe man forholder seg slavisk til. Enkelte av intervjuene bar mer preg av å være samtaler enn intervjuer, hvilket er noe av poenget med den semi-strukturerte intervjuformen. Informantene virket i stor grad forberedt og la ut om saken, på en måte som naturlig besvarte mange av spørsmålene i intervjuguiden.

Utvalget av informanter er gjort gjennom kombinasjon av strategisk utvelging og bruk av "snøballmetoden". Det startet med én informant, valgt ut som følge av tilknytning til områdeplanen, som tipset om flere involverte. Utvalget ble videre gjort gjennom vurdering av hvilket tema avhandlingen skulle undersøke, og tipsene om informanter ble fulgt opp i tråd med dette. Gjennom to ledd falt det endelige utvalget på plass. Denne metoden for rekruttering av informanter har i denne oppgavens øyemed fungert godt. Snøballmetoden har riktignok blitt kritisert som rekrutteringsmetode ettersom den potensielt kan begrense variasjon (Tjora, 2012). Dette anses likevel ikke som et problem i denne undersøkelsen, da informantene som danner utvalget representerer ulike aktører med ulike roller og interesser i planprosessen.

Det endelige utvalget består av informanter fra Larvik kommune, Vestfold og Telemark fylkeskommune, den ideelle organisasjonen Kaupangprosjektet og Riksantikvaren. Med unntak av Riksantikvaren, der det ble utført et gruppeintervju med to, tidligere involverte ansatte, har intervjuene foregått på tomannshånd. Larvik kommune og Kaupangprosjektet kan anses som lokale aktører. Vestfold og Telemark fylkeskommune er regional aktør og del av kulturminneforvaltningen. Riksantikvaren var, i perioden frem til 2020, dispensasjonsmyndighet for tillatelse til inngrep i automatisk fredete kulturminner etter kml. § 8 og *Forskrift 9. februar 1979 nr. 8785*.

5.3 Om informantene

<i>Larvik kommune:</i>	Tiltakshaver og forslagsstiller for Områdeplan for Kaupang fornminneområde. Hovedansvarlig for utforming og vedtaksmyndighet. Informant har vært involvert i planprosessen siden 2016/2017.
<i>Vestfold og Telemark fylkeskommune:</i>	Regional kulturminnemyndighet. Virket som rådgivende aktør for saker knyttet til kulturminneforvaltning i kommunene. Informant har vært involvert i nåværende plan siden oppstart i 2014, samt tidligere planprosesser knyttet til Kaupang.
<i>Riksantikvaren:</i>	Tidligere dispensasjonsmyndighet tilknyttet inngrep i automatisk fredete kulturminner etter kml. § 8. To informanter som har vært involvert i arbeidet med områdereguleringsplanen på Kaupang. Riksantikvaren fremmet innsigelse etter pbl. § 5-4 i 2019.
<i>Kaupangprosjektet:</i>	Ideell forening som har som oppgave å jobbe for formidlingsmiljø og -senter på Kaupang i Larvik kommune. Foreningen drifter i dag formidlingssenteret som eksisterer på Kaupang. Informanten har vært med i foreningen siden oppstart.

Det er verdt å nevne at masteroppgavens størrelse og omfang i stor grad er begrenset av den tidsmessige rammen på et universitetssemester. Utvalget som er gjort er av den grunn begrenset til et fåtall av de som har vært involvert i planprosessen, hvilket kan ha påvirket oppgavens endelige utfall. I tillegg er situasjonen slik at det er flere år siden mange av informantene var involvert, dette kan ha påvirket undersøkelsen, og enkelte av funnene må kanskje ses i lys av dette. Allikevel, gitt oppgavens problemstillinger, burde ikke dette ha nevneverdig effekt på resultatene, da det som søkes besvart i stor grad kan ekstraheres utfra de store linjene i planprosessen.

5.4 Etiske hensyn

I enhver kvalitativ undersøkelse der det samles inn førstehåndsdata vil det dukke opp etiske dilemmaer. Og som forsker er det viktig å være bevisst de etiske hensyn som skal og bør tas innenfor samfunnsvitenskapelige undersøkelser. I forbindelse med oppstart av prosjektet ble det sendt en søknad til Norsk senter for forskningsdata (NSD). I denne prosessen ble det også utformet et skjema for informert samtykke. Dette skjemaet har blitt signert av samtlige intervjuobjekter som har deltatt i undersøkelsen. Samtykke kan innhentes og forutsetter at den som skal samtykke innehar kompetanse (i rettslig forstand) til å velge å delta i prosjektet, at det gjøres frivillig, at det foreligger tilstrekkelig informasjon om prosjektet

(informert) og forståelse, i form av et informert valg, for hva de går med på (Jacobsen, 2015). Alle informantene som har latt seg intervjuet i forbindelse med denne undersøkelsen er personer som på bakgrunn av deres stillinger og verv med rimelighet kan antas å oppfylle alle ovennevnte krav. Undersøkelsens forskningsspørsmål legger i liten, eller ingen grad opp til at sensitive personopplysninger kommer ut. Allikevel er det sannsynlig at informantene, på tross av anonymisering, vil kunne bli gjenkjent som følge av uttalelser og informasjon om hvilken aktør de representerer. Dette ble informert om i samtykkeerklæringen, og alle deltakere har godtatt at denne risikoen foreligger.

5.5 Oppgavens reliabilitet, validitet og generaliserbarhet

Et forskningsprosjekts kvalitet kan bedømmes ut fra de tre kriteriene reliabilitet, validitet og generaliserbarhet (Tjora, 2012). Jeg vil herunder vurdere denne oppgaven opp mot disse tre kriteriene.

Reliabilitet (pålitelighet):

Reliabilitet handler, kort sagt, om hvorvidt resultatene av forskningen er til å stole på (Jacobsen, 2015). Resultatene som oppstår kan eksempelvis bli påvirket av forskerens synspunkter, verdier, relasjon til informantene eller hans faglige bakgrunn. Et spørsmål som kan stilles når det er snakk om et prosjekts reliabilitet er om resultatet ville blitt det samme dersom en annen forsker gjorde den samme jobben. Det kan sies at kvalitativ forskning generelt, i liten grad produserer funn med høy reliabilitet. Reliabiliteten kan allikevel styrkes gjennom at forskeren er bevisst på de interne forhold i undersøkelsen (Jacobsen, 2015, Tjora, 2012).

For denne avhandlingen er det i hovedsak min vurderingsevne og fortolkning av funn som bidrar til reliabilitet. Jeg har underveis i prosessen etterstrebet et objektivt synspunkt og i størst mulig grad forsøkt å opptre som nøytral observatør. Det er allikevel vanskelig å opptre som fullstendig nøytral i en intervju situasjon, og intervjuene kan tidvis ha båret preg av dette. Bevissthet rundt egne, og delvis forutinntatte synspunkter er derfor viktig. Spesielt når det kommer til analysearbeidet. Det er lite sannsynlig, med bakgrunn i semi-strukturerte intervjuers uformelle format, at funnene er totalt replikerbare. I tillegg bør det nevnes at faglig bakgrunn også bidrar til å definere forskerens (mitt) perspektiv og tolkning av funnene.

For å sikre reliabiliteten til oppgaven er alle intervjuer tatt opp og transkribert. Dette bidrar til å forhindre feiltolkninger, og gjør dataene tilgjengelig under hele skriveprosessen. I tillegg har deltakerne fått tilsendt sine respektive deler av intervjuet, og godkjent de delene som er tatt med i den endelige avhandlingen. Hvilket ytterligere sikrer reliabiliteten til informantenes utsagn.

Oppgavens omfang, i form av en 30 stp. masteroppgave, skrevet av én person, legger begrensninger i mengden data som behandles. Dette kan i verste fall gi et uriktig bilde av

situasjonen, men det at flere ulike aktører har uttalt seg relativt likt, kan sies å styrke oppgavens reliabilitet.

Validitet (gyldighet)

Gyldighet er knyttet til om svarene som produseres faktisk besvarer de spørsmålene som stilles (Jacobsen, 2015, Tjora, 2012). Det skiller mellom intern og ekstern gyldighet, der den interne gyldigheten handler om hvorvidt det er dekning i empirien for de slutninger/konklusjoner som vi trekker (Jacobsen, 2015). Den eksterne gyldigheten (også, ofte kalt generaliserbarhet) vurderes utfra om funn og resultater fra et avgrenset område kan valideres i andre, liknende sammenhenger (ibid.). Altså: Hvorvidt funnene kan sies å være generelle, og kan overføres til andre, sammenliknbare situasjoner eller sammenhenger.

Denne oppgaven tar for seg en spesifikk planprosess som har foregått i ett fylke og i én kommune. Hvorvidt en situasjon som denne ville utspilt seg annerledes i en annen geografisk og administrativ sammenheng er vanskelig å si, og den eksterne gyldigheten for denne avhandlingen kan således sies å være svak. Denne casen om planprosessen på Kaupang kan allikevel gi et innblikk i hvordan kulturminneforvaltningen, og samhandlingen mellom ulike aktører fungerer på tvers av sektorer og instanser i en norsk plansammenheng.

For å styrke oppgavens interne validitet bør man som forsker være åpen om hvordan forskningen er praktisert og ved å redegjøre for valg som er gjort underveis (Tjora, 2012). Den viktigste kilden til høy gyldighet er en forankring i annen relevant forskning og faglitteratur (ibid.).

6.0 | RESULTATER: Planprosessen

I dette kapittelet presenteres planforslag for Kaupang fornminneområde, omstendighetene rundt Riksantikvarens overtakelse og innsigelse. Funnene som legges frem er basert på dokumentstudier av områdereguleringen og er ment å gi et bilde av plansituasjonen på Kaupang, før og etter Riksantikvarens involvering.

Oppstartsmøte for *Områdeplan for Kaupang fornminneområde* ble avholdt 17.10.2014.

6.1 Planforslag 2016 og innsigelse fra Vestfold fylkeskommune

Forslag til *Områdeplan for Kaupang fornminneområde* ble for første gang behandlet av kommunestyret i Larvik kommune 19.10.2016 (Larvik kommune, 2016a). Planforslaget ble godkjent av kommunestyret og lagt ut på høring og til offentlig ettersyn i perioden 04.11.2016 - 16.12.2016 (Larvik kommune, 2017b). Dette planforslaget omfattet to alternativer for plassering av kjørevei til Lamøya, der ett av alternativene gikk over Bikjholberget (se figur 2), mens det andre alternativet gikk øst for formidlingstomten. I tillegg var det i forslaget to alternativer for plassering og utforming av formidlingscenteret (Vestfold fylkeskommune, 2017a). I *Uttalelse til offentlig ettersyn av områdeplan for Kaupang fornminneområde - Larvik kommune*, datert 2. januar 2017 (ibid.), reiste fylkeskommunen innsigelse mot to av tiltakene som var foreslått i planen. Denne kom etter den opprinnelige høringsperioden, men det kommer frem av *Administrativ uttalelse til offentlig ettersyn av områdeplan for Kaupang - Larvik kommune* (2017b) at uttalefristen ble utvidet til 25.01.2017 for fylkeskommunen. Innsigelsene som ble fremmet følger under:

Innsigelser:

- «Med hjemmel i Lov om kulturminner § 3 første ledd, reiser fylkeskommunen innsigelse til offentlig kjørevei - Lamøyaveien, o_SV3. Lamøyaveien o_SV3 må tas ut av plankart og bestemmelser.»
- «Med hjemmel i Lov om kulturminner § 3 første ledd, reiser fylkeskommunen innsigelse til reguleringsbestemmelse § 3.3.4 formidlingscenter alternativ B. Formidlingscenter alternativ B må tas ut av plankart og bestemmelser.»

(Vestfold fylkeskommune, 2017a, s. 1).

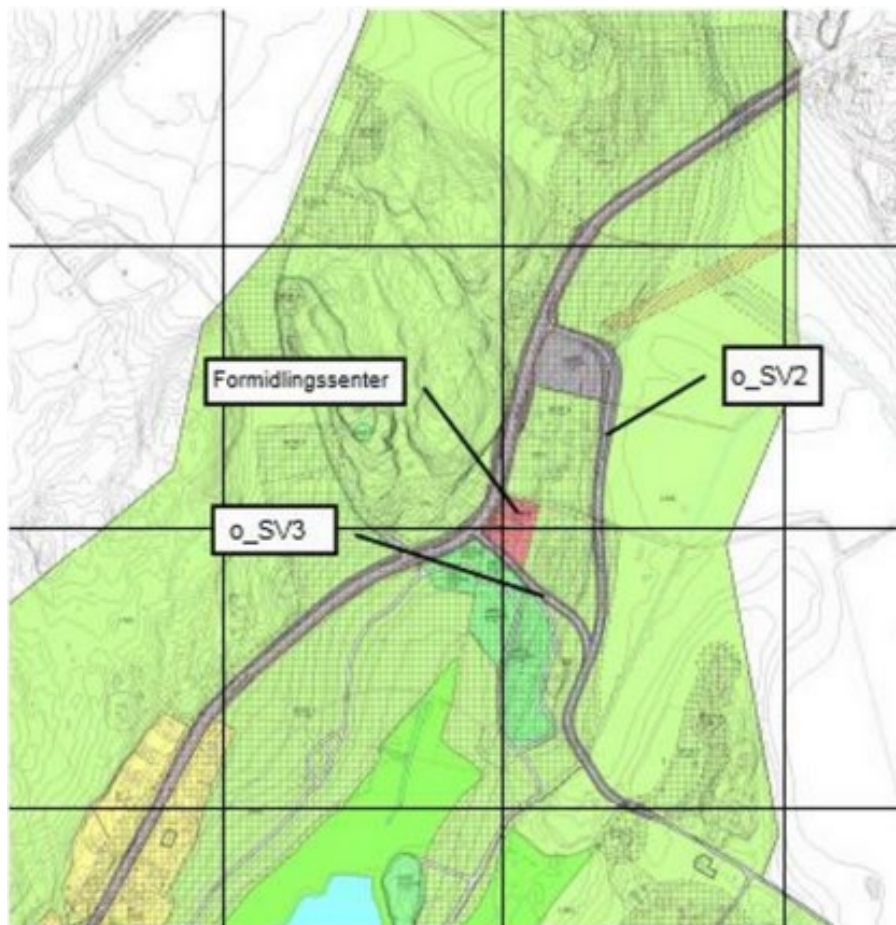
Innsigelsene var hjemlet i kulturminneloven § 3 første ledd om tiltak egnet til å skade automatisk fredete kulturminner. Innsigelsespunktene omfattet alternativ o_SV3 (se figur 9) og formidlingsbygg-alternativ B, som tillot bygging av formidlingscenter utenfor nåværende byggegrop.

Kulturhistorisk museum UiO (2017a) uttalte seg også til områdeplanen i *Uttalelse til forslag til områdeplan for Kaupang, Larvik kommune, Vestfold*, datert 12.01.2017. I dette dokumentet påpekes det blant annet i Kulturhistorisk museum sin vurdering at "For

foreliggende planforslag foreligger det ulike alternativer for utbygging av formidlingscenteret, og det synes å være flere uavklarte forhold mht. anleggelse av ny vei til Lamøya. Foruten at det ikke er avklart i hvilken grad/omfang de to nevnte tiltakene vil komme i direkte konflikt med fornminner, vil det også nødvendigvis måtte vurderes om de vil virke utilbørlig skjemmende på kulturmiljøet, jf. kml. § 3" (Kulturhistorisk museum UiO, 2017a).

Innsigelsen som ble reist mot Lamøyaveien, o_SV3 ble begrunnet med ny vei over Bikjholberget ville medføre et ikke ubetydelig inngrep i gravområdet på Bikjholberget (se figur 2). Det spesifiseres at ny vei vil beslaglegge "ca. 1,3 dekar urørt mark". I tillegg påpekes det at oppgradering til av den eksisterende veien vil medføre undersøkelsesbehov for ytterligere 0,4 dekar (Vestfold fylkeskommune, 2017a, s. 5).

Den andre innsigelsen gikk på begrensninger knyttet til formidlingsbygget. Alternativ 4B foreslo at det skulle tillates bygging av formidlingscenter utover den eksisterende byggegrop. Det ble fremlagt at alternativ A, som kun tillot bygging innenfor eksisterende byggegrop, i langt mindre grad ville påvirke kulturminnene i bakken. Også at dette alternativet la "rammene for en skånsom utnyttelse av tomta" (Vestfold fylkeskommune, 2017a, s. 5).



Figur 9: Utsnitt fra tidlig planforslag, med to foreslåtte veitraséer (Vestfold fylkeskommune, 2017a).

I uttalelsen var det også forespeilet at fylkeskommunen ville tilrå dispensasjon fra fredningsbestemmelsene i kulturminneloven § 3 for andre tiltak i områdereguleringsplanen (Vestfold fylkeskommune, 2017a).

