

Notat

Til: Utenriksrådets kontor
Avdeling for kultur, norgesfremme og protokoll

Via: Mona Elisabeth Brøther

Fra:

Saksbeh.: Anne-Lise Langøy

Dato: 8.11.2011

Saksnr.: 11/04076-7

Støtte til kulturarv i utlandet. Anbefalinger fra evalueringen.

Støtte til kulturarv i utviklingsland har vært ett viktig element i Norges kultursamarbeid med utviklingsland finansiert over bistandsbudsjettets kapittel 160, post 73. I 2004 ble hele bevilgningen overført fra Norad til UD.

Som et ledd i Norads arbeid med evaluering av norsk bistand, ble støtte til kulturarvprosjekter i utviklingsland evaluert i 2009. Det vises til rapport og oppfølgingsnotat fra Norads evalueringsavdeling (EVAL) av 30.09.2009 om norsk støtte til vern av kulturarv i utviklingsland, samt Kulturseksjonens notat til Utenriksråden med forslag om oppfølging, godkjent av Utenriksråden 25.5.2010.

Støtte til kulturarvprosjekter er en del av den samlede virksomheten under Strategi for Norges kultur- og idrettssamarbeid med land i sør. Selve strategidokumentet ble lansert i 2005 med en virketid frem til 2014. Strategien ble som helhet evaluert i 2011. De to evalueringene må sees på i sammenheng, men dette notatet omhandler kun støtte til vern av kulturarv.

I juni 2010 ble det nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra Miljøverndepartementet, Riksantikvaren, daværende ABM-utvikling, Norad, Kultur- og Kunnskapsdepartementet for å diskutere oppfølging av evalueringen. Resultatet av gruppas arbeid følger vedlagt i sin helhet.

På bakgrunn av arbeidsgruppens diskusjoner og anbefalinger, ber Kulturseksjonen om tilslutning fra Utenriksrådets kontor på at Seksjonens arbeid med støtte til kulturarv, i tillegg til å følge gjeldende Strategi for kultursamarbeidet, utfører følgende:

1. **Bruk av UNESCO som kanal for støtte til kulturarv vurderes** etter utgangen av inneværende periode for Programsamarbeidsavtalen, 2010-2011. Til grunn for vurderingen legges erfaringene med omlegging av støtten gjennom UNESCO (fom 2010), samt en vurdering av bruk av alternative kanaler (regionale nettverk og nasjonale tiltak/bilaterale avtaler).
2. **Suksesskriterier for kulturarvprosjekter** basert på ”best-practices” fra prosjekter kommuniseres ut til ambassadene og fagmiljøene.
3. **Koordineringen av samlet norsk innsats på landnivå styrkes**, bla gjennom kulturarvnettverket her hjemme og gjennom kontaktmøter med bistandsambassader (kontaktmøte arrangert første gang høsten 2011).
4. Kulturseksjonen fortsetter arbeidet med å **kvalitetssikre** kulturarvprosjekter gjennom det generelle arbeidet med tilskuddsforvaltning/kvalitetssikring, gjennom en tettere kontakt med Norad og fagmiljøene på feltet. Dette arbeidet inngår også som en naturlig del av oppfølgingen av Norads evaluering av Strategi for Norges kultur- og idrettsstrategi med land i sør som ble ferdigstilt i september 2011.
5. **Norske fagmiljøers bilaterale kontakt med utviklingsland** ses opp mot generelle utviklingspolitiske kriterier, herunder hvilken merverdi bruk av norske institusjoner tilfører, før økt støtte vurderes.

Vedlegg: Notat fra arbeidsgruppa

Notat fra arbeidsgruppa som fulgte opp evalueringen av norsk støtte til vern av kulturarv i utviklingsland, Norads evalueringsrapport nr. 4/2009

Medlemmer i arbeidsgruppa var: Ingunn Kvisterøy fra Miljøverndepartementet, Åse Vøllo fra Kulturdepartementet, Lena Plau fra Norad, Inger A Heldal fra Riksantikvaren, Brit Holtebekk fra daværende ABM-Utvikling og Anne-Lise Langøy fra UD/Kulturseksjonen. Seksjonsledelsen deltok på det første arbeidsmøtet. Det var i alt fem møter med tett kontakt medlemmene i mellom også mellom møtene.