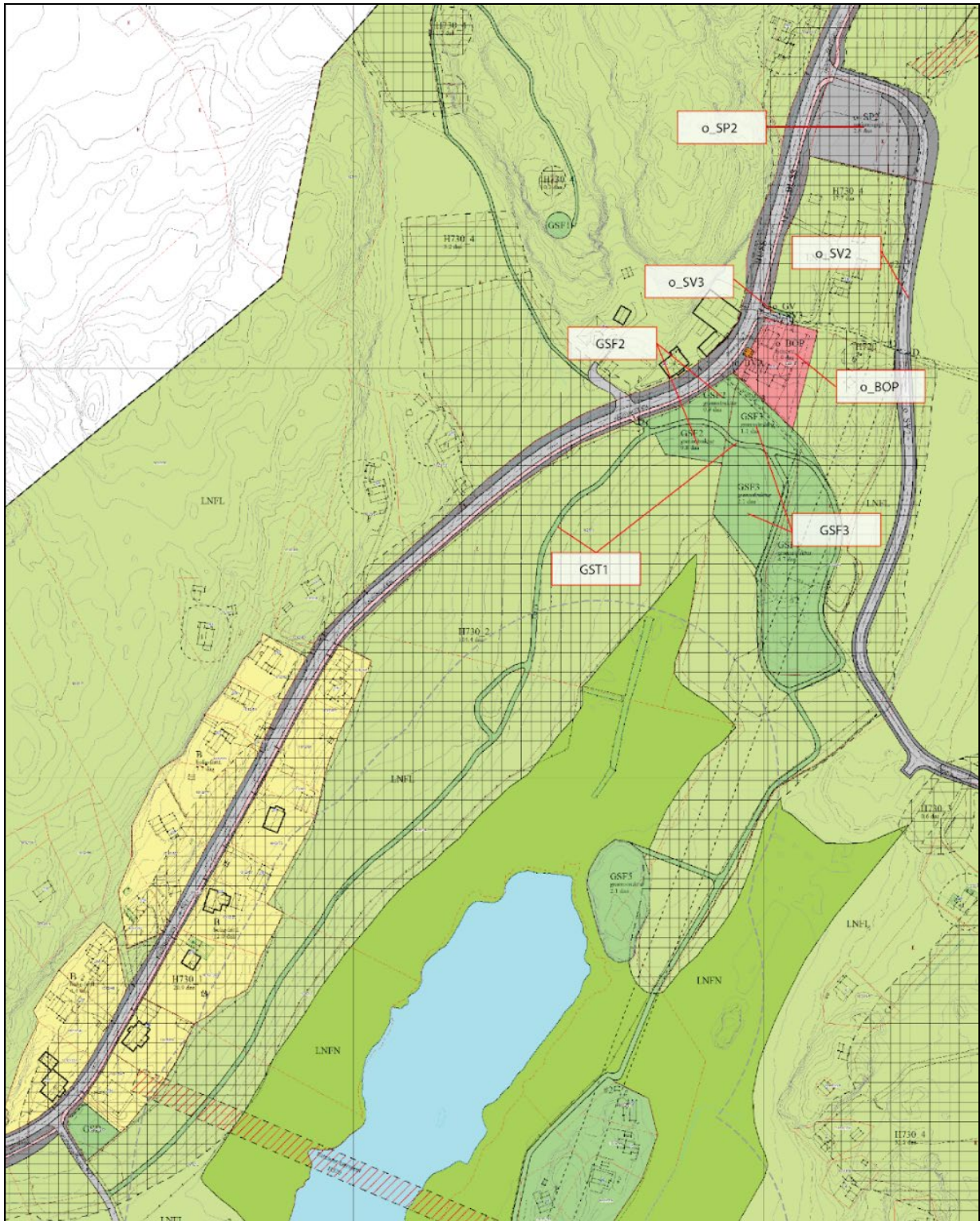
Larvik kommune etterkom innsigelsene og endret planen. De alternative forslagene for kjørevei og formidlingssenter ble fjernet, før ny høring og ny behandling i kommunestyret 18.10.2017. Dette som følge av endringer i planforslag, gjort på bakgrunn av innsigelser og andre merknader og innspill. Det ble under møtet bestemt at planen skulle legges ut på ny høring, da endringene var nokså omfattende.

6.2 Planforslag 2017

Etter ny behandling av kommunestyret ble planen på nytt lagt ut til høring og offentlig ettersyn etter plan- og bygningsloven § 12-10. Den lå ute i tidsrommet 23.10.2017 - 15.12.2017.

Planforslaget inneholdt bestemmelser og plankart som, blant annet, la til rette for:

- Ny kjørevei til Lamøya, nordøst for formidlingstomt. Alternativ o_SV2 i bildet ovenfor.
- Bygging av et formidlingssenter på dokumentert utgravde arealer, på formidlingstomten.
- Formidlings-/tursti, i vikingtids strandlinje.
- Utvidelse av parkeringsplass nord for formidlingstomt.
- Mulighet til å sette opp "replikabygg" øst for formidlingstomten.



Figur 10: Utsnitt fra plankart datert 14.08.2017, med utvalgte arealformål markert (Larvik kommune, 2017a).

6.3 Vestfold (og Telemark) fylkeskommunes dispensasjonssøknad:

Planforslaget datert 14.08.2017 var ute på høring og offentlig ettersyn i perioden 23.10 - 15.12.2017. I denne forbindelse tilrødde daværende Vestfold (nå Vestfold og Telemark) fylkeskommune at et utvalg av formål og tiltak som ville komme i konflikt med vernebestemmelsene til automatisk fredete kulturminner burde kunne dispenseres fra. *Søknad om dispensasjon, jf. kml. § 8 fjerde ledd - Områdeplan for Kaupang - Larvik kommune* ble oversendt til Riksantikvaren 06.10.2017. Dette som følge av ansvarsfordelingen etter *Forskrift om faglig ansvar mv. etter kulturminneloven (1979) § 1(1)* om Riksantikvarens dispensasjonsmyndighet i saker som krever at det tillates inngrep i automatisk fredete kulturminner etter kulturminneloven § 8.

I denne oversendelsen (heretter kalt dispensasjonssøknaden) tilrår fylkeskommunen at det, etter kulturminneloven § 8 fjerde ledd, skal dispenseres fra *“følgende tiltak som er vurdert å komme i konflikt med (kulturminne-)lovens bestemmelser:*

- «Offentlig kjørevei, Lamøyaveien, o_SV2»
- «Offentlig kjørevei, o_SV3 adkomstvei»
- «Offentlig eller privat tjenesteyting (formidlingscenter) o_BOP»
- «Parkering o_SP2»
- «Fortau o_SF»
- «Turdrag for formidling GST1»
- «Grønnstrukturområder for formidling, 2 og 3»

(Vestfold fylkeskommune, 2017c, s. 5).

I dispensasjonssøknaden beskrives tanker rundt utførelsen av de ulike tiltakene og bakformålene, sammen med vurderinger knyttet til påvirkning på kulturlagene og -minnene de berører.

6.4 Overtakelsen

I etterkant av dispensasjonssøknaden fulgte en rekke utsettelse og korrespondanse mellom Vestfold (og Telemark) fylkeskommune og Riksantikvaren. I tillegg kom det uttalelser fra blant andre Kulturhistorisk museum UiO (KHM). Denne delen av prosessen kan ses som det som er omtalt av informantene som *“overtakelsen”*. Det dreier seg om at Riksantikvaren gjør en vurdering av hvorvidt de kan gi dispensasjon etter kulturminneloven § 8 fjerde ledd, for de tiltakene og formålene som er presentert i planforslaget fra august 2017 (Larvik kommune, 2017c, 2017d).

Riksantikvaren kunne overta som regional kulturminnemyndighet, med bakgrunn i forhenværende *ansvarsforskrift (1979) § 3*. Dette kommer frem i innsigelsen fra Riksantikvaren: *«I saker der Riksantikvaren ikke gir dispensasjon fra automatisk fredning i forbindelse med reguleringsplan, overtar direktoratet saken som kulturminnemyndighet, jf.*

forskrift til kulturminneloven kap. 1 § 3. I denne saken er det derfor Riksantikvaren som uttaler seg som kulturminnemyndighet til planforslaget.» (Riksantikvaren, 2019, s. 1).

I 2017 ble Kaupang befart av representanter fra KHM, Riksantikvaren og Fylkeskommunen. Disse befaringene fant sted 13. juni og 29. november (Kulturhistorisk museum UiO, 2017b). I videre korrespondanse mellom Vestfold fylkeskommune og Riksantikvaren (2017d) datert 5.12.2017, kommer det frem at uttalefrist for høring av offentlig ettersyn bes utsatt i forbindelse med områdereguleringsplanen for Kaupang. I denne korrespondansen ble det av Larvik kommune innvilget ny uttalefrist 31.01.2018.

Kulturhistorisk museum UiOs (2017b) *Uttalelse om dispensasjon fra kulturminneloven etter § 8*, oversendt til Riksantikvaren 17.12.2017, inneholder en omfattende vurdering knyttet til dispensasjonssøknaden som ble fremlagt av Vestfold (og Telemark) fylkeskommune. Av uttalelsen til Kulturhistorisk museum fremgikk det at enkelte av tiltakene kunne tilrås, men at det samlet sett ikke kunne tilrås Riksantikvaren dispensasjon fra kulturminneloven § 8 fjerde ledd.

Ved å legge sammen arealer som ble antatt at ville måtte graves ut i forbindelse med vedtak av planforslag og gjennomføring av tiltakene i planen, kommer det frem at det vil være nødvendig å grave ut et areal tilsvarende alt det som har vært utgravd og undersøkt på Kaupang til nå. De utgravde arealene fra 1950-tallet frem til i dag (med siste store utgravning i 2015), utgjør et areal på om lag 8 dekar (Kulturhistorisk museum UiO, 2017b). Konsekvensen av gjennomføringen av tiltakene som var foreslått i planforslaget fra 2017 (Larvik kommune, 2017c, 2017d) ville ha ført til at minimum 7,3 dekar ville måtte graves ut og undersøkes. Det påpekes at disse beregningene er grove estimater, og at det i flere av tilfellene kunne forventes at større arealer måtte bli gravd ut. Kostnadene for disse undersøkelsene ville etter KHMs beregninger ha endt på om lag 20 millioner kroner. Der Hagejordet (formidlingstomten) ville utgjort 14 500 000,- av de samlede kostnadene. Dette grunnet stort funnpotensiale (ibid.). Det påpekes også hvordan flere av tiltakene, spesielt formidlingssti, formidlingsbygg og ny vei vil fremstå utilbørlig skjemmende i et landskapsøyemed.

Det ble avholdt møte mellom fylkeskommune, Riksantikvaren og Kulturhistorisk museum den 31.01.2018, der det blant annet ble diskutert "*utfordringer ved forslag til områdeplan for Kaupang*" (Riksantikvaren, 2018). Riksantikvaren etterspør nærmere beskrivelse av enkelte tiltak i planen. Det bes videre om ny uttalefrist i epost datert 19.02.2018. Fristen blir ytterligere utvidet.

Underveis har fristene blitt utvidet mange ganger, og siste frist for uttalelse ble satt til 01.03.2019. Dette kommer frem av korrespondanse mellom Vestfold fylkeskommune og Riksantikvaren i januar 2019 (Vestfold fylkeskommune, 2019).

I epost 02.02.2018 (Riksantikvaren, 2018) etterspør Riksantikvaren utdypende beskrivelser og illustrasjoner til reguleringsbestemmelser og tiltak i områdereguleringsplanen for Kaupang. Disse ble oversendt til Riksantikvaren 06.11.2018 (Vestfold fylkeskommune, 2018) som dokument *Oversendelse av utdypende beskrivelser og illustrasjoner i forbindelse med dispensasjonsbehandling § 8.4 - områdeplan Kaupang - Larvik kommune* (Vestfold

fylkeskommune, 2018). I forkant av dette fulgte flere utsettelse av uttalefrist, da saksbehandlingstiden trakk ut. I denne oversendelsen presenteres digitale visualiseringer av formidlingscenteret, Lamøyaveien (o_SV2) og parkeringsplass (o_SP2). I tillegg besvares saker som Riksantikvaren har bedt om utdypelse av i epost av 02.02.2018.

Det fremgår videre av uttalelsen fra Kulturhistorisk museum datert 16.11.2018: *Vurdering av utdypende beskrivelser og illustrasjoner knyttet til forslag til områdeplan for Kaupang (...)* (Kulturhistorisk museum UiO, 2018) at Kulturhistorisk museum (fortsatt) ikke anbefalte Riksantikvaren å gi dispensasjon fra fredningsbestemmelsene slik planforslaget forelå (ibid.).

Riksantikvaren gjorde videre vurderinger og fremmet innsigelse etter plan- og bygningsloven § 12-2, den 11.02.2019.

6.5 Innsigelse

Konklusjonen til Riksantikvaren sin innsigelse lød:

“Riksantikvaren reiser innsigelse til forslag til områderegulering for Kaupang. Innsigelsen er særlig knyttet til ny vei til Lamøya og formidlingsbygget, samt formidlingsstien slik denne. Planforslaget tar ikke tilstrekkelig hensyn til Kaupang, som er av særskilt høy lokal, regional, nasjonal og internasjonal verdi. Planen vil medføre tildekking og direkte inngrep i kulturlag og anlegg av unik karakter. Enkeltvis og samlet vil flere av tiltakene også være utilbørlig skjemmende for kulturmiljøet.

Ny vei til Lamøya vil være et iøynefallende og nytt element ved Bikhjolberget, som vil redusere forståelsen og opplevelsen av sammenhengen mellom vikingtidens innseiling, kaupangens beliggenhet langs kilen og gravfeltene i nord.

Planlagt formidlingscenter vil, grunnet høyde og størrelse, bli et betydelig nytt element som trekker oppmerksomheten til seg og bort fra det landskapet som skal formidles og bevares. Grønnstrukturområde for formidling (GSF 2 og GSF 3) må sees i sammenheng med formidlingsbygget, og her legges det opp til ytterligere installasjoner (‘replikabygg’) som kan påvirke sikten mellom Kaupangskilen og formidlingsbygget.”

(Riksantikvaren, 2019b, s. 10).

Innsigelsen var i stor grad basert på uttalelsene til KHM (Kulturhistorisk museum UiO, 2017b, 2018) og viser at de viktigste innsigelsespunktene er knyttet til ny vei til Lamøya, selve formidlingsbygget og formidlingsstien. Riksantikvaren (2019b) anså at de inngrep som kan skje som følge av at områdereguleringsplanen vedtas var for alvorlige til at det kunne gis dispensasjon etter kulturminneloven § 8.

I innsigelsen kommer det frem at Riksantikvaren uttaler seg som kulturminnemyndighet til planforslaget. Denne rollen er overtatt som følge av at Riksantikvaren ikke ville gi dispensasjon etter kulturminneloven § 8 om inngrep i automatisk fredete kulturminner som følge av vedtak av *Områdeplan for Kaupang fornminneområde*. De tok dermed over saken, med hjemmel i forskrift til kulturminneloven (1979) § 3 (samarbeidsplikten).

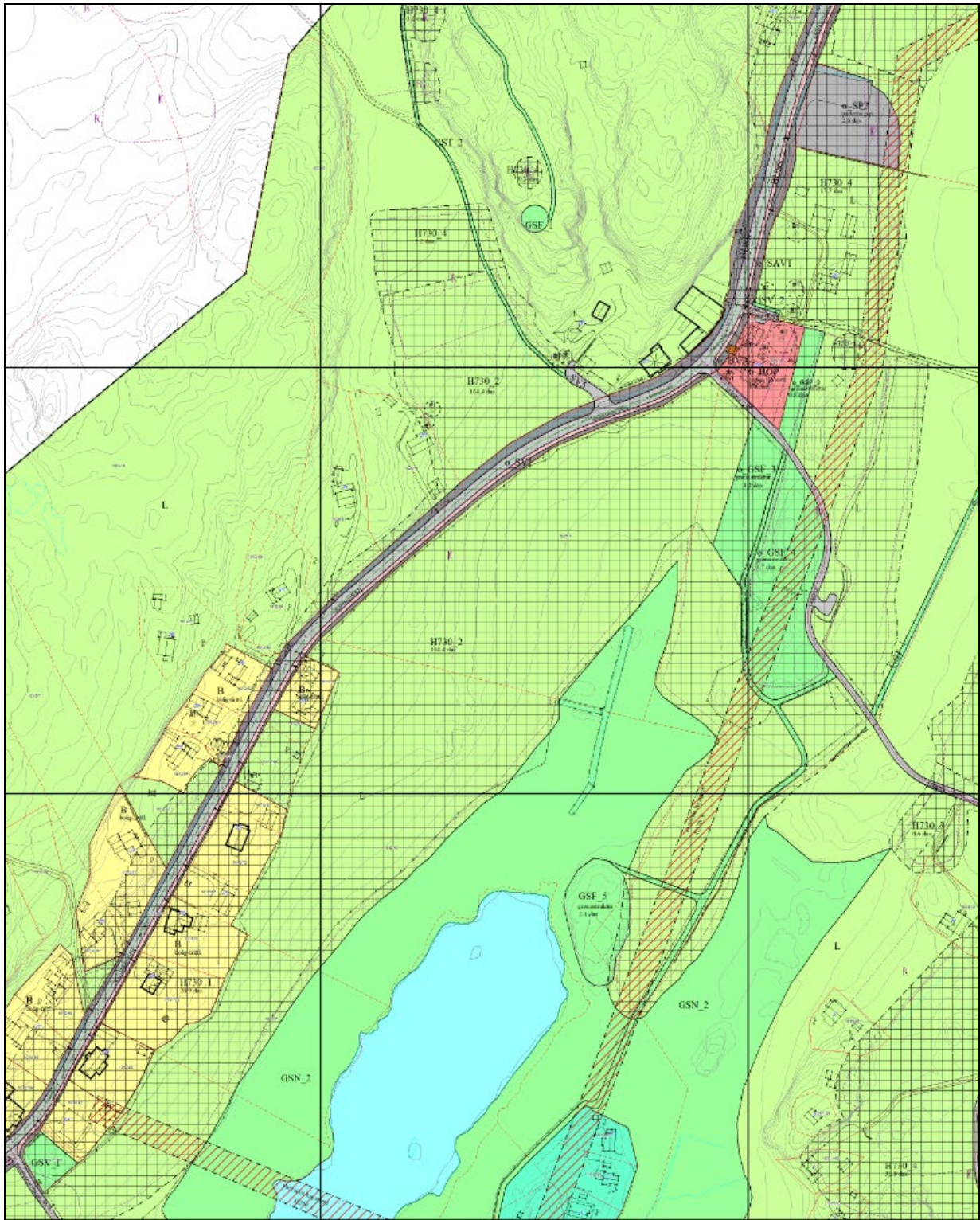
6.6 Møte mellom Larvik kommune og Riksantikvaren

I etterkant av Riksantikvarens innsigelse ble det avholdt møte mellom Larvik kommune og Riksantikvaren (Larvik kommune, 2019). Av møterefateratet fremgår det at de ulike innsigelsespunktene ble drøftet. Kommunen ble bedt om å endre på bestemmelser knyttet til flere av innsigelsespunktene, i hovedsak gjennom ytterligere detaljering og spesifisering av tiltakenes omfang og utforming, samt krav til arkeologiske undersøkelser.

Møterefateratet bærer preg av at Riksantikvarens krav i stor grad imøtekommes av kommunen, samtidig som at noen tiltak kan aksepteres mot flytting og endring, samt klare og tydelige bestemmelser (Larvik kommune, 2019).

6.7 Planforslag 2020

Flere av planbestemmelsene ble endret frem til revidert planforslag datert 20.03.2020. Hovedsakelig ble bestemmelsene mer omfattende og utfyllende, og det ble gjort endringer knyttet til krav om arkeologiske undersøkelser. I plankartet synes en del av endringene gjennom at eksisterende vei til Lamøya har blitt markert i kartet som kjøreveg, formidlingsstien (GST1) er fjernet fra svartjordsområdet, samt at grønstrukturområdene GSF2 og GSF3 er flyttet øst og nordover (se figur 11).



Figur 11: Utsnitt fra plankart for Områdeplan for Kaupang forminneområde datert 20.03.2020 (Larvik kommune, 2017d). Blant annet er ny veitrasé og formidlingssti endret og fjernet. Formidlingsområdene er også betydelig redusert.

6.8 Områdeplan for Kaupang fornminneområde godkjent av Riksantikvaren

Det ovennevnte planforslaget, som ble revidert 20.03.2020 ble, grunnet store endringer i planforslag, førstegangsbehandlet i kommunestyret 21.04.2020 (Larvik kommune, 2020), og lagt ut på høring og til offentlig ettersyn. Det nye forslaget ble godkjent av Riksantikvaren, i den forstand at planforslaget imøtekom innsigelsen á 11.02.2019. Dette etter samarbeid mellom kommunen og Riksantikvaren om bestemmelser og plankart. I oversendelsen kommer det frem at innsigelse til tidligere planforslag opprettholdes (Riksantikvaren, 2020).

6.9 Situasjonen nå

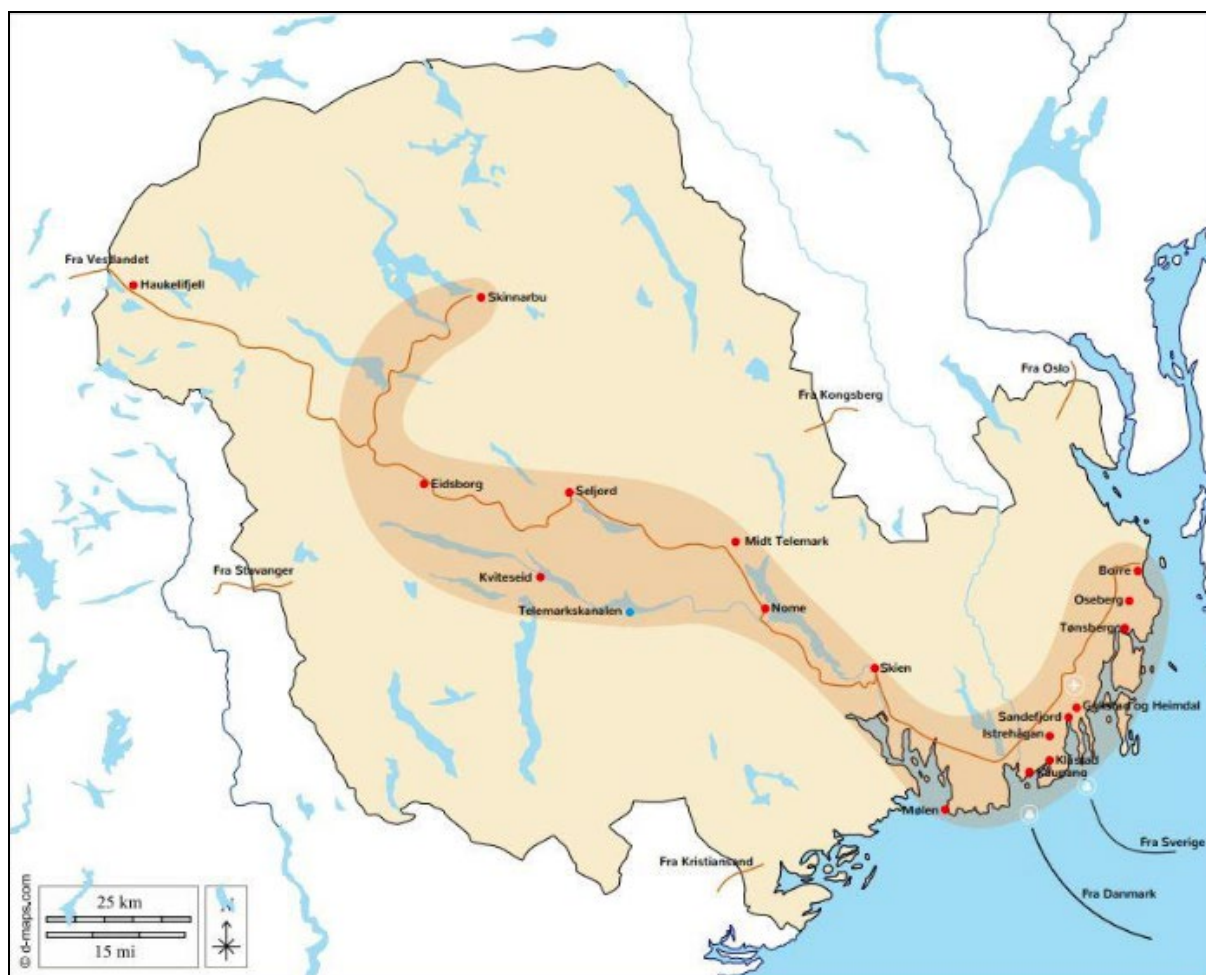
Av intervju med informant fra Larvik kommune kommer det frem at det foreligger en servituttavtale fra 1966 mellom grunneier og Universitetets Oldsaksamling for området øst for formidlingstomten (der GSF2 er plassert i figur 11). Servituttavtalen går utpå at det ikke tillates midlertidige installasjoner eller liknende på tomten, og replikabyggene som var tenkt flyttet til dette området kan således ikke oppføres (Fra intervju med informant fra Larvik kommune, 2022). En beskrivelse av denne servituttavtalen er også presentert i uttalelsen til Kulturhistorisk museum UiO (2017b) i forbindelse med omlegging av Lamøyaveien.

Områdeplan for Kaupang fornminneområde var per 13.09.2022 (intervjudato) tenkt vedtatt i løpet av høsten 2022. Det var på intervjutidspunktet noen flere innspill fra fastboende og velforeninger som skulle behandles, men forholdet til ovennevnte innsigelsespunkter og tiltak som kan berøre kulturminner var avklart.

6.10 Regionale føringer

Kaupang og omkringliggende områder er fremhevet i Vestfold (og Telemark) fylkeskommunes *Regional plan for bærekraftig arealpolitikk* (RPBA) fra 2020 som kulturmiljø med nasjonal og regional verneverdi (Vestfold og Telemark fylkeskommune, 2020).

Videre er Kaupang tenkt som en del av Vikingveien slik den er presentert i *Temadokument - Vikingtidssatsing i Vestfold og Telemark* (Vestfold og Telemark fylkeskommune, 2022). Vikingveien er et konsept for formidling av og opplevelse i forbindelse med de mange kulturminnene og kulturmiljøene, museene og stedene som er knyttet til vikingtid i Vestfold og Telemark. Satsningen er tilknyttet *Helhetlig attraksjonsstrategi for vikingtidsformidling i Vestfold* og hører til under kulturstrategien *Vestfold og Telemark - der mennesker møtes. Kulturstrategi 2021-2024* (Vestfold og Telemark fylkeskommune, 2022).



Figur 12: Konseptet Vikingveien med enkelte av lokalitetene markert i rødt (Vestfold og Telemark fylkeskommune, 2022, s. 9).

Som et av de viktigste målene for vikingtidssatsningen i Vestfold og Telemark ligger etableringen av Vikingveien som sammenhengende konsept. Denne "veien" innehar 24 lokaliteter med ulik grad av formidling og tilrettelegging (se figur x). Tolv av lokalitetene er definert som turmål, mens de resterende tolv har potensiale til å være "arenaer" eller større

formidlings- og opplevelsesnoder. Lokalitetene søkes sammenkoblet gjennom samarbeid og kommunikasjon mellom de ulike aktørene. Kaupang er i planen plassert i sistnevnte kategori, men det fremkommer av dokumentet at Kaupang, per dags dato, ikke holder standard som arena, med bakgrunn i: *“... mangelfull WC og parkering. Behov for reguleringsplan”* (Vestfold og Telemark, 2022, s. 11).

Som et av målene med Vikingveien presenteres verdiskapning i form av økte besøkstall på lokalitetene og ringvirkninger i form av *“økt besøk på overnattingsteder, restauranter, butikker med mer”* (Vestfold og Telemark fylkeskommune, 2022, s. 7). Dette skal jobbes mot blant annet gjennom samspill mellom involverte aktører og felles markedsføring (ibid.).

7.0 | RESULTATER: Intervjuer

I denne delen av avhandlingen presenteres funn fra intervjuene.

7.1 Verdivurderinger og hensyn

I spørsmålet om Kaupangs verdi som kulturminne stiller samtlige informanter likt: Alle er enige om at Kaupang har en svært viktig arkeologisk betydning, og at det er viktig å bevare de kulturminneverdiene som eksisterer på stedet. Likevel kom til uttrykk ulike interesser og verdihensyn knyttet til utviklingen og bruken av Kaupang. Der én aktør, Riksantikvaren, som vernemyndighet, i størst mulig grad er opptatt av at bevaringen av området skal prioriteres, er en annen aktør, Vestfold og Telemark fylkeskommune (VTFK), opptatt av hvordan formidling også kan ses som en viktig del av bevaringen. Som et viktig argument for at kulturminnene i bakken skal bevares slik de er, fremlegges viktigheten av Kaupang som del av en større sammenheng. Det er funnet koblinger, blant annet til samtidige byanlegg i Sverige og Danmark, samt andre (i hovedsak) europeiske byer. Dette er koblinger som per i dag setter Kaupang i en særstilling, både regionalt, nasjonalt og i verdenssammenheng. Riksantikvaren uttaler seg om Kaupang som:

“Det (Kaupang) er jo helt unikt i norsk sammenheng, i nordisk sammenheng og i verdenssammenheng, vil jeg si. Så det stiller store krav til oss om å ta vare på det. Og tradisjonelt, så er vi i Norge, eller i norsk, statlig kulturminneforvaltning veldig, veldig restriktive med å gjøre inngrep i kulturminner. Vi (Riksantikvaren) praktiserer en såkalt in-situ-politikk. Dette tilsier at vi ønsker å ta vare på kulturminnene der de er...”

Som noe av bakgrunnen for restriksjoner i utviklingen av Kaupang presenteres viktigheten av selve kulturminnet. I tillegg trekker Riksantikvaren frem hvordan deres vurdering av tiltaket ses opp mot den samfunnsnyten som tiltaket kan gi. Altså skade på kulturminnet versus samfunnsnytte. Riksantikvarens ståsted i saker der kulturminner skal vurderes opp mot samfunnsnytte og private hensyn kommer tydelig frem gjennom en uttalelse i intervjuet.

“Men policyen er at jo at man tar vare på det, med mindre det har kommet tiltak som er veldig, veldig viktige, så dispenserer man. Og så er det da hvor viktige tiltak, og kan det finnes alternativer i forhold til ... Samfunnsnytte. Så et formidlingsbygg (...) og en vei er jo høy samfunnsnytte. Og et nytt bolighus er også et viktig privat hensyn, så skal vi hele tiden veie disse mot hverandre, og så lenge det er et alternativ, så vil vi ofte snakke frem kulturminnet mest, og si at da vektlegges de høyt...”

Videre påpekes det at det på Kaupang finnes et reelt alternativ. Formidlingsbygget kan reduseres i størrelse, veien må ikke legges om og turstien kan legges utenfor

svartjordsområdet. Dette forklares videre gjennom den holdningen Riksantikvaren har til inngrep i kulturminner:

“... Så ja, så er det en konservativ holdning til inngrep som er irreversible da. Som ikke kan fjernes etterpå. Så sitter det langt inne før man tillater noe sånt. Også midlertidige tiltak som er tildekkende, er man jo skeptiske til. Det har en tendens til å bli permanent.”

Fra fylkeskommunens side, knyttet til de endringene som ikke ble godtatt av Riksantikvaren, trekkes hensynet til formidling frem:

“For oss, så har det med formidling vært viktig, og er det noe som etterspørres på Kaupang, så er det jo at det skal formidles på en bedre måte. Sann som det er nå, så er det jo nesten flaut (...).

Vi er selvfølgelig også opptatt av å sikre Kaupang som et godt kulturmiljø, men vi tenker vel at da må det noen andre verktøy til. Altså, det å formidle det på en god måte, det er kanskje det viktigste vernet for Kaupang. Det å få folk til å skjønne at det her er et viktig sted i Norgeshistorien og at det ligger mye kulturminner i bakken...”

Informanten fra Larvik kommune deler oppfatning med fylkeskommunen om at *“alle parter vil jo egentlig ha et større formidlingssenter enn det vi får”*. Dette kan tolkes dit hen at det kun er Riksantikvaren som er kritisk til et større formidlingssenter på Kaupang. En forståelse som stemmer overens med svarene fra informantene fra fylkeskommunen og Kaupangprosjektet.

Det påpekes videre hvordan Kaupang er underformidlet, som Norges første by, og som en plass med en utrolig sentral plassering i historien. Det fremkommer at det ligger et ønske om en bedre og større formidling av Kaupang, hos fylkeskommunen, kommunen og hos Kaupangprosjektet. At formidling av kulturminner er viktig poengteres også av Riksantikvaren. Men deres syn på saken er at dette kan gå på bekostning av bevaringen. De legger frem at ankepunktet for innsigelsen var at de anså det for å være for store kulturminnekostnader knyttet til vedtak av områdeplanen. Som bakenforliggende for dette ligger blant annet hensynet til landskapet på Kaupang, slik det er bevart, og skader på og nedover i kulturlagene som følge av pæling, bruk og forstyrrelser knyttet til gjennomføring av tiltak i planforslaget.

Bevaringen av landskapet, kulturlandskapet trekkes frem som en viktig del av det som ønskes bevart på Kaupang. Riksantikvaren mener at man ut fra landskapet kan få et inntrykk av hvordan Kaupang var i vikingtiden. Det fremlegges at det er et vikingtids landskap, som er lavmælt, med små bevegelser (i høyde). Dette bidrar til en forståelse av området, slik det var. Denne landskapsforståelsen vil kunne bli endret dersom det tillates store endringer i planområdet. Det påpekes spesielt hvordan et høyt formidlingssenter, samt omlegging av vei vil endre og ta oppmerksomhet fra det relativt godt bevarte landskapet. Som grunnlag for bevaringen av landskapet trekkes kml. § 3, om et tiltak er utilbørlig skjemmende for et automatisk fredet kulturminne, frem.

Informant fra fylkeskommunen stiller spørsmål ved dette. Hun problematiserer at landskapet får et så stort fokus, når veien som går til Lamøya (hyttefelt) er en grusvei som skjærer gjennom gravfeltene på Bikjholberget. Det påpekes videre at denne veien er nokså mye brukt, at den går gjennom formidlingsområdet og at den vedlikeholdes på en måte som bidrar til forringelse av gravområdet. Informanten fra Kaupangprosjektet påpeker hvordan landskapshensynet også fremstår som et *“et fint argument å kjøre fram når du ikke vil at noen skal grave i bakken”*. Et poeng som ikke er tatt opp av de andre informantene.

Informanten fra Larvik kommune legger frem at Riksantikvaren og fylkeskommunen syntes å ha to litt ulike syn på hvordan Kaupang best skulle forvaltes. Hun uttaler at Riksantikvaren mente at man ikke skulle få lov til å gjøre så mye på Kaupang, fordi landskapet der var såpass intakt, og likt det det var i vikingtiden. Fylkeskommunen hadde derimot gitt signaler om at noen endringer på eksisterende bebyggelse burde kunne gjennomføres.