Innledende diskusjon og avgrensning av noen viktige begrep:

Kulturarv og vern av kulturarv

Forståelsen av hva som inngår i begrepet "kulturarv" og hvilken betydning dette har i endrings- og utviklingsprosesser, har forandret seg mye siden UNESCOs Konvensjon for vern av verdens kultur- og naturarv ble vedtatt i 1972. Mens det tidligere ble lagt vekt nesten utelukkende på fysiske fortidskulturminner som bygninger og monumenter, har begrepet beveget seg til også å omfatte immateriell kulturarv og ikke minst levende kulturuttrykk. På samme måte omfatter begrepet "vern" ikke lenger kun rehabiliterings- og restaureringsarbeid, men også utvikling av lovverk, rammer og policy, bærekraftig forvaltning, rettighetsproblematikk og opplæring.

De to nyeste UNESCO-konvensjonene, Konvensjon for vern av immateriell kulturarv (2003) og Konvensjon for vern og fremme av mangfold av kulturelle uttrykk (2005)¹ representerer denne nye forståelsen.

Hva støtter UD?

I 2010 gikk støtten til kulturarvprosjekter over 03 til:

- UNESCOs "Mangfoldsfond" og til kapasitetsbygging i Sentral-Asia, Karibia og Latin-Amerika samt i det portugisisktalende Afrika; NOK 9 mill.
- African World Heritage Foundation – kapasitetsbygging i Afrika særlig i forhold til Verdensarvkonvensjonen; NOK 1 mill.
- NOK 650.000 ble tildelt et samarbeidsprosjekt mellom museer i fem land i Øst-Afrika gjennom AFRICOM, en nettverksorganisasjon for afrikanske museer.
- Prosjektet Memorial Landscapes; Riksantikvarens og Nasjonalmuseet i Ugandas pilotprosjekt, som gjelder identifikasjon, dokumentasjon og bevaring av steder av kulturell betydning i forbindelse med borgerkrigen i landet; NOK 500.000.
- Arbeidsseminar for UNESCO-medlemsland i det engelskspråklige Afrika; NOK 390.000.

¹ Norge har ratifisert alle tre konvensjonene.

Flere norske aktører arbeider i tillegg med kulturarvrelaterte-prosjekter med UD-støtte; Rikskonsertene i samarbeid med Lok Virsa i Pakistan og med musikkprogrammer i Kina, Nepal, India, Sri Lanka og Sør-Afrika. Høgskole- og universitetsmiljøer er også i berøring med vern av kulturarv i tilknytning til Norads kunst-/kulturutdanningsprogram (finansiert over kap.165 og forvaltet av Senter for internasjonalisering av høgre utdanning, SIU.)

Nedenfor følger omtale av de seks punktene Norad anbefalte Kulturseksjonen å vurdere. Arbeidsgruppas forslag til oppfølging følger etter hvert punkt:

1. Vurdere om UNESCO forblir hovedkanalen for norsk støtte til kulturarv

En hovedkonklusjon i Evalueringsrapporten er at støtten til kulturarv gjennom UNESCO tar en uforholdsmessig stor andel av de norske midlene til vern av kulturarv og at andre kanalvalg bør vurderes.

Strategi for Norges kultur- og idrettssamarbeid med land i Sør identifiserer UNESCO som hovedsamarbeidspart på kulturarvfeltet. Siden 1998 har UNESCO årlig mottatt NOK 7-9 mill. kap./post 160.73, Sivilt samfunn og demokratiutvikling - Kultur (totalbevilgningen i 2011 er NOK 106 mill.)

Kritikk av UNESCO

Norads evalueringsrapport kritiserer UNESCOs arbeid i utviklingsland for å ha:

- svak forankring på nasjonalt og lokalt nivå, svakt eierskap til prosjektene fra utviklingslandene selv;
- svak bærekraft;
- byråkratisering og relativt høye administrative kostnader.

Ikke minst gjelder dette arbeidet med de ulike UNESCO-listene ². (Seksjonens merknad).

Generaldirektøren i UNESCO fikk gjennomført en uavhengig evaluering av UNESCO som ble ferdigstilt i august 2010.

Noe av kritikken som fremkommer her er:

² Til UNESCO-konvensjonene knytter det seg lister over de kultursteder eller elementer som er blitt innskrevet. Den mest kjente er Verdensarvlista som følger 1972-konvensjonen. Likeledes finnes det lister over truede kulturarvsteder eller som står i fare eller som for å forsvinne. Listene fungerer som "global merkevare" og kan føre til nasjonal prioritering av steder som inkluderes.