Av intervjuene kommer det frem hvordan kulturminneforvaltningen (fylkeskommunen og Riksantikvaren) har nokså ulikt syn på hva som kan føre til skade på kulturminnene, og hva som fremstår som *“utilbørlig skjemmende”* (etter kml. § 8). Fylkeskommunen synes at høyere (og større) formidlingsbygg, tildekning av kulturlag burde kunne aksepteres, dersom tiltakene utføres på en god måte. Informanten fra fylkeskommunen har større tiltro til at inngrep kan utføres uten at det går nevneverdig utover kulturminnene i bakken. Dette kommer også tydelig frem gjennom fylkeskommunens tilrådning, og anbefaling om dispensasjon etter kml. § 8(4) (Vestfold fylkeskommune, 2017).

Riksantikvaren mener derimot at dette er lite realistisk. De påpeker hvordan det opprinnelige planforslaget ville ført til en betydelig effekt på kulturminnet og kulturlagene i bakken. Riksantikvaren uttaler seg om arealene som er undersøkt på Kaupang basert på grove arealberegninger gjort med utgangspunkt i Kulturhistorisk museum sin uttalelse fra desember 2017 (Kulturhistorisk museum UiO, 2017a):

“Vi tenker det har vært svære utgravninger på Kaupang. Men det er egentlig veldig små arealer som er gravd ut, og det som vil komme som konsekvens av (den opprinnelige) områdeplanen er flere (en dobling i areal, se del om KHM sin uttalelse, s. x) ganger det som har blitt gravd ut fra 50-tallet til i dag. Og ja, så ikke bare Dagfinn Skre sine utgravninger, men også vann- og avløpsanlegg osv. (...) Så ved å samle de tallene så synes at dette får kjempekonsekvenser. Vi skal ha en enorm utgravning av eller vi skal tildekke og potensielt ødelegge kulturlag vi ikke vet hva er.”

Det ble påpekt i senere kommunikasjon at arealet ikke var flere ganger større enn det som tidligere har vært gravd ut, men vedtak av områdereguleringsplanen og utføring av tiltak ville kunne ført til en dobling i utgravd areal på Kaupang. Dette synes allikevel å oppfattes som en stor kulturminnekostnad, spesielt da kulturmiljøet på Kaupang antas å fremdeles kunne inneholde nye oppdagelser.

7.2 Skala, bevilgning og Kaupang som del av en større vikingtidssatsing

Samtlige av informantene tar opp bevilgning/økonomisk støtte som et tema. Både kommunen og fylkeskommunen tar opp, henholdsvis implisitt og eksplisitt, hvordan bevilgning og støtte blir påvirket av størrelsen på formidlingscenteret. Fylkeskommunen uttaler seg i forbindelse med spørsmål om endringer i planen etter at Riksantikvaren gikk inn:

“... Men sånn som bygget da, formidlingsbygget, bestemmelsene for det. Det gjør jo at det bygget blir veldig nedskalert. Så spørsmålet er da om det finnes vilje til å faktisk få det gjennomført ...”

Det var i utgangspunktet avsatt 30 millioner kroner til formidlingen på Kaupang. De 30 millionene var fordelt 50/50, med 15 millioner fra fylkeskommunen og 15 millioner fra Larvik kommune. Disse øremerkede midlene ble fjernet i 2018, hovedsakelig som følge av den lange planprosessen. Larvik kommunestyre vedtok å ta bort midlene som var avsatt til bygging av formidlingscenter på Kaupang under behandlingen av Strategidokumentet 2019-2022 (Larvik kommune, 2017b). Fylkeskommunen trakk ut sine avsatte midler i 2019, dette som reaksjon på kommunens vedtak å 2018, og som følge av innsigelse fra Riksantikvaren (ibid.). Fjerningen av bevilgning trekkes frem av fylkeskommunen og Kaupangprosjektet som problematisk med tanke på videre utvikling av formidlingen på Kaupang.

Det ligger et ønske fra fylkeskommunen sin side om å inkludere Kaupang i en større vikingtidssatsing i Vestfold og Telemark. Denne satsingen er kalt Vikingveien. Som svar på spørsmål om denne satsingen kommer det frem at Kaupang har vært tenkt som et viktig punkt på Vikingveien. Dette kommer også frem av temadokumentet *Vikingtidssatsing i Vestfold og Telemark fylkeskommune*, der Kaupang er avsatt som arena - viktige punkter på Vikingveien som skal *“bidra til å utvikle de konsoliderte museene som kulturarenaer”* og *“lede det nasjonale ferdselsåreprosjektet i fylket”*. Det påpekes i planen at slik det er nå holder ikke Kaupang *“standard som arena”* (Vestfold og Telemark fylkeskommune, 2022, s. 11). Videre påpekes det at det er behov for reguleringsplan (ibid.).

Støtte til prosjekter blir også tatt opp hos Riksantikvaren. De poengterer hvordan det er lettere å få støtte til større prosjekter, og problematiserer samtidig hvordan kulturminners *“salgbarhet”*, ikke nødvendigvis går overens med bevaring. Riksantikvaren uttaler at formidling er i hovedsak positivt, men påpeker at det kanskje ikke er slik at dette burde være fokuset for alle kulturminner. Riksantikvaren nevner også hvordan fylkeskommunen i en sammenheng som på Kaupang har en annen rolle enn Riksantikvaren. Der fylkeskommunen kan sies å være noe mer utviklingsorientert, og skal i større grad vurdere andre hensyn enn bevaring, mens Riksantikvaren er (og blir) ytterligere bevaringsorientert i situasjoner der formidling og verdiskapning kan gå på bekostning av kulturminnene.

Informanten fra Kaupangprosjektet, som er en ideell organisasjon - uten å være en direkte involvert aktør i planprosessen, påpeker hvordan det etter en lang prosess har vært vanskelig å komme noen vei. Hun trekker videre frem at de som formidlingsaktør er nødt til å tilpasse seg de omstendighetene som foreligger, heller enn å forsøke å få andre (og

mektigere) aktører til å snu. Dette som følge av mange år med “å stange hodet i veggen”, slik hun uttalte det. Som en tilpasning foreslås flytting av ulike formidlingstiltak ut fra det nåværende formidlingsområdet. Det påpekes også at prosessen, slik den er, følger norsk lov, og at dette ikke er lett å forandre på. Som en løsning foreslås en alternativ plassering av formidlingssenteret, i et område som tidligere har vært vurdert i tidligere planforslag for Kaupang. I et område som befinner seg vest for plassering i nåværende planforslag. På denne måten kunne formidlingen blitt bedre, og man kunne fått større handlingsrom. Dette forslaget minner om forslag til regulering som ble fremlagt i 2006, som ble nevnt av informant fra Larvik kommune.

7.3 Samarbeid og roller

Kommune og fylkeskommune

Både kommunen og fylkeskommunen omtaler samarbeidet mellom dem som svært godt. Det er snakk om et omfattende samarbeid over lengre tid, der fylkeskommunen i stor grad har vært involvert i arbeidet med områdeplanen. Ettersom det er snakk om en plan som skal sørge for ivaretagelse av kulturminnene, har fylkeskommunen, som regional kulturminneforvalter, vært tettere på planprosessen enn det som er normalt i andre planer. Fylkeskommunen uttaler at de har vært involvert i prosessen gjennom å bidra til utforming av bestemmelsene, og i forbindelse med utforming formidlingssenteret. Som svar på spørsmål om hvorvidt de og kommunen har delt interessen om formidling og et større formidlingsanlegg svarer fylkeskommunen:

“... Vi har vært veldig på samme linje, vi. Og vi har hatt arbeidsmøter, og sittet og jobbet med både bestemmelser og tiltak. Så vi har samarbeidet godt, det synes jeg.”

Informanten fra kommunen trekker også frem hvordan fylkeskommunen har vært en god samarbeids- og sparringspartner. Spesielt nevnes det som fordelaktig at det fra kulturarvavdelingen i fylkeskommunen har vært de samme saksbehandlerne hele veien. Om fylkeskommunen sier informanten fra kommunen:

“De har vært mer rådgivende i form av å gi gode råd og passa på at deres hensyn blir ivaretatt. Mer en sparringspartner, som vi diskuterte med.”

Videre sier hun at fylkeskommunen har bidratt til utforming av bestemmelsene med rådgivning knyttet til hva som er lov og ikke lov av tiltak som kan berøre kulturminnene. De har dermed utfyllt sin rolle som regional kulturminneforvalter.

Riksantikvar og fylkeskommune

Fylkeskommunen uttaler seg om samarbeidet med Riksantikvaren som godt tidlig i prosessen, men at overtakelse, og senere innsigelse, har ført til at fylkeskommunen har tatt avstand fra planarbeidet. Informanten har jobbet lenge med kulturarv i Vestfold (og Telemark) fylkeskommune, og påpeker hvordan det for reguleringsplanforslag i 2006 var samarbeid knyttet til utforming av bestemmelsene. Siden den gang påpeker hun at det har vært en god prosess og godt samarbeid, både med Riksantikvaren og Kulturhistorisk museum.

“... Så den prosessen har vi hatt hele veien, vi har samarbeidet veldig godt, synes jeg. Med Riksantikvaren og Kulturhistorisk museum gjennom hele prosessen, og ble dermed, kanskje, litt overrasket over at de (Riksantikvaren) satte ned foten, og på et såpass sent stadium.”

Fylkeskommunen forteller også om hvordan Riksantikvarens overtakelse av saken ble opplevd internt. Informanten forklarer deres tilrådning; fylkeskommunens uttalelse til planen, ikke ble godtatt av Riksantikvaren. Dette hadde de hos fylkeskommunen tenkt som et “*verste fall*”, noe de hadde tenkt at Riksantikvaren lite sannsynlig ville gjøre. Hun beskriver dette som, i den forstand, overraskende, men da heller ikke helt uventet. Hun uttaler seg om innsigelsen:

“Vi var forsåvidt overrasket, kanskje særlig fordi at prosessen har vært så lang. Og vi har brukt så mye ressurser og sitte å få produsert og laget den planen, og så mange involverte.

(...) Hadde de (Riksantikvaren) hatt veldig gode argumenter for å gjøre det, så hadde det vært forståelig. Men vi synes ikke argumentene til Riksantikvaren var noe bra. (Vi var) rett og slett veldig uenige i hvordan forvaltningen på Kaupang bør skje, og hvor tålegrensa er hen. Og som vi (i intervjuet) har vært inne på flere ganger før; det er formidlingen, først og fremst. At de ikke har vektlagt den, nærmest i det hele tatt.”

Det påpekes også hvordan de tidlig hadde oppfattet at Riksantikvaren var opptatt av byggehøyder, men at den sterke vektleggingen av kulturlandskapet kom overraskende på. I tillegg ble det ansett som viktigere “*enn å ta vare på kulturminnene i bakken på Bikjholberget og sørge for god formidling*”.

Riksantikvaren påpeker hvordan de har hatt samarbeid med fylkeskommunen, og har vært på flere befaringer opp gjennom. Det har vært befaringer knyttet til den nåværende planprosessen, og tidligere. Fylkeskommunen nevner også at det har vært felles befaringer. I forkant av overtakelse og innsigelse, sannsynligvis i høringsperioden. Riksantikvaren sier videre at de mener de har vært forutsigbare, og at fylkeskommunen burde ha visst om deres ståsted.

“... Men selvfølgelig gjennom de årene der, så har det jo vært dialog, altså uformell dialog mellom oss og fylkeskommunen. Men det er jo de som har sittet i førersetet, men de har nok visst om våre holdninger, og vi har ikke vært redde for å nevne eller si det.”

Fylkeskommunen uttaler seg om tiden etter Riksantikvarens overtakelse som regional myndighet og innsigelse som at fylkeskommunen ble satt på siden. Det påpekes også hvordan “*luften gikk ut av ballongen*”, og de på sett og vis ga opp litt og trakk seg tilbake etter Riksantikvarens involvering. Det kommer frem i intervjuet med informant fra fylkeskommunen at det skapte en del frustrasjon da Riksantikvaren endte opp med å fremme innsigelse. Dette kommer til uttrykk gjennom at hun forklarer hvordan fylkeskommunen ikke har hatt kontakt med Riksantikvaren etter at de tok over. Hverken fylkeskommunen eller Riksantikvaren tok initiativ til mer samarbeid, og det hersket en misnøye og irritasjon hos fylkeskommunen knyttet til overtakelsen og innsigelsen. Videre påpeker informanten fra fylkeskommunen, om overtakelsen, og å prøve å jobbe imot Riksantikvaren at:

“...Altså, det er jo ikke så mye vi kan gjøre (...). Det er ikke noen slåsskamp å ta en gang, det er lovverket som er sånn at de kan ta over hvis de mener at fylkeskommunen da ikke gjør jobben sin ...”

Dette vitner til dels om en ulik forståelse av kulturmiljøet, og ulike meninger knyttet til hvordan Kaupang best skal forvaltes innad i kulturminneforvaltningen når det gjelder ansvarsfordelingen mellom fylkeskommunen og Riksantikvaren.

Informanten fra kommunen påpeker at hun har trodd samarbeidet mellom fylkeskommunen og Riksantikvaren var bedre. Hun sier videre:

“... (Og) ble litt overrumpla i forhold til at vi fikk innsigelsen fra Riksantikvaren, når jeg trodde at dette her var avklart og tatt opp med Riksantikvaren. (...) Og at de kanskje ikke var enige på alle punkter, så var de i hvert fall enig på flere av punktene enn det de faktisk var ...”

Kommune og Riksantikvar

Samarbeidet mellom Larvik kommune og Riksantikvaren oppstod i forbindelse med innsigelsen som ble fremmet i 2019. Og det var først etter innsigelsen at det har vært to møter mellom kommunen og Riksantikvaren. Det første møtet var i forbindelse med innsigelsen, der kommunen og Riksantikvaren diskuterte innsigelsen, samt hvordan områderegeringsplanen burde endres. Det andre møtet var et folkemøte, der en representant fra Riksantikvaren deltok for å svare på spørsmål fra innbyggere innenfor planområdet. Kommunen sier at samarbeidet har fungert godt. Hun legger til at det kan ses som en naturlig følge av kommunen, etter Riksantikvarens involvering, stort sett har sagt ja til de endringsforslagene som ble lagt frem. Videre påpeker kommunen at det førstnevnte møtet var preget av diskusjon og at begge parter ga litt og tok litt. Informanten beskriver hvordan Riksantikvaren har vært veldig bestemt når det kommer til anleggelse av ny vei til

Lamøya (se figur 10 og 11), men at de andre temaene i innsigelsen i større grad har vært åpne for diskusjon. Det har vært foreslått og diskutert ulike løsninger for formidlingssti, størrelse på formidlingsbygg og byggehøyde. Alt i alt konkluderer kommunen med at det har vært *“en grei dialog”* med Riksantikvaren.

En av informantene fra Riksantikvaren uttaler seg positivt om møtet som ble avholdt etter innsigelsen, den 20. juni 2019. Riksantikvaren omtaler prosedyren i forbindelse med slike møter som en oppklarende prosess knyttet til hva Riksantikvaren tenker, hva som er *“fravikelig”* og som en dialog, der det er litt gi og ta:

“... Da går vi til kommunen for å gå gjennom innsigelsen og for å tolke der de skal skjønne hva som er viktig, så skal de og se på. Hva er det det kan endre for noe, og vi kan frafalle noe senere, da, ikke sant? Så det blir en sånn konstruktiv samtale.

Videre uttaler han seg om møtet mellom Riksantikvaren og Larvik kommune, 19. juni 2019:

“Jeg husker det møtet som veldig konstruktivt (...). Det blir litt gi og ta begge veier, egentlig. Det virker som om det har vært en god dialog der. Jeg tror alle parter opplevde det møtet som veldig konstruktivt. Og min følelse også, da, var at kommunen hadde god forståelse for innsigelsen. Ja, altså de skjønnte hvorfor og de var konstruktive på løsninger. Så jeg husker det som en udelt positiv prosess med kommunen der.

Innsigelsen kunne blitt tatt videre til mekling fra Larvik kommune sin side, jf. plan- og bygningsloven § 5-6. Informanten fra Larvik kommune påpeker at de i kommunen hadde noen *“runder på om (de) skulle gå videre med den (planen)”* ved å ta den til mekling hos Statsforvalteren og videre til departementet. Ved vurderinger rundt dette kom de frem til at det er Riksantikvaren som er siste myndighet og at det å ta saken videre, slik sett, ville være lite fruktbart. I tillegg trekker hun frem at planprosessens allerede lange forløp og ønsket få vedtatt en plan bidro til at det å ta saken videre til mekling og eventuelt prøving i departementet virket lite hensiktsmessig. Det ligger også privatrettslige hensyn knyttet til en servituttavtale på privat tomt, som ytterligere ville komplisert en slik prosess. Informanten uttaler om planprosessen, samarbeidet med Riksantikvaren og bevilgning:

“...Vi er ikke totalt enige med Riksantikvaren, men vi gjør det sånn at vi får en plan som (blir) vedtatt, sånn at vi får noe å bygge på.

Nå er det jo sånn at de midlene som en gang ble satt av, de er jo tatt bort. (...) Så en reguleringsplan må vedtas, så må saken opp på nytt hos de tre partene da, som er oss, fylkeskommunen, Vestfoldmuseene, for å avsette midler igjen til å få bygget dette senteret...”

Det er her snakk om de 30 millionene som i utgangspunktet var avsatt til et formidlingskonsept på Kaupang.

Litt om roller

På spørsmål om hvorvidt Riksantikvarens involvering kunne skjedd på en annen måte, svarer en av informantene fra Riksantikvaren:

“Det går på roller. Og de rollene er ganske strengt regulert, på en måte, så vi skal ikke ... Altså Jørn Holme, før da, Riksantikvar, han hadde med seg “tidlig og tydelig”, så (da) var det litt sånn å komme inn tidligere og å være tydelige.

Men, men vi skal jo ikke foregripe en prosess heller, ikke sant? Da blander vi jo oss litt inn i andre sine roller óg.”

En av informantene fra Riksantikvaren påpeker videre hvordan han anser disse ulike synspunktene eller rollene er en sikkerhet innen kulturminneforvaltningen. Dette kommer til uttrykk i intervjuet:

“Vi har ulike roller, vi vektlegger ulike ting, og så kommer konklusjonen til slutt (...) Fylkeskommunen kommer med en tilråding, hvor det står deres syn. Vi kommer med et annet syn, og gjør rede for det - innenfor på en måte, samme kulturarvsystem, men jeg synes det er greit. Selv om noen kan oppfatte det som rart da, når vi sier ulike ting.”

Informanten fra fylkeskommunen påpeker også de ulike rollene internt i kulturminneforvaltningen. Hun oppfatter dog denne rollefordelingen som problematisk. Det trekkes frem hvordan interne uenigheter om hvordan et kulturminne best kan forvaltes bidrar til et negativt syn på på kulturminneforvaltningen i sin helhet. Spesielt på Kaupang, hvor dette har ført til en veldig lang prosess for beboere og andre de som må forholde seg til planen. Hun uttaler om kulturminneforvaltningen og interne uenigheter:

“Hvis kulturminneforvaltningen da, eller vi som har myndigheten, alltid bare setter ned foten og tenker fag, ikke sant? Her skal ting tas vare på med at de ikke skal røres. Så blir folk litt småirriterte, altså (...) det blir en litt negativ holdning til kulturminneforvaltningen. Det er en brems, og ikke noe annet. Og det er jo noe vi har prøvd å bekjempe over mange år.

Det (forvaltning av kulturminner) skal være en positiv ting (...). Det gir et veldig rart og dårlig inntrykk at Riksantikvaren overtok med å (...) sette ned foten i forhold til den jobben vi har gjort sammen med kommunen.”

Her presenteres det at hvordan kulturminneforvaltningen opptrer kan påvirke den anskuelsen kulturminneforvaltningen har utenfra/eksternt. Kulturminneforvaltningen er en myndighetsutøver som påvirker mange, og det kan anses som viktig å opprettholde en god holdning til kulturminneforvaltningen som sådan.

7.4 Områdereguleringsplan

Når det kommer til spørsmålet om hvor godt områdereguleringsplan har fungert som verktøy for utvikling av Kaupang fornminneområde som balanserer hensynet mellom bevaring og formidling, svarer både fylkeskommunen, kommunen og Riksantikvaren at det har fungert godt. Alle tre nevner hvordan områderegulering er et fleksibelt virkemiddel og således godt egnet til å balansere flere hensyn i én og samme plan. Kommunen uttaler seg om områderegulering for Kaupang:

“... Du hadde den fleksibiliteten med at du kan ha et kjempestort område hvor deler av planen kunne være veldig detaljert, mens andre deler av planen behøvde ikke være så detaljert (...). Du kunne ha en detaljert reguleringsplan da på formidlingscenteret, selve tomta (...), mens resten av alt dette, det er jo et kjempeområde.

(...) Så områdeplanen var liksom da ment som en veldig god sånn mellomting, da egentlig, som kan gi det meste for et større område ...”

Hun påpeker videre at det var en plantype som kommunen selv kunne utarbeide, hvilket også passet veldig bra på det tidspunktet. Det nevnes også at Kaupang er et område der områderegulering har fungert spesielt bra.

“Å lage en områdeplan har gitt oss fleksibilitet til å være svært detaljert på tomten der det skal være lov å bygge nytt formidlingscenter, mens resten av planen er mye mindre detaljert».

Informanten fra fylkeskommunen nevner mange av de samme tingene som kommunen: At områderegulering dekker mange av de behovene man har for å regulere et område som Kaupang:

“... Du trenger en god del detaljer, altså... Detaljbestemmelser da. Fordi det er såpass komplisert som det er. Noen plasser, så er bakken fredet, mens andre plasser er den det ikke, og du har boligbebyggelse både der det er freda og der det ikke er freda ... Sånn at det kan på en måte lages gode bestemmelser som sikrer god forvaltning av ... Veldig mange ulike kategorier da.”

Riksantikvaren omtaler områderegulering som et godt verktøy for å ivareta vernet av de forskjellige lokalitetene på Kaupang. Men samtidig påpeker de at områdereguleringsplan ikke gir like god beskyttelse av kulturminner og kulturmiljø som områdefredning. En av informantene setter områderegulering opp mot områdefredning etter kml. § 19, og nevner hvordan områderegulering fremstår smidigere enn områdefredning. Det påpekes også at områderegulering (på Kaupang) utgjør et vern som kommunen er tiltakshaver for, i stedet for at vernemyndighetene selv gjør det, gjennom områdefredning. Allikevel påpekes det at områderegulering etter plan- og bygningsloven gir et svakere vern enn områdefredning:

“... Men du kan si at en områdefredning kan være sterkere også enn en plan, fordi at en plan fort kan rulleres eller endres og sånt. Mens en områdefredning den er ... Den skal være litt mer evig ... Men den er et godt verktøy (områderegulering), et veldig godt verktøy, men et litt svakere verktøy enn en fredning, i forhold til våre hensyn.

Men smidigere, ja, mye smidigere og mye enklere.”

Denne uttalelsen kan tolkes som at områdene rundt de automatisk fredete kulturminnene og kulturmiljøene i større grad vil være beskyttet mot inngrep over lang tid. Den automatiske fredningen opphører ikke som følge av reguleringsplan eller områdereguleringsplan, men det knyttes bestemmelser til de automatisk fredete kulturminnene, og de legges inn i plankartet som hensynssoner.

Det påpekes videre av Riksantikvaren hvordan områderegulering også inkluderer *“hele pakka”*. Den gir grunnlag for å balansere de hensyn som er på Kaupang. Dette kommer frem gjennom at områdeplan for Kaupang fornminneområde kan sies å være en *“verneplan, en utviklingsplan og så regulerer den dagens forhold”*.

8.0 | DISKUSJON

I denne delen av oppgaven diskuteres funnene, og forsøkes satt i sammenheng med ovennevnt teori.

8.1 Hvilke verdivurderinger ligger til grunn for nåværende plansituasjon?

Nåværende plansituasjon for Kaupang forminneområde bærer preg av de ulike aktørenes verdigrunnlag knyttet til bevaring og bruk av området. Det kan utfra funnene tydes et skille internt i kulturminneforvaltningen (Her: Vestfold og Telemark fylkeskommune og Riksantikvaren). Funnene viser at fylkeskommunen synes å ha et verdigrunnlag som skiller seg fra Riksantikvarens. Kommunen er å anse som en mer nøytral aktør, men synes til en viss grad å dele fylkeskommunens visjoner om en større og bedre formidling av Kaupang. Denne visjonen er også delt av Kaupangprosjektet som eksisterer som en interesseorganisasjon for å fremme bedre formidling av Kaupang som Norges første by.

Et av hensynene som foreligger er bevaringen av kulturminnene i bakken på Kaupang. Dessuten er det et ønske om å bevare kulturlandskapet, her tolket som en utvidelse kulturmiljøet, slik det fremstår i dag, mest mulig intakt. Sett i lys av den unike kildeverdien Kaupang vikingtidsby representerer "*i både nasjonalt og internasjonalt perspektiv*" (Riksantikvaren, 2019, s. 1) er dette et høyst legitimt argument. Det er Riksantikvaren som i stor grad forfekter dette synspunktet, og det er godt begrunnet i faglig tilråding fra Kulturhistorisk museum UiO (2017). Sett fra et arkeologisk synspunkt gir best mulig bevaring av kulturminner *i bakken* et godt utgangspunkt for en fremtidig kunnskapskilde. Riksantikvaren fører en såkalt *in situ* bevaringspolitikk, som går ut på at bevaring av kulturminner best skjer på stedet, i sin opprinnelige sammenheng. Denne formen for bevaring stiller krav til at bevaringstilstanden er god (Riksantikvaren, 1970), og kan, slik det har gjort på Kaupang, føre til strenge restriksjoner mot inngrep i bakken.

Også det at landskapet er såpass godt bevart, gjennom at området har bestått og fortsatt består i kulturlandskap som i liten grad er bygget ut, bidrar til Kaupangs unikheter. En kan tenke seg at det er få steder langs kysten i Norge som har rester etter større byanlegg fra denne tidsperioden, og som samtidig, nær sagt, er ubebygde. Nettopp denne tydbare landskapsforståelsen synes å gjøre Kaupang enda mer spesielt i en arkeologisk sammenheng. Det at Kaupang også kan settes i sammenheng med andre tidlige byanlegg i Skandinavia, bidrar ytterligere til den store kildeverdien, også i internasjonal sammenheng.

Fokuset på viktigheten av å bevare landskapet på Kaupang fremkommer tydelig av dokumentanalysen. Spesielt synes dette i uttalelse fra Kulturhistorisk museum og innsigelse fra Riksantikvaren (Kulturhistorisk museum UiO, 2017, Riksantikvaren, 2019). Landskapshensynet synes å utgjøre et viktig fundament for den, relativt sett, restriktive arealforvaltningen som følger av planforslag datert 20.03.2020 (Larvik kommune, 2020). Dette sterke fokuset på landskap ga adgang til at mange av tiltakene som var foreslått for

Kaupang kunne tolkes som *utilbørlig skjemmende* etter kulturminneloven § 3. Flere av de foreslåtte tiltakene ville også direkte kunne berørt automatisk fredete kulturminner. Blant annet ville formidlingsstien, gjennom pæling kunne punktert kulturlag, mens andre tiltak ville medført behov for større utgravninger. Det fremgår av intervju og av dokumenter at det også ville vært behov for å gjennom utgravninger undersøke store, nye arealer i forbindelse med tiltakene. Dersom tiltakene som var foreslått skulle blitt gjennomført ville det utløst et undersøkelsesbehov som tilsvarer arealet til de samlede utgravningene som har blitt utført på Kaupang frem til i dag. Et areal på minst 7,3 dekar til en kostnad av ca. 20 millioner kroner.

Sett i forbindelse med *bærekraftig utvikling* som skal fremmes "*til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner*" slik det er forstått i plan- og bygningsloven - gjennom at miljømessige, økonomiske og sosiokulturelle hensyn sidestilles (Plan- og bygningsloven, 2008, Aarsæther, Nyseth og Buanes, 2018) kan et slikt restriktivt syn på bevaringen av Kaupang defineres som bærekraftig utvikling. Det kulturminnefaglige kan sies å være en del av *miljømessige* og *sosiokulturelle* hensyn. Områdereguleringsplanen for Kaupang, slik forslaget foreligger, ivaretar hensynet til kulturminnene i bakken, samt landskapet for *fremtidige generasjoner*.

Fylkeskommunens og kommunens fokus kan sies å være rettet mot et større hensyn til *økonomisk* bærekraft, og i større grad balansegang mellom hensynene bevaring og utvikling. Det kommer frem av funnene at det eksisterer, og har eksistert, et sterkt ønske om en mer storstilt formidling av Kaupang som Norges første by. Dette ønsket synes blant annet gjennom Kaupangprosjektet, som er en ideell forening opprettet for å jobbe for formidlingsmiljø og -senter på Kaupang. Det har i tillegg vært bevilget økonomiske midler fra Larvik kommune og Vestfold (og Telemark) fylkeskommune til opprusting av formidlingen på Kaupang. Disse tre lokale aktørene kan sies å ha et litt annet verdigrunnlag enn Riksantikvaren, nettopp i den forstand at alle i større grad er opptatt av formidlingen. Spesielt to av disse aktørene, Kaupangprosjektet og fylkeskommunen, uttrykker at de samtidig er veldig opptatt av at kulturminnene er viktige å bevare. Det synes det å ligge en større tiltro hos dem til at kulturminnene kan bevares, samtidig som formidlingen forbedres, da uten behov for omfattende undersøkelser og/eller skade på kulturminnene. Det kommer til uttrykk gjennom intervju med informant fra fylkeskommunen at også formidling kan ses som en form for vern, og således at bedre formidling kan gagne bevaringen på lengre sikt. Ved å anse formidling som del av den immaterielle kulturarven - slik det er beskrevet i teorkapittelet - kan Vestfold og Telemark fylkeskommunes verdigrunnlag sies å bedre ivareta det immaterielle knyttet til videreføring av kunnskap om Kaupang. Så også gjennom kurs og arrangementer.

Som bakenforliggende for fylkeskommunens syn på en utvikling av Kaupang, spesielt med tanke på formidlingen, kan fylkeskommunens rolle i den offentlige forvaltningen tenkes å ha en effekt. Fylkeskommunen er et regionalt forvaltningsorgan som skal være en utviklingsaktør, såvel som kulturminnemyndighet. Dette kan sies å ha bidratt til at fylkeskommunens verdigrunnlag skiller seg fra Riksantikvarens, som i hovedsak er faglig

styrt, og i større grad fungerer som en instans som alltid fremmer hensynet til kulturminnene.

8.2 Hvordan har samarbeid og rollefordeling artet seg i forbindelse med planprosessen?

Gjennom underproblemstillingen knyttet til samarbeid og rollefordeling i forbindelse med planprosessen søkes en forståelse av de spesifikke samarbeidsprosessene i forbindelse *områdeplan for Kaupang fornminneområde*. Samarbeidet og dynamikken mellom de ulike aktørene er i stor grad preget av kulturminneforvaltningens oppbygning. Spesielt synes de hierarkiske strukturene som er iboende i kulturminneforvaltningen.

Av funnene kommer det frem at det hersker en god forståelse hos informantene av hvordan systemet fungerer, og at Riksantikvaren innehar en rolle som siste instans innenfor kulturminneforvaltningen. Myndighet og ansvarsfordeling var i denne planprosessen definert gjennom *Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven (1979)*, og er i dag definert gjennom *ansvarsforskriften (2019)*. Med den nye ansvarsforskriften følger en litt annen ansvarsfordeling som gir fylkeskommunen en sterkere stemme i kulturminneforvaltningen gjennom å overta dispensasjonsmyndighet knyttet til inngrep i automatisk fredete kulturminner etter kml. § 8. Riksantikvaren er fortsatt innsigelsesmyndighet etter plan- og bygningsloven § 5-4, og innehar også i den nye ansvarsforskriften retten til å overta myndigheten fra fylkeskommunen (eller Sametinget) med hjemmel i ansvarsforskriften § 7 tredje ledd. Dette er riktignok kun dersom vedkommende myndighet overprøver forvaltningsmuseenes eller NIKUs faglige tilrådninger (Riksantikvaren, u.å.).

På Kaupang har ansvarsfordelingen etter forrige forskrift (1979) og innsigelse påvirket aktørenes samhandling. Dette synes spesielt gjennom direkte samarbeid mellom kommune og Riksantikvaren etter at sistnevnte reiste innsigelse mot områdereguleringsplanen. En kritikk som har vært fremmet mot kulturminneforvaltningen er hvordan saker knyttet til inngrep i kulturminner ofte avgjøres sent i planprosessen. Dette momentet er tatt opp av flere av informantene som ble intervjuet, og anses som problematisk. Spesielt er dette tydelig i forholdet mellom kommunen, fylkeskommunen og Riksantikvaren. Fylkeskommunen og kommunen har hatt et langt og tett samarbeid, som fra begge sider oppfattes å ha blitt overkjørt i forbindelse med Riksantikvarens involvering sent i planprosessen. Involveringen har forlenget planprosessen betydelig, i tillegg til at den har ført til et sluttprodukt som i stor grad avviker fra de opprinnelige visjonene som har vært for Kaupang helt siden utgravningene rundt år 2000. Et spørsmål som kan stilles i denne forbindelse er: Hvorfor synes det å være en så stor avstand mellom de ulike aktørenes oppfatning av hvordan Kaupang best kan utvikles? Det fremgår av funnene at det har vært samarbeid mellom Riksantikvaren og fylkeskommunen over lang tid, men det synes å være et ulikt syn på hvor motparten har tenkt at den andre stod. Det kan virke som at prosessen i stor grad har blitt preget av dårlig kommunikasjon internt i kulturminneforvaltningen. Denne forståelsen er tolket ut fra uttalelser fra informantene og planprosessen i sin helhet. Mens Riksantikvaren har ytret at fylkeskommunen i større grad burde vært klar over deres

ståsted, har fylkeskommunen uttalt at enkelte av Riksantikvarens synspunkter kom overraskende på dem. Spesielt den sterke vektleggingen av landskapet synes å ha vært et aspekt som kom overraskende på både fylkeskommunen og kommunen. Dette med landskapet fremstår også som noe vagt, og gir Riksantikvaren tilgang til å legge sterkere føringer for utviklingen av området. Det ble påpekt av en av informantene at dette fremstår som en god måte å hindre tiltak på.