UNESCO forekommer "statisk" i sitt forhold til partnerskap, kunnskapsproduksjon og i felt, noe som svekker organisasjons effektivitet og relevans.

Organisasjonen skårer lavt som endringsagent, er mer orientert mot produkter og/eller tjenester (output) enn opptatt av langsiktige resultater (impact).

Internasjonalt personale foretrekkes fremfor lokale eksperter.

UNESCOS generaldirektør har lovet å følge opp den uavhengige evalueringen, levere i forhold til mandat og gjøre organisasjonen bedre i felt. Den norske OECD-delegasjonen i Paris deltar i en arbeidsgruppe som følger opp den uavhengige evalueringen.

Omlegging av støtten til UNESCO fom 2010

Samarbeidsavtalen mellom UNESCO og UD var inntil 2010 preget av spredte prosjekter i mange land, noe som gjorde oversikten vanskelig, både mht rapportering og eventuell oppfølging.

For å effektivisere samarbeidet og bidra til sterkere lokalt og nasjonalt eierskap til prosjektene, ble den nye programsamarbeidsavtalen med UNESCO lagt om med virkning fra 2010. Det norske bidraget går nå til *fondet tilknyttet konvensjonen for kulturelt mangfold* og skal også, på sikt, gå til *fondet for den immaterielle kulturarven*.

Utviklingslandene søker så selv midler til prosjekter fra fondene ut fra egne prioriteringer. Dette skal sikre nødvendig lokal forankring.

Søknadsprosedyrene er imidlertid kompliserte og arbeidskrevende, og utviklingsland har i utgangspunktet liten kapasitet til å fremme søknader. Det er av den grunn liten bevegelse i fondene.

Kulturseksjonen har derfor besluttet å utsette tildeling av støtte til det immaterielle kulturarvfondet. I den inneværende avtaleperioden 2010-2011 støttes i stedet til kapasitetsbygging i utviklingsland for å øke landenes evne til å delta i UNESCOs søknadsbaserte samarbeid.

Gruppas anbefaling

Hvilke kanaler som er best egnet til å styrke sektoren og kapasiteten i utviklingsland bør til enhver tid vurderes.

Støtten gjennom UNESCO er lagt om med virkning fra 2010 og skal vurderes igjen etter utgangen av perioden 2010-2011. Økt støtte til regionale nettverk og nasjonale tiltak som alternative kanaler bør vurderes samtidig.

2. Utvikling av suksesskriterier

Evalueringsrapporten oppfordrer til at det bør arbeides videre med suksesskriterier for kulturminnefeltet, særlig pekes det på at adekvate modeller for institusjonsbygging ikke var mulig å finne innenfor materialet som ble undersøkt i rapporten.

UD har i løpet av 2010 etablert nytt ordningsregelverk og forvaltningsrutiner for tilskuddsforvaltning, også for kulturbevilgningen på 03. Dette svarer langt på vei på oppfordringen fra evalueringsrapporten.

Videre kan det settes opp spesielle suksesskriterier for kulturarvfeltet.

Best Practices

Det mest omfattende programmet for vern og bevaring av faste kulturminner som Norge har støttet i over 03-bevilgningen, er det tiårige programmet "Africa 2009". Prosjektets erfaringer representerer "best practices" innen norsk støtte til vern av kulturarv i utviklingsland. Prosjektet er et godt grunnlag for vurdering av suksesskriterier og omtales derfor her.

Målsetting for Afrika2009 var å styrke kulturarvforvaltningen i Afrika og å sette fokus på Afrikas underrepresentasjon på UNESCOs Verdensarvliste. Bærekraftig forvaltning og lokalt eierskap var suksesskriterier for programmet. ICCROM³, UNESCO World Heritage Centre, CRATERRE-ENSAG⁴ samt nasjonale kulturarvmyndigheter samarbeidet om gjennomføringen. Et omfattende opplæringsprogram for tekniske fagfolk og institusjonsledere er implementert, noe som resulterte i et kunnskapsrik, ungt fagmiljø rundt den afrikanske kulturarven. To opplæringssentra ble etablert innenfor prosjektet: ett i Benin for fransktalende, Ecole du Patrimoine Africain (EPA) og ett for engelskspråklige i Kenya: Centre for Heritage Development (CHDA). Fra Norge bidro Riksantikvaren faglig i programmet.