En tidligere og sterkere involvering fra Riksantikvarens side ville sannsynligvis ha hatt en positiv effekt på planprosessen for Kaupang fornminneområde. Det ble påpekt av to av informantene at det å ta innsigelsen til mekling og eventuelt videre til departementet, jf. pbl. § 5-6 syntes lite hensiktsmessig, da Riksantikvaren står sterkt som kulturminnemyndighet. Det ble blant annet uttalt at det ikke er en kamp som det er formålstjenlig å ta. Denne oppfatningen kan tolkes som et tegn på at kulturminneforvaltningen kan sies å være preget av hierarkisk struktur (Asaduzzaman og Virtanen, 2016, Amdam og Veggeland, 2011, Aarsæther, Nyseth og Buanes, 2018). Hierarkiet synes både gjennom innsigelse etter pbl., som i seg selv kan sies å være en hierarkisk samordningsform, og gjennom kulturminneloven, hovedsakelig gjennom forskrift. *Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminnelovens* (1979) tredje paragraf omhandler "samarbeidsplikten" og sier at det skal innledes samarbeid der det er nødvendig eller hensiktsmessig. Den pågående planprosessen for *områdeplan for Kaupang fornminneområde* synes i større grad å bære preg av hierarki enn samarbeid og kommunikativ samhandling (Aarsæther, Nyseth og Buanes, 2018). Samarbeidet bærer i den forstand preg av å ha en slags David-mot-Goliat-dynamikk, der Riksantikvaren i stor grad dikterer utfallet. Dette synes også gjennom ovennevnte uttalelse om at det fremstår lite hensiktsmessig å ta opp kampen mot Riksantikvaren. Dette er på mange måter en korrekt rollefordeling sett opp mot lovverk og de mekanismer som eksisterer for beskyttelsen av kulturminner og kulturmiljøer, men oppfattes i denne sammenhengen som inngripende og hemmende for utviklingen på Kaupang. Det kan også tydes misnøye og en viss frustrasjon fra Vestfold og Telemark fylkeskommune sin side, gjennom at de i stor grad meldte seg helt ut av planprosessen etter overtakelse av og innsigelse fra Riksantikvaren.

Det ligger klart ulike hensyn bak vurderingene som er gjort og det kan tyde på at fylkeskommunens rolle som regional kulturmyndighet og samtidig regional utviklingsaktør har bidratt til å skape motstridende interesser innad i kulturminneforvaltningen. Formidlingssenteret på Kaupang har blitt inkludert i en større vikingtidssatsning i Vestfold og Telemark fylkeskommune, en plan som også fremmer økonomiske ringvirkninger i form av flere besøkende til fylket, og dermed verdiskapning lokalt (Vestfold og Telemark fylkeskommune, 2022). Det kommer tydelig frem gjennom dokumenter og intervjuer at det har vært langt større visjoner for Kaupang enn det nåværende planforslaget tillater.

I lys av teori om at det finnes ulike paradigmer innenfor kulturarvsektoren, kan det vurderes hvorvidt Riksantikvaren og Vestfold og Telemark fylkeskommune befinner seg i hver sin leir. Dette synes i hvert fall å være tilfelle for planprosessen på Kaupang, der Riksantikvaren klart kan sies å representere 'preservation'-paradigmet, mens Vestfold og Telemark fylkeskommune kan sies å helle mer mot 'heritage'-paradigmet (Ashworth, 1997). Dette kan

ses som en følge av kulturminneforvaltningens oppbygning. Riksantikvarens posisjon synes, slik det er uttalt i intervju, å helle mer mot bevaring. Riksantikvaren snakker kulturminnene frem, mens fylkeskommunen, i denne sammenheng, i større grad fokuserer på en form for kommodifisering av kulturminnene på Kaupang. Rollen til fylkeskommunen kan sies å utgjøre en slags mellomting mellom 'heritage' og 'preservation', der henholdsvis utvikling ligger på én side, mens bevaringen ligger på den andre. Ashworth (1997) bruker begrepet 'conservation' som en fase eller et paradigme i mellom ytterpunktene som er 'heritage' og 'preservation'. Denne forståelsen samsvarer ikke helt med plasseringen til fylkeskommunen. Fylkeskommunen kan allikevel sies å ligge i mellom de to ytterpunktene eller paradigmene. En aktør som skal balansere ulike hensyn i større grad enn det som er tilfelle for Riksantikvaren. Utsagnet *"kulturvern er ikke å ta vare på asken, men å holde ilden ved like"* (som veileder Knut Bjørn Stokke hadde hørt i en annen sammenheng, i samtale 24.11.2022) kan synes å representere Vestfold og Telemark fylkeskommunes ståsted når det kommer til kulturmiljøet på Kaupang. Riksantikvaren kan derimot, i større grad, sies å fremme ivaretagelsen av asken i denne analogien til vern av kulturminner.

Forslagene som har blitt lagt fram for utvikling av formidlingen av Kaupang er på ingen måte enorme, og inngrepene som har vært foreslått burde kunne være realiserbare dersom man sammenlikner med, for eksempel, Midgardssenteret i Borre og formidlingssentrene på Birka og Hedeby i Sverige og Danmark. Allikevel er det slik at enkelte kulturminner bør bevares, og Kaupang anses å ha en svært høy arkeologisk kildeverdi. Informanten fra fylkeskommunen påpekte hvordan det er viktig å sikre Kaupang som et godt kulturmiljø. Og videre hvordan god formidling kan anses som *"kanskje det viktigste vernet for Kaupang"*. Dette synspunktet vitner igjen om en annen oppfatning hos fylkeskommunen enn Riksantikvaren når det kommer til hvordan Kaupang best skal forvaltes. Det må vurderes hvorvidt denne oppfatningen er særegen hos Vestfold og Telemark fylkeskommune, da det i dette fylket har vært og er et sterkt fokus på formidling og verdiskapning knyttet til vikingtid. Vestfold og Telemark fylkeskommunes ønske om verdiskapning og næringsutvikling som en ringvirkning av større og mer sammenhengende formidling av vikingtids kulturminner og -miljøer synes blant annet gjennom temadokumentet *Vikingtidssatsing i Vestfold og Telemark* (Vestfold og Telemark fylkeskommune, 2022). Dette kan antas å bidra til å skape en større dissonans innad i kulturminneforvaltningen, da Riksantikvaren i utgangspunktet er bevisst på denne dobbeltrollen som ligger hos fylkeskommunen - som både kulturminneforvalter og utviklingsaktør. Dette er blant annet beskrevet i Riksantikvarens veileder til ansvarsforskriften der det eksplisitt presenteres at overtakelse etter forskriftens § 7 fjerde ledd kan skje i situasjoner der *"fylkeskommunens dobbeltrolle som både regional utviklingsaktør og kulturminnemyndighet er egnet til å skape usikkerhet om fylkeskommunens habilitet og uavhengighet"* (Riksantikvaren, u.å.).

Informanten fra fylkeskommunen stiller spørsmål om hvorvidt dette internt delte synet på forvaltningen av Kaupang fornminneområde er gunstig for kulturminneforvaltningen som helhet. Hun uttaler blant annet at dette fremstår som en brems for ivaretagelsen av kulturminner, heller enn noe positivt. På den andre siden uttrykker informantene fra Riksantikvaren at slike motstridende, interne oppfatninger utgjør en sikkerhet innenfor kulturminneforvaltningen. Igjen kan dette ses fra to ulike sider, og det er vanskelig å avgjøre

hvilket synspunkt som er mest korrekt. Kulturminneforvaltningen er et komplekst felt som i stor grad er preget av et *“ikke-reduserbart mangfold av legitime perspektiver”* (Indregard og Strand, 2007, s. 49, Funtowicz og Ravetz, 1993). Det foreligger mange hensyn som skal balanseres, og det er mange meninger om hvordan kulturminner og kulturmiljøer best skal forvaltes. For planprosessen på Kaupang ligger det et tydelig skille mellom de lokale og regionale nivåene og det nasjonale med henhold til i hvilken grad formidling burde prioriteres. Dette synes å ha påvirket samarbeidet underveis, og har som følge av kulturminneforvaltningens oppbygning hatt stor effekt på planprosessens varighet, visjonene for og realiserbarheten av et større formidlingscenter på Kaupang.

8.3 Gir områderegulering etter plan- og bygningsloven et tilstrekkelig grunnlag for balansert utvikling i et område preget av sterke kulturminneverdier?

Jeg vil i denne delen av diskusjonen drøfte hvorvidt områderegulering etter plan- og bygningsloven § 12-2 har gitt et tilstrekkelig grunnlag for balansert utvikling på Kaupang. Dette gjøres gjennom vurdering av hvorvidt det er ytre faktorer, heller enn verktøyet i seg selv som har komplisert planprosessen, samt vurdering av områdereguleringsplan satt opp mot områdefredning etter kulturminneloven § 19.

Hvorvidt områderegulering etter plan- og bygningsloven § 12-2 har fungert som et virkemiddel som skaper grunnlag for balansegang mellom de ulike hensyn på Kaupang, er et spørsmål som har blitt godt besvart i intervjuene. Samtlige informanter som har uttalt seg om områdereguleringsplan som verktøy i denne forbindelse, har fremmet et positivt syn på dette planverktøyet.

Områdereguleringsplan etter plan- og bygningsloven kan sies å være det, reelt sett, eneste verktøyet som kan sikre en balansegang mellom bruk og vern for et område i den størrelsesorden som fornminneområdet på Kaupang utgjør. Det er et stort kulturmiljø som skal ivaretas gjennom vern. Samtidig kommer hensynet til at tiltak i minst mulig grad skal skade eller utilbørlig skjemme kulturminnene og -miljøet, samt å legge til rette for mer formidling. Disse ulike hensynene kunne vanskelig vært kombinert ved bruk av andre planverktøy enn områdereguleringsplan. Kommunedelplan og kommuneplanens arealdel ville ikke tillatt den detaljeringsgraden det kan sies å ha vært behov for på Kaupang. Områdefredning etter kulturminneloven § 19 ville vært vanskelig å kombinere med brukshensynene, og ville i større grad enn områdereguleringsplan hatt et *“eksklusivt”* verneformål.

Av funnene fremgår det at det råder enighet mellom kommunen, fylkeskommunen og Riksantikvaren, om at områderegulering har fungert godt som planverktøy på Kaupang. Videre kommer det frem at områderegulering generelt fungerer godt, og dekker de behovene som eksisterer når det kommer til utvikling av større områder - spesielt også områder med kulturminneverdier. Områdereguleringen gir en fleksibilitet som tillater at flere hensyn ivaretas i samme plan. Dette er tilfellet på Kaupang der områdereguleringsplanen i hovedsak fungerer som en verneplan, men samtidig muliggjør

utvikling av området. En informant fra Riksantikvaren omtaler *Områdeplan for Kaupang fornminneområde* nettopp som en “verneplan, en utviklingsplan, og så regulerer den dagens forhold”. Områdereguleringen gir nemlig også anledning til å lage bestemmelser knyttet til eksisterende bebyggelse som ikke nødvendigvis er fredet eller SEFRAK-registrert.

Områderegulering etter plan- og bygningsloven § 12-2 blir i intervjuene omtalt som fleksibel og smidig. Den utgjør et godt verktøy der ulike hensyn skal ivaretas, og det gis adgang til å samkjøre de mange hensynene som må kombineres i forbindelse med en plan som berører kulturminner.

Ut fra funnene i oppgaven kan det tolkes dithen at det ikke er områderegulering som verktøy som har ført til en komplisert planprosess for Kaupang fornminneområde. Det synes heller å være andre omstendigheter som i størst grad har komplisert prosessen.

Satt opp mot områdefredning etter kulturminneloven § 19 kan områdereguleringsplanen for Kaupang fornminneområde synes å ha endt opp med et nokså likt utfall som om vernet var ivaretatt gjennom kulturminneloven. Vern etter kulturminneloven ville vært mer permanent og rigid, men mindre fleksibelt med tanke på hensynet til formidling, samt til fastboende og hytteeiere. Det påpekes av informant fra Riksantikvaren hvordan en kommunal arealplan kan rulleres, eller i områdereguleringens tilfelle; erstattes. Dette er å anse som en svakhet for områdereguleringsplanen sett i et perspektiv der varig vern av kulturminnene står høyest i verdi. Dagens situasjon; med trukket bevilgning som følge av redusert politisk vilje - induert, hovedsakelig, av en lang og komplisert planprosess, samt strenge krav til utføring av alle tiltak som kan gjennomføres på området indikerer et bevaringstungt balansepunkt. Samlet sett synes dette i større grad å være en følge av systemet rundt, heller enn områderegulering som planverktøy.

8.4 Hvordan balanseres hensynene til verdiskapning og bevaring i en reguleringsprosess der formidlingshensyn kolliderer med vern av nasjonalt og internasjonalt viktige kulturminneverdier?

Oppgavens hovedproblemstilling er til en viss grad behandlet gjennom underproblemstillingene, men i denne delen vil balansen mellom hensynene gis en samlet vurdering av oppsummerende karakter. Først bør det nevnes at det foreligger flere omstendigheter, eller kompliserende faktorer som har påvirket balansegangen mellom hensynene til verdiskapning og bevaring på Kaupang i Larvik kommune. Disse følger under og kan sies å ha bidratt til en komplisert og omfattende planprosess.

Én av disse kompliserende faktorene kan klart sies å være innsigelsen i seg selv. Innsigelser er hjemlet i plan- og bygningsloven § 5-4, og fungerer som sikkerhetsventil i saker som berører andre sektorer og sektorlovgivning. At innsigelser forlenger, og tidvis forpurrer planprosesser og samarbeid mellom aktører (samstyring, horisontal styring) er ikke et nytt problem, og det foreligger et nasjonalt ønske om at antallet innsigelser til arealplaner skal reduseres (Buanes og Nyseth, 2018). Innsigelser reises ofte sent i en planprosess og dette har ført til en lang prosess på Kaupang. Samtidig har det endret den balansen som

opprinnelig var mellom bruk og vern i tidlige planforslag. Det ble påpekt av Larvik kommune hvordan dette opplevdes rart med tanke på at både Vestfold og Telemark fylkeskommune og Riksantikvaren begge er del av kulturminneforvaltningen. At det eksisterte to nokså ulike syn på hva som burde kunne tillates på Kaupang har antakelig bidratt til at planprosessen ble ytterligere komplisert.

En annen viktig faktor kan sies å ligge i anskuelsen av kulturminnene på Kaupang som svært viktige, både i lokal, regional, nasjonal og internasjonal skala. Det å balansere hensyn når det ene hensynet har såpass tyngde hos den aktøren som er siste instans for avgjørelsen, har stort potensiale for å føre til en vekting som defineres av den "sterkeste" aktøren.

Det synes også å ha vært mangelfull kommunikasjon mellom Vestfold og Telemark fylkeskommune og Riksantikvaren i forkant av overtakelsen, selv om denne oppfatningen ikke deles av alle informanter. Riksantikvaren uttalte at fylkeskommunen burde vært klar over Riksantikvarens syn på saken, men at det var fylkeskommunen som satt i førersetet, og således hadde ansvaret, inntil overtakelsen. På den andre siden synes fylkeskommunen å ha blitt overrasket over at Riksantikvaren har en såpass restriktiv tilnærming til hva som kan, og ikke kan gjøres på Kaupang, i tillegg det sterke fokuset på landskap.

Kulturminneforvaltningen utgjør en sterk sektor, der Riksantikvaren i stor grad har definisjonsmakt, og adgang til å gripe inn der kulturminner anses truet. Dette systemet bidrar til at planprosesser som den på Kaupang kompliseres, og at balansen enkelt kan tippe i favør av kulturminnene, såfremt de anses som viktige. Dette kan sies å i større grad ha vært gjeldende før regionreformen i 2020, men er fremdeles gjeldende etter den nye ansvarsforskriften (2019), når nasjonale kulturminner vurderes truet. Sett i sammenheng med områderegulering og medfølgende innsigelsesadgang etter plan- og bygningsloven, kan forsøket på å skape balansegang mellom flere hensyn i en kommunal plan synes fånyttig i de situasjoner der direktoratet (Riksantikvaren) har definert kulturminnet som viktig.

En følge av de ovennevnte "kompliserende faktorene" er at planprosessen har dratt ut i tid. Det har per dags dato gått om lag seks år siden planen først ble behandlet i kommunestyret i Larvik kommune. I forkant av arbeidet med denne planen har det vært om lag 20 år med *snakk* og diverse forsøk på å få vedtatt en reguleringsplan for Kaupang. Dette kan synes å ha bidratt til at det i liten grad har vært vilje til å kjempe hardere for en mer storstilt formidling på Kaupang. I tillegg til at en slik kamp i liten grad er ansett av informantene fra kommunen og fylkeskommunen som hensiktsmessig å ta, da Riksantikvaren står sterkt i kulturminneforvaltningen.

Vektingen eller balansegangen mellom hensynet til verdiskapning satt opp mot hensynet til bevaring, synes på Kaupang å være tungtveiende på bevaringssiden. Hensynet til formidling og verdiskapning er ikke fullstendig neglisjert, men det ser ut til å være betydelig redusert. Dette har ført til at bevilgning er trukket, og kan således sies å ha skadet engasjementet og innsatsviljen som har foreligget og fortsatt foreligger. Formidlingsaktøren Kaupangprosjektet ser dog ut til å ville fortsette, på tross av en prosess som har dratt ut i tid og som har gått på bekostning av formidlingspotensial og -visjoner.

Samlet sett synes bevaringshensynet å ha gått på bekostning av formidlingshensynet på Kaupang. Det er flere årsaker som ligger bak, men i hovedsak kan det tolkes dithen at Riksantikvarens involvering på et sent stadium, hovedsakelig som følge av de hierarkiske strukturene innenfor plan- og bygningsloven og kulturminneloven, har forskjøvet balansen og redusert mulighetene for formidlingen av Norges første by. Oppgaven viser at det er to delvis motstridende perspektiver på hvordan kulturmiljøet og -minnene på Kaupang best skal forvaltes, det ene er knyttet til bevaring og det andre er knyttet til formidling, og i utvidet forstand; verdiskapning. Det kan ikke sies at det ene av disse to hensynene er viktigere eller bedre enn det andre. Utfallet for *Områdeplan for Kaupang fornminneområde* synes å bære preg av at bevaringshensynet, forfektet av Riksantikvaren, vinner frem som følge av den hierarkiske oppbygningen av kulturminneforvaltningen.

9.0 | KONKLUSJON

Gjennom en analyse av områderegeringsprosessen for Kaupang fornminneområde i Larvik kommune har denne oppgaven søkt å belyse hvordan hensyn til bevaring balanseres mot hensyn til verdiskapning i et område preget av store kulturminneverdier. Oppgaven omhandler en ikke-ennå-vedtatt områderegulering der Riksantikvaren har involvert seg gjennom samarbeid og overtakelse som regional kulturminnemyndighet etter kulturminneloven, samt innsigelse etter plan- og bygningsloven. Spørsmålene i studiens problemstillinger er besvart ved hjelp av fire intervjuer med informanter fra involverte aktører, samt dokumentgjennomgang.

Studien viser at det i forbindelse med vektingen av hensyn til bevaring og hensyn til verdiskapning er ulike verdigrunnlag som ligger bak hos de involverte aktørene. Det dreier seg om en interessekonflikt som i hovedsak synes å ligge internt i kulturminneforvaltningen, mellom Riksantikvaren og Vestfold og Telemark fylkeskommune. På den ene siden eksisterer et restriktivt syn på hvordan kulturmiljøet på Kaupang best kan forvaltes, mens det på den andre siden foreligger en større tiltro til at formidling bør kunne prioriteres selv om det kan på bekostning av kulturminnene i bakken. Det fremgår av funnene at det eksisterer to nokså ulike synspunkter på bevaring hos Riksantikvaren og Vestfold og Telemark fylkeskommune.

Videre synes det at samarbeidet mellom de involverte aktørene, i hovedsak mellom Riksantikvaren og Vestfold og Telemark fylkeskommune, har komplisert planprosessen. De delvis motstridende synspunktene synes ikke å ha blitt kommunisert godt nok underveis, og Riksantikvarens overtakelse og senere innsigelse tyder på at de hierarkiske strukturene i kulturminneforvaltningen i stor grad har diktert utfallet av planprosessen. Dette kan også synes å være en følge av at kommunikasjonen internt i kulturminneforvaltningen ikke har vært god nok.

Planverktøyet som gis gjennom områderegulering etter plan- og bygningsloven § 12-2 synes å ha vært et godt virkemiddel for å skape en balansert utvikling på Kaupang, på tross av utfordringene. Planprosessen har allikevel blitt påvirket av de systemiske omstendighetene som hører med i kulturminneforvaltningen og i arealplanleggingen gjennom innsigelse etter plan- og bygningsloven.

Samlet sett viser oppgaven at formidlingshensynet har måttet vike for bevaringshensynet, og at dette er et resultat av flere kompliserende faktorer. I hovedsak synes det å være følge av kulturminneforvaltningens oppbygning, og at det er en sterk statlig aktør som prioriterer bevaring over formidling og verdiskapning på Kaupang i Larvik kommune.

Av mulige lærdommer av denne undersøkelsen er kanskje et økt fokus på kommunikasjon mellom kulturminnemyndighetene tidlig i kommunale planprosesser det viktigste, slik at kommunen som planmyndighet kan få så entydige signaler som mulig. Dette eksisterer det bevissthet rundt, og kom blant annet frem i intervjuer, men synes likevel ikke å ha blitt hensyntatt i stor nok grad på Kaupang. Gjennom den nye *ansvarsforskriften* (2019) er flere

oppgaver overført til kommunen og terskelen for at Riksantikvaren kan gå inn i en sak som dette er høyere. Det ville allikevel vært mulig for Riksantikvaren å overta rollen som regional kulturminnemyndighet på Kaupang om planprosessen hadde funnet sted i dag, da Kaupang er ansett å ha nasjonal kulturminneverdi. Innsigelse etter plan- og bygningsloven § 12-2 gir også adgang til at Riksantikvaren kan involvere seg i en planprosess. Det kunne vært interessant å vurdere planprosessen på Kaupang opp mot eventuelle andre og liknende planprosesser for å få et bedre innblikk i hvilken grad bevaringshensyn trumfer andre hensyn når det kommer til kulturminner i bakken. Et problem med denne studien er at den kun undersøker én spesifikk planprosess i én spesifikk fylkeskommune, og det kunne vært interessant med liknende studier i andre fylkeskommuner. Hovedsakelig for å undersøke hvorvidt en slik prosess ville utspilt seg annerledes i en annen administrativ og geografisk kontekst.

Referanser

- Aarsæther, N., Nyseth, T. og Buanes, A. (2018). Samordning: Planlegging som prosedyre for reflektert samfunnsutvikling, i Hanssen, G. S. og Aarsæther, N. (red.) *Plan- og bygningsloven - en lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget, s. 49-70.
- Amdam, J. og Veggeland, N. (2011). *Teorier om samfunnsstyring og planlegging*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Asaduzzaman, M. og Virtanen, P. (2018). Governance Theories and Models, i Farazmand, A. (red.) *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Sveits: Springer International Publishing, s. 1-13.
- Ashworth, G.J. (2011). Preservation, Conservation and Heritage: Approaches to the Past in the Present through the Built Environment. *Asian Anthropology*, vol. 10(1), s. 1-18.
- Ashworth, G.J. (1997) Conservation as Preservation or as Heritage: Two Paradigms and Two Answers. *Built Environment*, vol. 23(2), s. 92-102.
- Buanes, A. og Nyseth, T. (2018) Innsigelser, i Hanssen, G. S. og Aarsæther, N. (red.) *Plan- og bygningsloven - fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget, s. 333 - 345.
- Børrud, E. (2018). Områderegulering – Forventninger om helhet og sammenheng, i Hanssen, G. S. og Aarsæther, N. (red.) *Plan- og bygningsloven - fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget, s. 247-266.
- Børrud, E., Nyseth, T. og Winge, N.K. (2018). Kulturminnevern i lov og praksis, i Hanssen, G. S. og Aarsæther, N. (red.) *Plan- og bygningsloven - en lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget, s. 393-414.
- Forskrift til kulturminneloven (2019). *Forskrift 15. februar 2019 nr. 127 om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-02-15-127>
- Forskrift til kulturminneloven (1979). *Forskrift 9. februar 1979 nr. 8785 om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SFO/forskrift/1979-02-09-8785>
- Funtowicz, S.O. og Ravetz, J.R. (1993). Science for the Post-Normal Age. *Futures*, vol. 25(7), s. 739-755.
- Graham, B., Ashworth, G. J. og Tunbridge, J. E. (2000). *A Geography of Heritage: Power, Culture & Economy*. New York: Routledge.
- Indregard, R. og Strand, R. (2007). Rolleforståelse i kulturminneforvaltningen. *Tidsskrift for kulturforskning*, vol. 6(4), s. 47-65.

- Jacobsen, D. I. (2015) *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 3. utg. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2021a). *Den europeiske landskapskonvensjonen*. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/diverse/landskapskonvensjonen/id410080/ (Lest: 28.11.2022).
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2021b). *Europarådets landskapskonvensjon - Firenze 20.10.2000 (norsk tekst)*. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/diverse/landskapskonvensjonen/om-konvensjonen/europeisk-landskapskonvensjon-norsk-tekst/id426184/ (Lest: 28.11.2022).
- Kulturminneloven (1978). *Lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1978-06-09-50>
- Kulturrådet (u.å.). *Immateriell kulturarv*. Tilgjengelig fra: <https://www.kulturradet.no/immateriell-kulturarv> (Hentet: 25.11.2022).
- Lie, R., O. (2018) *Kaupang*. Tilgjengelig fra: <https://www.vtfk.no/meny/tjenester/kultur/kulturarv/kulturarvartikler/kaupang/> (Hentet: 13.09.2022).
- Maroevic, I. (1998). The phenomenon of cultural heritage and the definition of a unit material. *Nordisk museologi*, 1998(2), s. 135-142.
- Meld. St. 16 (2019-2020). *Nye mål i kulturmiljøpolitikken - Engasjement, bærekraft og mangfold*.
- Miljøstatus (2022). *Miljøatlas* (karttjeneste). Tilgjengelig fra: <https://miljoatlas.miljodirektoratet.no/KlientFull.htm> (Hentet: 31.10.2022).
- Norsk institutt for kulturminneforskning (u.å.). *Om NIKU*. Tilgjengelig fra: <https://www.niku.no/om-oss/> (Lest: 08.12.2022).
- Pedersen, U. og Sigurdsson, J. V. (2015) *Vikingtidsbyen Kaupang*. Tilgjengelig fra: <https://www.vtfk.no/meny/tjenester/kultur/kulturarv/kulturarvartikler/kaupang/> (Hentet: 13.09.2022).
- Peters, B.G. og Pierre, J. (2004). Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? i Bache, I. og Flinders, M. (red.) *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Pilø, L., Stene, K., Tørhaug, V., Wiker, G., Pedersen, U. og Forseth, L. (2000). *Kaupang-undersøkelsen 2000. Undersøkelse av traseer for sykkel-/gangvei og avløp i bosetningsområdet på Kaupang, 1010/1029, Larvik kommune, Vestfold*. Tilgjengelig fra: <https://www.duo.uio.no/handle/10852/73328> (Hentet: 08.12.2022).

- PRE-2019-02-15-127 (2019). *Forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven Kongelig resolusjon. Statsråd Ola Elvestuen*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/pro/#document/PRE/forarbeid/pre-2019-02-15-127?from=SF/forskrift/2019-02-15-127/>
- Riksantikvaren (2022a) *Kulturminnesøk: Utforsk kulturmiljø, kulturminner og landskap*. Tilgjengelig fra: <https://www.kulturminnesok.no/> (Hentet: 29.09.2022)
- Riksantikvaren (2022b) *Kulturminnesøk: Utforsk kulturmiljø, kulturminner og landskap*. Søkeord: Kaupang. Tilgjengelig fra: <https://www.kulturminnesok.no/kart/?q=Kaupang&am-county=&lokenk=location&am-lok=&am-lokdating=&am-lokconservation=&am-enk=&am-enkdating=&am-enkconservation=&bm-county=&cp=1&bounds=59.03599541526615,10.097959041595459,59.030392178539664,10.108698606491089&zoom=17&id=>
- Riksantikvaren (2020a). *Organisasjonen*. Tilgjengelig fra: <https://www.riksantikvaren.no/organisasjonen/> (Lest: 17.11.2022).
- Riksantikvaren (2019a). *Om kulturmiljøforvaltningen*. Tilgjengelig fra: <https://www.riksantikvaren.no/om-kulturminneforvaltningen/> (Hentet: 08.11.2022).
- Riksantikvaren (1970). *Veileder: Forvaltning av middelalderbyene*. Redigert 2020. Tilgjengelig fra: <https://www.riksantikvaren.no/veileder/forvaltning-av-middelalderbyene/> (Hentet: 04.12.2022).
- Riksantikvaren (u.å.). *Veileder til ansvarsforskriften*. Tilgjengelig fra: <https://www.riksantikvaren.no/veileder/ansvarsforskriften/#section5> (Lest: 28.11.2022).
- Røiseland, A. og Vabo, S. I. (2008). Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, vol. 24, s. 86-107.
- Schramm, W. (1971) *Notes on Case Studies of Instructional Media Projects*. Working paper for Academy for Educational Development, Washington D.C.
- Skre, D., Pilø, L., Blackburn, M., Rispling, G., Jonsson, K., Hårdh, B., Pedersen, U. og Kilger, C. (2008). Means of Exchange: Dealing with Silver in the Viking Age, i Skre, D. (red.) *Kaupang Excavation Project Publication Series, Volume 2*. Norske Oldfunn XXIII.
- Solberg, B. (2020). Kaupang, i *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Kaupang> (Hentet: 13.09.2022).
- Statistisk sentralbyrå (SSB) (2022a). *12674: Behandling av saker om automatisk fredete kulturminner (F) 2015-2021*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/12674/> (Hentet: 29.09.2021).
- Tjora, A. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. 2. utg. Oslo: Gyldendal akademisk.

Vestfold og Telemark fylkeskommune (2022). *Temadokument - Vikingtidssatsing i Vestfold og Telemark*. Tilgjengelig fra: <https://www.vtfk.no/aktuelt/hoye-ambisjoner-for-vikingveien/> (Hentet: 16.11.2022)

Vestfold og Telemark fylkeskommune (2020). *Regional plan for bærekraftig arealpolitikk 2020 (RPBA)* [Karttjeneste]. Tilgjengelig fra: <https://vtfk.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=795929b51a7e4b86a9cedcde10bfca10> (Lest/sett: 18.11.2022).

Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. 6. utg. Los Angeles: SAGE Publications, Inc

SAKSDOKUMENTER, UTTALELSER OG PERSONLIG KOMMUNIKASJON:

- Kulturhistorisk museum UiO (2018) *Vurdering av beskrivelser og illustrasjoner knyttet til forslag til områdeplan for Kaupang - Kaupang søndre, 1012/div. og Kaupang nordre, 1029/div., Larvik kommune, Vestfold*. Dato: 16.11.2018. Referanse: 16/13721 OLELON.
- Kulturhistorisk museum UiO (2017a). *Uttalelse til forslag til områdeplan for Kaupang - Kaupang, Larvik kommune, Vestfold*. Dato: 12.01.2017. Referanse: 16/13721 og 14/6684.
- Kulturhistorisk museum UiO (2017b), *Uttalelse om dispensasjon fra lov om kulturminner av 9. juni 1978, § 8, 4. ledd, for automatisk fredete kulturminner; kulturlag/svartjord/handelsplass (id 19107) og gravminner (id 96129) - Forslag til områdeplan for Kaupang - Kaupang søndre, 1012/div. og Kaupang nordre, 1029/div., Larvik kommune, Vestfold*. Dato: 21.12.2017. Referanse: 16/13721 OLELON.
- Larvik kommune (2020). *Områdeplan for Kaupang fornminneområde. Ny 1. gangsbehandling (3. høring)*. Dato: 20.03.2020. Referanse: 20/30860.
- Larvik kommune (2019). *Referat fra møte med Riksantikvaren om "Områdeplan for Kaupang fornminne"*. Dato: 16.08.2019. Referanse: 19/81080.
- Larvik kommune (2017a). *Planbeskrivelse: Områdeplan for Kaupang fornminneområde - Historisk handelssentrum fra 800-tallet*. Plan-ID: 201502. Utgave revidert 29.08.2017.
- Larvik kommune (2017b). *Planbeskrivelse: Områdeplan for Kaupang fornminneområde - Historisk handelssentrum fra 800-tallet*. Plan-ID: 201502. Utgave revidert 20.03.2020. Tilgjengelig fra: <https://www.arealplaner.no/larvik3805/arealplaner/579> (Hentet 16.11.2022).
- Larvik kommune (2017c). *Forslag til reguleringsbestemmelser og retningslinjer til områdeplan for Kaupang fornminneområde - Historisk handelssentrum fra 800-tallet*. Plan-ID: 201502. Utgave revidert 17.08.2017.
- Larvik kommune (2017d). *Områdeplan for Kaupang fornminneområde - Historisk handelssentrum fra 800-tallet [Plankart]*. Plan-ID: 201502. Dato: 14.08.2017.
- Larvik kommune (2017e). *Områdeplan for Kaupang fornminneområde - Historisk handelssentrum fra 800-tallet [Plankart]*. Plan-ID: 201502. Dato: 20.03.2020.
- Larvik kommune (2016a). *Områdeplan for Kaupang. 1. gangs behandling*. Dato: 19.10.2016. Referanse/ArkivsakID: 14/6684.
- Larvik kommune (2016b). *Områdeplan for Kaupang fornminneområde - Historisk handelssentrum fra 800-tallet [Plankart]*. Plan-ID: 201502. Dato: 30.08.2016.

Riksantikvaren (2020). *Områdeplan for Kaupang fornminneområde - Områdeplan - Høring utlagt til offentlig ettersyn - svar*. Dato: 09.06.2020. Referanse: 20/00465-16.

Riksantikvaren (2019b). *Forslag til områderegulering for Kaupang, Larvik kommune. Innsigelse*. Dato: 11.02.2019. Referanse: 17/00111-22.

Riksantikvaren (2018). *Til Vestfold fylkeskommune [Brev]*. Dato: 02.02.2018.

Vestfold fylkeskommune (2019). *Til Riksantikvaren v/ saksbehandler [Brev]*. Dato: 08.01.2019.

Vestfold fylkeskommune (2018). *Oversendelse av utdypende beskrivelser og illustrasjoner i forbindelse med dispensasjonsbehandling § 8.4 - områdeplan Kaupang - Larvik kommune*. Dato: 05.11.2018. Referanse: 201608455-28.

Vestfold fylkeskommune (2017a). *Uttalelse til offentlig ettersyn av områdeplan for Kaupang - Larvik kommune*. Dato: 02.01.2017. Arkivsak-dokument/Referanse: 201608455-3.

Vestfold fylkeskommune (2017b). *Administrativ uttalelse til offentlig ettersyn av områdeplan for Kaupang - Larvik kommune*. Dato: 04.01.2017. Referanse: 201608455-7.