Følgende erfaringer og resultater kan fremheves:

- Faglige nettverk i Afrika sør for Sahara etablert
- Økt teoretisk og praktisk kunnskap om kulturminnevern i kulturarvforvaltninger og i lokalsamfunn
- Reviderte lovverk på nasjonalt nivå
- Styrket afrikansk identitet og stolthet over egen kulturarv
- Bedre forvaltning av Verdensarvsteder, nye steder inn på UNESCOs liste over Verdensarv-steder
- Lokalsamfunn med sin kunnskap trukket inn i vern og bevaring
- Utarbeiding av forvaltningsplaner i samarbeid med lokalsamfunn

³ Mellomstatlig organisasjon som jobber med vern av kulturarv og steder av arkeologisk – og historisk interesse. Etablert i 1959 av UNESCO.

⁴ Fransk ngo som jobber med arkitektur, kulturarv og etablering av bærekraftige habitat, spesielt i utviklingsland.

- Kulturarv inn i nasjonale utviklingsplaner i noen land

Gruppas anbefaling

På bakgrunn av erfaringer fra Afrika2009 og andre kulturarvprosjekter defineres følgende forutsetninger for gode resultater på kulturarvfeltet (ikke alle kan dekkes i hvert prosjekt):

Lokal-/nasjonal forankring

- *Lokale definisjoner og lokal forståelse av kulturarv bør legges til grunn*
- *Lokal medvirkning i utvikling av forvaltnings- og verneplaner*
- *Aktiv bruk av lokal kompetanse og arbeidskraft, kvinner og menn.*

Bærekraft

- *Relevant forvaltningsnivå må inkluderes i prosjektet*
- *Aktuelt lovverk må identifiseres og eventuelt oppdateres*
- *Nasjonalt nivå må inkluderes, selv om prosjektet foregår lokalt*
- *Eksisterende institusjoner/kapasitet skal brukes, evt. etableres*
- *Optimalt: få kulturarv inn i nasjonale utviklingsplaner*
- *Planer bør inneholde strategi eller tenkning i forhold til næringsutvikling*

Partnerskap, nettverk og bruk av fagmiljøer

- *Etablering/styrking av god kulturarvforvaltning krever teoretisk og praktisk kunnskap*
- *Viktig å kjenne til og bruke faglige nettverk regionalt og internasjonalt*
- *Vellykkede kulturarvprosjekter krever ofte et bredt partnerskap som dekker ulike typer fagkunnskap og ekspertise*

3. Koordinering med en bedre rolle-, ansvars- og ressursfordeling, også på landnivå

Vern og forvaltning av kulturarv står generelt svakt i utviklingsland. Ressursbehovene er store og det er mange aktører i felt. For Norges del kanaliseres innsatsen via en multilateral organisasjon (UNESCO), multi-bi kanaler, for eksempel gjennom African World Heritage Fund, via ambassaden og/eller gjennom nasjonale institusjoner og frivillige organisasjoner. Norske aktører bidrar både med egne midler og mottar støtte til prosjekter gjennom UD.

Gjennom arbeidet med denne rapporten er det lagt en basis for videre konsolidering av samarbeidet mellom de ulike norske aktører. Kulturseksjonen vil fortsette å utvikle dette samarbeidet og trekke utenriksstasjonene inn i nødvendig koordinering av tiltak. Det vil bli tatt initiativ til grundigere rapportering fra utenriksstasjonene om kulturarvtiltak. Saksfeltet vil bli behandlet i kontaktmøte med utenriksstasjoner som forvalter kulturbistandsmidler høsten 2011.

Gruppas anbefaling

Dialogen med institusjoner og ambassadene bør styrkes for å bidra til en bedre oversikt og koordinering på landnivå.

4. Kartlegging av behov i samarbeidsland når det gjelder kulturell infrastruktur

Mange års samarbeid med utviklingsland på kulturfeltet generelt og kulturarvfeltet spesielt har vist at det er stort behov for institusjons- og kapasitetsbygging. Kartleggingsarbeidet av behovet for kulturell infrastruktur bør ideelt sett foretas i prosjekters planleggingsfase. Dette er en utfordring. UDs nye tilskuddsforvaltning er et viktig kvalitetssikringstiltak i den forbindelse. Faglig rådgivning på kulturarvprosjekter kan med fordel styrkes.

Gjennom en tettere dialog med utenriksstasjonene, kan behovskartlegging i planleggingsfasen av kulturarvprosjekter i større grad diskuteres med Seksjonen og Norad. Resultatet av arbeidet i gruppa som ser på fagrådgivning i forbindelse med Strategi 2013 vil ha relevans for arbeidet med støtte til kulturarv.

Gruppas anbefaling

Departementet bør fortsette arbeidet med å styrke kvalitetssikring av kulturarvprosjekter også i planleggingsfasen der kartlegging vanligvis inngår.

5. Videreutvikling av den norske fagbasen⁵

Evalueringsrapporten peker på at UD forholder seg til få aktører innenfor kulturarvfeltet og at dette hindrer utviklingen av et utvidet perspektiv og kompetanse, særlig hva gjelder kulturanalyse, utviklingsarbeid og kvalitetssikring.

En årsak til at det har vært arbeidet lite systematisk og strategisk i forhold til de norske aktørene på kulturarvfeltet kan være den forholdsvis ensidige kanaliseringen av støtten gjennom UNESCO. Samtidig bør det understrekes at direkte involvering av norsk, nasjonal kompetanse her, som i annen bistand, skal vurderes i forhold til om det skapes merverdi ved å involvere norske aktører i forhold til andre tilgjengelige aktører og kanaler for bistand.

De norske hovedaktørene på kulturarvfeltet

Kulturdepartementet har oppfølgingsansvar for den immaterielle kulturarvkonvensjonen nasjonalt og er hovedsaklig involvert i utenomeuropeisk kultursamarbeid gjennom UNESCO.

Miljøverndepartementet har et spesielt ansvar for faste kultur-/naturminner og Verdensarvkonvensjonen av 1972. Departementet har et bredt internasjonalt engasjement.

⁵ "Fagbase" betyr i denne sammenheng fagmiljøer.

Riksantikvaren var fagsenter i Norads miljøsatsing og har bred erfaring i bilateralt samarbeid med institusjoner i utviklingsland og fra samarbeidsprosjekter i Europa finansiert med midler over EØS finansieringsordningene og fra EU.

ABM-utvikling, nå en del av Norsk Kulturråd, har fagansvaret i Norge for immateriell kulturarv og museer, inkludert organisering og utvikling av museumssektoren.

Nordic World Heritage Office sitt arbeidsområde er i hovedsak knyttet til Verdensarvkonvensjonen, men de følger arbeidet også med de to andre "kulturkonvensjonene" og de konvensjonene som har relevans til kulturarv.

Som også evalueringsrapporten peker på, besitter *norske universitet, høyskoler og andre* i tillegg en analyse- og forskningskompetanse.

Departementet ved Kulturseksjonen har tatt initiativ til fagforum der Miljøverndepartementet, Kulturdepartementet, ABM-utvikling, Riksantikvaren og Norad/avdeling for Fred, likestilling og demokrati inngår. Samarbeidskretsen vurderes fortløpende.

Arbeidet i dette forum har vært nyttig i forhold til faglig bredde, perspektiver og institusjonell hukommelse og har bidratt til en konsolidering av kontakten mellom aktører og videreutvikling av samarbeidet på kulturarvfeltet.

Gruppas anbefaling

Departementet bør ta initiativet til å opprette et fagforum på kulturarvfeltet. Dette for å styrke forholdet til norske fagmiljøer der dette har en merverdi og for å sikre en bedre informasjonsflyt etatene i mellom.

6. En sterkere bilateral kontakt mellom kulturarvmyndighetene i Norge og i utviklingsland

En av hovedanbefalingene i rapporten er at UD bør bidra til at kontakten mellom kulturmyndigheter i Norge og utviklingsland styrkes.

Denne anbefaling knytter seg naturlig sammen med de tre foregående. Det er Seksjonens vurdering at bruk av norske institusjoner i bistandssammenheng skal vurderes opp mot andre bistandsfaglige hensyn, der det skal vurderes om valg av en norsk samarbeidspartner gir merverdi.

Gruppas anbefaling

Som på andre kulturfelt skal det åpnes for støtte til kulturarvprosjekter gjennom norske kulturarvmiljøer når disse kan representere en merverdi i sør. Hvilken merverdi en oppnår ved å bruke norske institusjoner vurderes i hvert enkelt tilfelle.