Vestfold fylkeskommune (2017c). *Oversendelse av søknad om dispensasjon, jf. kml § 8 fjerde ledd - Områdeplan for Kaupang - Larvik kommune*. Dato: 06.10.2017. Referanse: 201608455-16.

Vestfold fylkeskommune (2017d). *Vedrørende ny høring av områdeplan for Kaupang [Brev]*. Dato 05.12.2017.

KILDER KARTGRUNNLAG FOR EGENPRODUSERTE KART OG ILLUSTRASJONER:

Figur 1 og 2 er egenprodusert med kartdata:

Kulturminner – Kulturmiljøer, datasett fra Riksantikvaren i UTM32 Euref89. Lastet ned fra Geonorge (Hentet: 21.10.2022).

Matrikkelen Eiendomskart Teig, datasett fra Kartverket i UTM32 Euref89. Lastet ned fra Geonorge (Hentet: 21.10.2022).

N50 Kartdata, datasett fra Kartverket i UTM32 Euref89. Lastet ned fra Geonorge (Hentet: 25.10.2022).

Norge i bilder WMS-ortofoto, WMS-tjeneste fra Norge i bilder. Hentet fra Geonorge (Hentet: 21.10.2022).

Norske fylker og kommuner illustrasjonsdata 2021 (klippet etter kyst), datasett fra Kartverket i UTM32 Euref89. Lastet ned fra Geonorge (Hentet: 02.12.2022).

Reguleringsplanforslag WMS, WMS-tjeneste fra Kommunene. Hentet fra Geonorge (Hentet: 21.10.2022).

Stedsnavn WMS, WMS-tjeneste fra Kartverket. Hentet fra Geonorge (Hentet: 21.10.2022).

Figur 4:

Grunnlagskart hentet fra Skre mfl. (2008) – modifisert ved hjelp av kartdatakilder:

Matrikkelen Eiendomskart Teig, datasett fra Kartverket i UTM32 Euref89. Lastet ned fra Geonorge (Hentet: 21.10.2022).

N50 Kartdata, datasett fra Kartverket i UTM32 Euref89. Lastet ned fra Geonorge (Hentet: 25.10.2022).

Reguleringsplanforslag WMS, WMS-tjeneste fra Kommunene. Hentet fra Geonorge (Hentet: 21.10.2022).

Vedlegg

INTERVJUGUIDE - Kommune

Presentere bakgrunn for intervjuet.

Planprosess:

1. Hva har vært din rolle i arbeidet med områdeplan for Kaupang fornminneområde?
2. Kan du fortelle om din deltakelse i prosessen og om forløpet etter at du ble deltakende?
 - a. Forløpet frem til i dag: Kommunedelplan (1995) → Helhetsplan (2002) → Reguleringsforslag (ikke vedtatt)(2006) → Formidlingskonsept og bevilgning (2006-2007) → Oppstart av nåværende reguleringsplan (2014) → Førstegangsbehandling av forslag områdeplan (nåværende) (2016).
3. Hva er kommunen formål/visjon med områdeplanen?
 - a. Har dette endret seg underveis?
 - b. I så fall: Hva er grunnen til dette?
4. Er det nåværende planforslaget (snart vedtatt plan) overensstemmende for kommunens opprinnelige visjoner for fornminneområdet på Kaupang?
 - a. På hvilke måter skiller det seg fra det opprinnelige forslaget?
 - b. Hvordan ligger det an med tanke på få planen vedtatt? Hvilke endringer er gjort siden revisjon i 2020?
5. Hvordan har du/dere arbeidet med planen for at kulturminnene som befinner seg på stedet best mulig skal bevares, og samtidig kunne formidle området og kulturmiljøet?
6. Tror du at avveiningen som er gjort, hovedsakelig som følge av innsigelse fra Riksantikvaren, har redusert potensialet for en god formidling av Kaupang som Norges første by?
 - a. Hva har eventuelle uenigheter gått ut på?
 - b. Det kan synes en nedskalering i størrelse og omfang for formidlingssenter og formidling. Er dette et direkte resultat av innsigelsen? Er det andre grunner?

Samarbeid:

1. Deler fylkeskommunen og Larvik kommune interessen for å legge grunnlag for formidling av historien på/til Kaupang?
2. Kan du fortelle litt om forholdet mellom Larvik kommune og Vestfold og Telemark fylkeskommune i forbindelse med planprosessen?
 - a. Har Vestfold (og Telemark) fylkeskommune vært direkte involvert i planarbeidet? (Samarbeid eller rådgivning?)
 - b. Hvordan har samarbeidet fungert?
 - c. Har du ansett målene for utvikling av Kaupang som realistiske underveis i planprosessen?
3. Har Riksantikvaren vært involvert fra starten av planarbeidet?
 - a. Hvordan har samarbeidet med Riksantikvaren vært?
 - b. Tror du planprosessen ville vært enklere (kortere) dersom det hadde vært et tettere samarbeid med Riksantikvaren fra starten av?
4. Har det vært arrangert møter der de involverte partene (kommunen, FK og RA, eventuelt Kaupangprosjektet) sammen har vurdert planen og planens virkning/effekt på lokalt, kommunalt, regionalt og statlig nivå?

- a. Har det i så fall vært nyttig?
 - b. Når i prosessen har dette (i så fall) foregått?
 - c. Har det vært mekling i regi av Statsforvalteren/har Statsforvalteren vært involvert?
 - d. Har kommunens ønsker blitt hensyntatt og vurdert på en god måte?
5. Var det forventet at Riksantikvaren skulle fremme innsigelsen som kom i februar 2019?
 6. Fra ditt/kommunens synspunkt; hvordan synes samarbeidet mellom fylkeskommune og Riksantikvaren å ha fungert?

Plan- og bygningsloven:

1. Kan du si noe om hvorfor nettopp områderegulering ble valgt som plantype for Kaupang fornminneområde?
2. Har områderegulering etter pbl. / pbl. gitt tilstrekkelig adgang til å regulere et område som Kaupang?
 - a. Har det vært utfordringer knyttet til bruk områderegulering?
 - b. Hvordan har virkemidlene i pbl., knyttet til arealformål og hensynssoner, med tilhørende bestemmelser fungert?
 - c. Er det noe spesielt du har tenkt på som kunne forenklet planarbeidet?
3. Pbl. gir anledning til at kommunen ta kan ta en innsigelse til departementet, dette ser ikke ut til å blitt gjort i dette tilfellet. Kan du si noe om hvordan prosessen etter innsigelse fra Riksantikvaren har artet seg?
 - a. Mekling mellom partene (i regi av Statsforvalteren)?
4. Det fremkommer, blant annet i planbeskrivelsen, at landskapets karakter er viktig å bevare. Har dette vært en utfordring å få frem i planen?
5. Hva har dannet utgangspunktet for arbeidet med områdeplan for et sted som Kaupang (preget av store kulturminneverdier)?
 - a. Er det benyttet veileder fra Riksantikvaren?
 - b. Hva er erfaringene med denne?

INTERVJUGUIDE - Fylkeskommune

Bakgrunn for intervjuet.

Planprosess:

1. Hva har vært din rolle i arbeidet med områdeplan for Kaupang fornminneområde?
2. Kan du fortelle om din deltakelse i prosessen og om forløpet etter at du ble deltakende?
 - a. Forløpet frem til i dag: Kommunedelplan (1995) → Helhetsplan (2002) → Reguleringsforslag (ikke vedtatt)(2006) → Formidlingskonsept og bevilgning (2006-2007) → Oppstart av nåværende reguleringsplan (2014) → Førstegangsbehandling av forslag områdeplan (nåværende) (2016).
3. På hvilke måter har fylkeskommunen vært del av arbeidet med områdeplanen?
 - a. Hvilke funksjoner har fylkeskommunen fylt i arbeidet med områdeplanen for Kaupang fornminneområde?
4. Står nåværende planforslag (snart vedtatt plan) i overensstemmelse med de visjonene fylkeskommunen har hatt for Kaupang fornminneområde?
 - a. Som del av Vikingveien?
5. Hvordan er det arbeidet med planen for at kulturminnene på stedet best mulig skal bevares, og samtidig formidling av området og kulturmiljøet?
6. Tror du at avveiningen som er gjort - spesielt med tanke på innsigelse fra Riksantikvaren - har redusert potensialet for en god formidling av Kaupang (som Norges første by / arkeologisk interessepunkt)?
 - a. På hvilken måte har endringene gjort siden førstegangs høring til i dag påvirket formidlingspotensialet?
 - b. Fungerer dette som et hinder for verdiskapning?
7. Er det noe spesielt du kan komme på i forbindelse med planprosessen som kunne vært gjort annerledes?

Samarbeid:

1. Deler fylkeskommunen og Larvik kommune interessen for å legge et godt grunnlag for formidling av historien på/til Kaupang?
 - a. Som del av en større satsing knyttet til viking
2. Kan du fortelle litt om forholdet mellom Vestfold (og Telemark) fylkeskommune og Larvik kommune i forbindelse med planprosessen?
 - a. Hvordan har samarbeidet fungert?
 - b. Har du ansett målene for utvikling av Kaupang (hovedsakelig formidlingssenter og tilhørende infrastruktur) som realistiske/gjennomførbare underveis i planprosessen?
3. Samarbeidet med Riksantikvaren - eventuelt før "overtakelse" i 2018?
4. Har Riksantikvaren vært involvert fra starten av planarbeidet?
 - a. Hvis nei: Når ble Riksantikvaren involvert, og på hvilken måte?
 - b. Tror du planprosessen ville vært enklere / kortere dersom det hadde vært et tettere samarbeid med Riksantikvaren (eventuelt Kulturhistorisk museum) fra starten av?

5. Det fremkommer av saksdokumentene at innsigelsen fra Riksantikvaren var en reaksjon på en dispensasjonssøknad sendt av fylkeskommunen. Hva var det søkt dispensasjon fra?
 - a. Kulturminneloven § ??
6. Har det vært arrangert møter der alle de involverte partene (kommune, fylkeskommune, Riksantikvar, Kulturhistorisk museum, eventuelt Kaupangprosjektet) sammen har vurdert planen og planens effekt/virkning på lokalt, kommunalt og statlig nivå?
 - a. Har det i så fall vært fruktbart?
 - b. Når i prosessen har dette skjedd?
 - c. Har de ulike aktørenes ønsker blitt hensyntatt og vurdert på en god måte?
7. Kan det nåværende planforslaget sies å være et kompromiss eller er det i større grad å anse som et produkt av en ovenfra-og-ned-prosess?
8. Var det forventet at Riksantikvaren skulle fremme innsigelsen som kom i februar 2019?
9. Hvordan synes du samarbeidet mellom fylkeskommunen og Riksantikvaren har fungert?
 - a. Er det noe som kunne vært gjort annerledes?

Plan- og bygningsloven:

1. Har fylkeskommunen kommet med innsigelser til områdeplanen, og hvordan har disse innsigelsene blitt behandlet i planarbeidet?
2. Utfra din kjennskap til planprosesser og arbeid med planer, synes områderegulering å fungere godt som redskap i forbindelse med reguleringen av Kaupang fornminneområde?
3. Har områderegulering med arealformål, hensynssoner, bestemmelser gitt et godt grunnlag for utviklingen av Kaupang?
 - a. Har det også gitt deg/dere grunnlag for å kunne foreslå endringer og involveres i planprosessen?
4. Pbl. gir anledning til at kommunen kan ta en innsigelse videre til departementet, dette ser ikke ut til å ha blitt gjort i dette tilfellet. Kan du si noe om hvordan prosessen har artet seg etter innsigelse fra Riksantikvaren?
 - a. Har denne saken (i forbindelse med konflikterende ønsker hos Riksantikvar og kommune/fylkeskommune) vært oppe til mekling hos Statsforvalteren?
 - b. Hvordan har i så fall, dette fungert?
5. Bevaring av landskapets karakter ser ut til å være et viktig fokus fra kulturminnevernmyndighetenes hold, hvordan arter dette seg?
 - a. Har dette vært vanskelig å få med i planen og planarbeidet?

INTERVJUGUIDE - Riksantikvaren

Bakgrunn for intervjuet.

Be deltakerne om å presentere seg med navn.

Riksantikvarens rolle/planprosessen for Kaupang:

1. Be deltakerne om å presentere seg selv og sin rolle i forbindelse med planprosessen på Kaupang.
2. Hva er rollen til Riksantikvaren i situasjoner der en reguleringsplan ikke, på god nok måte, ivaretar hensyn til kulturminner, kulturmiljø og landskap?
3. Hvorfor har dere/Riksantikvaren valgt å involvere seg i planprosessen for Kaupang fornminneområde? / Dere tok over ansvaret for planen for Kaupang fornminneområde i 2018. Hva førte til denne beslutningen?
 - a. Hvordan har dette foregått?
4. Hvordan har planprosessen artet seg etter at dere ble involvert?
 - a. Har Riksantikvaren vært involvert tidlig i planprosessen?
5. Hva ligger bak det relativt strenge vernet på Kaupang, og hvilke elementer er det som skal bevares?
 - a. Landskapet?
 - b. Det er foretatt utgravninger/gransking på store deler av området. Dette gir ikke adgang til en mer omfattende bruk av arealet?
6. Hvordan har dere arbeidet med planen for at kulturminnene som befinner seg på stedet best mulig skal bevares, og samtidig kunne formidle området og kulturmiljøet?
7. I hvilken grad tenker dere at de relativt strenge føringene som er lagt for Kaupang har påvirket formidlingspotensialet?
8. Kan dere si noe om balansen mellom bevaring og formidling på Kaupang, og hva som ligger bak de avveiningene som er gjort?

Samarbeid:

1. Har det vært samarbeid mellom Riksantikvaren og Vestfold fylkeskommune før overtakelsen i 2018?
2. Var det samarbeid med fylkeskommunen etter overtakelse/samarbeidsplikt?
3. Hvordan har samarbeidet med kommunen fungert?
 - a. Har det vært arrangert møter der begge involverte parter har fått lagt frem sine synspunkter? Hvor mange?
 - b. Når har disse møtene i så fall vært arrangert?
4. Utfra tidligere intervjuer fremkommer det at Riksantikvarens valg om å overta saken fra fylkeskommunen (som kulturminnemyndighet) kom overraskende på kommunen og fylkeskommunen. Hva er grunnen til at dere tok over, heller enn å samarbeide (med/gjennom fylkeskommunen)?
5. Hva er årsaken til at deres involvering og innsigelse kom såpass sent i planprosessen?
6. Kunne det vært et tettere samarbeid underveis i og ved oppstart av planarbeidet?

Plan- og bygningsloven:

1. Hvordan har innsigelsen blitt håndtert i planarbeidet?
2. Utfra deres kjennskap til planprosesser og arbeid med planer, synes områderegulering å fungere godt som redskap i forbindelse med reguleringen av Kaupang fornminneområde?
3. Har områderegulering med arealformål, hensynssoner, bestemmelser gitt et godt grunnlag for utviklingen av Kaupang?
 - a. Har det også gitt dere grunnlag for å kunne foreslå endringer og involveres i planprosessen?
4. Bevaring av landskapets karakter ser ut til å være et viktig fokus fra kulturminnevernmyndighetenes hold, hvordan arter dette seg?
 - a. Har dette vært vanskelig å få med i planen og planarbeidet?

INTERVJUGUIDE - Kaupangprosjektet

Bakgrunn for intervjuet.

Kaupangprosjektet og bakgrunn:

1. Hva er Kaupangprosjektet?
 - a. Hva er målene for Kaupangprosjektet?
 - b. Frivillig organisasjon?
 - c. Hva er bakgrunn for opprettelsen?
 - d. Hvem samarbeider dere med?
2. Hvor lenge har du vært involvert i Kaupangprosjektet og hva har vært din rolle?
3. Vikingbyen?
4. Hva er og har vært visjonene for Kaupang, sett fra din side?

Planprosessen:

1. Kan du si litt om forløpet til planprosessen for det som i dag er områdeplan for Kaupang fornminneområde?
2. Det har vært snakk om utvikling på Kaupang og et nytt formidlingssenter siden tidlig 2000-tall, hvis ikke før, kan du si litt om denne historien?
3. I hvilken grad har du/Kaupangprosjektet eventuelt vært involvert i prosessen?
 - a. Føler du at Kaupangprosjektet og formidlingen har hatt en stor nok rolle når det kommer til utviklingen av området?
 - b. Har prosjektets eventuelle kommentarer blitt tatt med i den foreløpige planen?
4. Hva tenker du om de interesseavveiningene som er gjort i forbindelse med utforming av områdeplanen?
 - a. Vil du si at det er en god balanse mellom det som kan sies å være formidling av område, samt verdiskapning og bevaringen av kulturmiljøet på stedet?
 - b. Tror du den reguleringen som nå foreligger bidrar til en riktig utvikling av Kaupang?
5. Har du/Kaupangprosjektet fått mulighet til å bidra til utviklingen?
 - a. Har det eksistert en arena der du/Kaupangprosjektet har fått ytre ønsker og meninger i forbindelse med planarbeidet og prosessen ellers?

Samarbeid:

1. Har Kaupangprosjektet vært direkte involvert i arbeidet med områdereguleringsplan for Kaupang?
 - a. Har det vært et godt samarbeid med kommunen?
 - b. Er det noe som kunne vært gjort annerledes?
2. Har dere vært i dialog eller samhandlet med fylkeskommunen eller Riksantikvaren?
 - a. For eksempel ved befaringer?



Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway