

Høring – regionreformen – ny forskrift om myndighet mv etter kulturminneloven og overføring av andre oppgaver – Uttalelse fra Kulturhistorisk museum, Universitetet i Oslo

Det vises til høringsbrev datert 21.03.2018 med vedlagt utkast til ny forskrift om myndighet mv etter kulturminneloven og høringsnotat.

Stortinget har sluttet seg til at nye oppgaver og funksjoner på kulturminneområdet skal overføres fra Riksantikvaren til fylkeskommunen fra 1.1.2020. Overføringen av oppgaver er omhandlet i Meld. St. 22 (2015-2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle struktur og oppgaver*, jf. Innst. 377 S (2015-2016) og Prop. 84 S (2016-2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå*, jf. Innst. 385 S (2016-2017). De overførte oppgavene omfatter forvaltningen av de fleste automatisk fredete kulturminner, dvs kulturminner eldre enn år 1537. Det samme gjelder forvaltningen av vernet fartøy, de fleste forskriftsfredete bygninger i statlig eie og teknisk industrielle kulturminner.

Overføringen av oppgaver fra Riksantikvaren til nytt regionalt folkevalgt nivå skal sammen med oppgaver som ligger til fylkeskommunene i dag, bidra til å styrke fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle, gi en mer brukervennlig forvaltning, en bedre offentlig ressursbruk og bedre tjenester for innbyggere og næringsliv. Regionreformen legger til grunn at det regionale nivået skal ha et politisk handlingsrom i oppgaveløsningen og at oppgavene har betydning for utvikling av samfunnsutviklerrollen. Dette skal bidra til å styrke lokaldemokratiet i spørsmål som gjelder vern og bruk av kulturarven.

En forutsetning for overføring av nye oppgaver til fylkeskommunene er at det bygges opp tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i de nye regionene. Videre at oppgaveoverføringen skjer etappevis og i samsvar med kompetanseoppbyggingen. Generalistprinsippet skal legges til grunn, noe som innebærer at fylkeskommunene får overført oppgavene, uavhengig fylkeskommunens størrelse. Det er ulik kompetanse og kapasitet i fylkeskommunene, derfor vil gode systemer for kunnskapsoverføring være viktig.

Det fremgår av høringsbrevet at det er en nær sammenheng mellom regionreformen og ny forskrift om myndighet mv etter kulturminneloven. Videre heter det at en rendyrking av Riksantikvaren som direktorat, er en viktig forutsetning for en vellykket gjennomføring av regionreformen i kulturminneforvaltningen. Klima- og miljøverndepartementet har derfor i arbeidet med ny forskrift om myndighet mv etter kulturminneloven tatt utgangspunkt i at enkeltsaksbehandlingen i første linje overføres fylkeskommunen fra 1.1.2020, og at unntak fra dette må begrunnes særskilt.

Kulturhistorisk museum har forståelse for ønsket om i størst mulig grad å rendyrke Riksantikvaren som direktorat med ansvar for en overordnet og helhetlig nasjonal kulturminnepolitikk. Dette ble tatt opp allerede i Meld. St. 35 (2012-2013) *Framtid med fotfeste*, men her ble det også påpekt at Riksantikvaren har begrensede muligheter til å instruere et folkevalgt regionalt nivå og at erfaringer har vist at nettopp dette er en utfordring for å kunne nå nasjonale mål på kulturminnefeltet og sikre likebehandling. I høringsbrevet påpekes det at direktoratet skal videreutvikle funksjonen som rådgivende og utøvende faginstans blant annet ved å utarbeide retningslinjer, rutiner, digitale fagsystemer mv som skal sikre lik forvaltningspraksis i fylkeskommunene. Kulturhistorisk museum ser en slik videreutvikling av direktoratet som helt nødvendig og mener det er svært viktig at entydige regler og rutiner for kulturminneforvaltningen er på plass i god tid før realiseringen av oppgaveoverføringen. Museet må likevel understreke at vi er bekymret for konsekvensene av en

overføring av dispensasjonsmyndigheten til et folkevalgt regionalt nivå. Bekymringen er bl.a. knyttet til habilitet, hvorvidt faglige råd følges opp av politisk nivå og dobbeltrollen som vernemyndighet og utviklingsaktør. Kulturhistorisk museum ser derimot at noe av dette er forsøkt imøtekommet ved at Riksantikvaren vil ha myndighet til å kunne gripe inn dersom faglige kulturminnehensyn ikke blir ivaretatt i fylkeskommunene (jf utkast til ny forskrift § 7 tredje ledd). Vi finner det likevel nødvendig å utdype denne problemstillingen ytterligere i høringsuttalelsen.

Formålet med oppgaveoverføringen og ny forskrift er å forenkle, tydeliggjøre og skape et mer helhetlig grep på kulturminneområdet. I høringsnotatet heter det: «Overføring av oppgaver til fylkeskommunen vil for enkelte kategorier kulturminner innebære færre aktører og et mer oversiktlig og helhetlig system i forvaltningen av kulturminnene. Det vil bli enklere for utbyggere, kommuner og andre aktører ved at de i en del saker kan forholde seg til færre myndigheter. Det blir større nærhet mellom fylkeskommunen som vedtaksmyndighet og de lokale kulturminnene.» Kulturhistorisk museum mener at dette perspektivet i alt for stor grad har satt sitt preg på behandlingen av saksfeltet både i direktoratet, departementet og Stortinget. Kulturhistorisk museum mener et ensidig fokus på forenkling av forvaltningsregimet har ført til at kunnskapsperspektivet i forvaltningen og ivaretagelsen av kulturminnenes verdi som vitenskapelig kildemateriale ikke er blitt tilstrekkelig vektlagt i sakens dokumenter og dermed heller ikke ved Stortingets behandling av oppgaveoverføringen. Fraværet av disse perspektivene i arbeidet med oppgaveoverføringen og ny forskrift kan raskt føre til tap av viktig nasjonal kulturarv og kunnskap om denne. Kulturhistorisk museum mener følgelig at dette står i skarp kontrast til den nasjonale kulturminnepolitikken slik den kommer til uttrykk i Meld. St. 35 (2012-2013) *Framtid med fotfeste*. I meldingen er behovet for å styrke kunnskapsperspektivet i forvaltning gitt stor oppmerksomhet.

Av Innst. 385 S (2016-2017) fremgår det at komiteens flertall «... er åpen for å vurdere en overføring av flere oppgaver på kulturminnefeltet til det regionale folkevalgte nivå, men forutsetter at man ikke svekker god og kunnskapsbasert forvaltning. Det er derfor viktig å sikre at regionene kompetansemessig og økonomisk er godt rustet til å ivareta dette området. Flertallet er kjent med at det blant annet er et stort økonomisk etterslep når det gjelder forvaltning og ivaretagelse av kulturminner, og vil derfor avvente en beslutning om dette inntil Stortinget har fått en nærmere oversikt og redegjørelse over behovet og bevilgninger på feltet.» Et annet flertall «... slutter seg til Klima- og miljøverndepartementets vurdering av hvilke oppgaver som kan overføres til de nye fylkeskommunene.»

Kulturhistorisk museum vil i uttalelsen argumentere for at en overføring av dispensasjonsmyndighet for automatisk fredete arkeologiske kulturminner vil svekke ivaretagelsen av kulturminnenes verdi som vitenskapelig kildemateriale og dermed grunnlaget for en kunnskapsbasert forvaltning.

Kulturhistorisk museum vil i uttalelsen også stille spørsmål om oppgaveoverføringen og ny forskrift vil føre til en forenkling av forvaltningspraksis. Enkelte forslag synes heller å føre til mer byråkrati og det er ingen tvil om at endringene samlet sett vil være kostnadsdrivende for det offentlige, noe som også problematiseres avslutningsvis i høringsnotatet.

Kulturhistorisk museum ser følgelig flere store utfordringer ved regionreformen og utkast til ny forskrift om myndighet etter kulturminneloven. I uttalelsen vil vi først drøfte de overordnede og prinsipielle problemstillinger. Avslutningsvis vil det bli gitt konkrete tilbakemeldinger på foreliggende

utkast til ny forskrift. Kulturhistorisk museum vil i sin uttalelse ha størst fokus på forvaltningen av automatisk fredete arkeologiske kulturminner.

Nasjonal kulturminnepolitikk – helhetlig vern og ressursforvaltning

Innenfor rammen av miljøvernet blir kulturminner og kulturmiljøer beskrevet som ikke-fornybare ressurser. Blir de ødelagt eller fjernet, er de tapt for alltid. Det er derfor et nasjonalt ansvar å forvalte og verne om kulturminner og kulturmiljøer med deres egenart og variasjon som del av vår kulturarv og identitet og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning. Dette følger av kulturminnelovens formålsparagraf, hvor det videre heter at disse ressursene skal ivaretas «som vitenskapelig kildemateriale og som varig grunnlag for nålevende og fremtidige generasjoners opplevelse, selvforståelse, trivsel og virksomhet». Det er følgelig et nasjonalt mål for kulturminnepolitikken å minimere det årlige tapet av kulturminner. En forutsetning for å nå dette målet er at vi har inngående kunnskap om den kulturhistorien som skal forvaltes og at kunnskapsperspektivet får en fremtredende plass i forvaltningen og ved organiseringen av denne.

Innenfor kulturhistoriske fag er det lange tradisjoner for tverrvitenskapelig samarbeid. Natur, klima og kultur må ses i sammenheng, når samfunnsutvikling og kulturhistorie er forskningstema. Kulturminners plassering i landskapet må forstås i sin miljømessige sammenheng, og opplevelsen av kulturminner får en annen dimensjon når de naturgitte og klimatiske forutsetningene integreres i fortellingen om dem. En slik helhetsforståelse er avgjørende også for å skape et godt vern og en god ressursforvaltning av miljøverdiene. Klima- og miljøfeltet er underlagt nasjonale og internasjonale føringer og konvensjoner. Handlingsrommet er slik sett snevert og forvaltningsansvaret i miljøvernet har tradisjonelt i hovedsak ligget på statlig nivå; direktoratene og fylkesmannen.

I Meld. St. 22 (2015-2016) heter det at «Klima- og miljødepartementet mener de fleste oppgavene innenfor departementets ansvarsområde som er lagt til direktoratene eller fylkesmannen, er oppgaver som ikke har et regionalt politisk handlingsrom, og som heller ikke er av betydning for utviklingen av det regionale folkevalgte nivået i rollen som samfunnsutvikler. Oppgavene som i dag ligger på statlig nivå, er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, eller det er oppgaver som krever sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.» Dette omfatter sentrale forvaltningsoppgaver knyttet til naturvern, miljø, klima og jordvern (landbruk).

Dette gjaldt derimot *ikke* for forvaltningen av kulturminner. Til tross for at også forvaltningen av kulturminner er underlagt nasjonale og internasjonale føringer og konvensjoner, ble det på dette feltet fattet en beslutning om overføring av myndighet og forvaltningsansvar til fylkeskommunene allerede fra 1990. Dette var i mot anbefalingen fra fagmiljøene, som heller ønsket å legge kulturminnevernet til fylkesmannen for å sikre en samlet ressursforvaltning av miljøverdiene. Fagmiljøets anbefaling ble ikke hørt.

Ved behandlingen av Meld. St. 22 (2015-2016) og Prop. 84 S (2016-2017) påpekte et mindretall i kommunal- og forvaltningskomiteen at «viktige naturvernsaker, vern av matjord, nasjonale kulturminner og miljø trenger et sterkere nasjonalt vern, slik at ikke viktige nasjonale verdier går tapt. Saker som omhandler reelt politisk skjønn i slike saker, bør håndteres av et politisk nivå, mens derimot saker som omhandler dispensasjonsadgang fra nasjonalt lovverk, bør håndteres av statlig forvaltning.» (jf Innst. 377 S (2015-2016) og Innst. 385 S (2016-2017)). Komitemedlemmet viste også

til innspill fra en tjenestemannsorganisasjon hos Riksantikvaren, hvor det er fremmet flere faglige begrunnede innvendinger mot bl.a. overføringen av dispensasjonsmyndighet for automatisk fredete kulturminner eldre enn 1537 (jf Innst. 377 S (2015-2016)). Arkeologiske kulturminner er per definisjon av nasjonal verdi (automatisk fredete), noe som følger av at de er de eneste kildene vi har til fortiden før det skrevne ord ble vanlig.

Kulturhistorisk museum er prinsipielt enig i disse vurderingene. Arkeologiske kulturminner og deres landskapskontekst representerer et unikt og uerstattelig arkiv. De er en unik erfarings- og kunnskapsbank for nålevende og fremtidige generasjoner. Det er nettopp derfor de er automatisk fredete og at forvaltningen er regulert gjennom nasjonalt lovverk. Kulturhistorisk museum mener følgelig at forvaltningen av automatisk fredete kulturminner er et nasjonalt ansvar og at i hvert fall dispensasjonsmyndigheten må håndteres på statlig nivå.

I Meld. St. 35 (2012-2013) *Framtid med fotfeste* vises det til en kartlegging av hvilke rammebetingelser fylkeskommunene har på kulturminneområdet, hvordan de forholder seg til nasjonale mål og sentrale føringer og hvordan de utøver myndigheten og ansvaret de har. Kartleggingen ble gjennomført av Vista Analyse på oppdrag fra Riksantikvaren. Arbeidet ble igangsatt fordi Riksrevisjonen hadde kommet med vesentlig kritikk av hvordan det nasjonale ansvaret for fredete og verneverdige bygninger ble ivaretatt. Et sentralt punkt i Riksrevisjonens rapport var påvisningen av at regionalapparatet i liten grad brukte tilgjengelige juridiske virkemidler for å redusere tapet av verneverdige kulturminner og at prioriteringer ble ulikt vurdert på politisk og faglig nivå. Det var derfor ikke uventet at en vesentlig konklusjon i rapporten fra Vista Analyse var at kulturminneområdet har liten politisk interesse i enkelte fylker og at kulturminneforvaltningen prioriteres lavt i budsjettssammenheng.

I Stortingsmeldingen fra 2013 anførte departementet som en følge av de kritiske innvendingene mot fylkeskommunens håndtering av kulturminneområdet, følgende tiltak: «Miljøverndepartementet har invitert fylkesmennene og fylkeskommunene til å delta i forsøk der formålet er å samordne statlige innsigelser til kommunale arealplaner. For at forsøket skal bli mest mulig komplett, er det ønskelig å få prøvet ut en modell der den regionale kulturminnemyndigheten i ett av fylkene flyttes til fylkesmannen i prøveperioden.» Kulturhistorisk museum fant dette initiativet svært interessant, men er ikke kjent med hvorvidt det er fulgt opp eller har blitt realisert.

Poenget er at utfordringene knyttet til en plassering av forvaltningsmyndigheten på et regionalt folkevalgt nivå har vært omtalt og kjent lenge både hos Riksantikvaren, i departementet og blant stortingspolitikere. Liknende synspunkter er også fremmet av enkelte fagansatte i fylkeskommunene ved Riksantikvarens regionalledersamlinger de siste to årene (30. mai 2017 og 17. april 2018), hvor også temaer som habilitet og utfordringer knyttet til dobbeltrollen som vernemyndighet og utviklingsaktør ble tatt opp. Det blir i denne forbindelse lett å se at det er en nær sammenheng mellom regionreformen og ny forskrift om myndighet mv etter kulturminneloven, der hensynet til behovet for overføring av nye oppgaver til nytt regionalt folkevalgt nivå har blitt veiet tyngre enn hensynet til kulturminner og kulturmiljøer.

Regionreformen gjennomføres for å imøtekomme sentrale utfordringer i vårt nasjonale styringssystem. Det har vært en betydelig vekst og spesialisering i statlig forvaltning som særlig i direktoratene har skapt en sektorisert forvaltning. Samtidig har fylkeskommunene hatt utfordringer knyttet til legitimitet og allmenn interesse for fylkesdemokratiet, og fylkeskommunene har vært for

små til å få større ansvar og økt oppgaveportefølje. Tanken bak regionreformen blir følgelig at større fylkeskommuner muliggjør overføring av mer ansvar og flere oppgaver, og at dette kan bidra til å bryte opp sektoreringen og gi en bedre samordning i forvaltningen. Samtidig vil det gi økt oppmerksomhet hos folk flest, dersom oppgavene som overføres reflekterer sentrale politiske konfliktdimensjoner.

Det er en kjensgjerning at kulturminnevernet generer politisk oppmerksomhet, særlig i saker hvor det blir interessekonflikter mellom samfunnsutvikling og vern. I mange fylkeskommuner har det også ofte vært slike konfliktsaker som kommer til politisk behandling. Til dette sakskomplekset hører også de debatter som ofte fremmes av lokal- og regionalpolitikere vedrørende kostnadsnivået for arkeologiske undersøkelser etter Kulturminnelovens §§ 9 og 10. Kulturhistorisk museum mener at det nettopp er innenfor dette problemkomplekset at habilitetsproblematikken knyttet til fylkeskommunenes rolle som utviklingsaktør er påtvingende, og at den ikke vil bli mindre ved at dispensasjonsmyndigheten nå overføres.

Av høringsnotatet fremgår det at departementet har mottatt faglige innspill fra Riksantikvaren om hvilke konkrete oppgaver som bør overføres til fylkeskommunen. Videre at Riksantikvaren redegjorde for dette i møte med fylkeskommunene 30.5.2017. På dette møte og ved senere møter i sakens anledning har Riksantikvaren redusert behandlingen av dispensasjonssøknader for automatisk fredete arkeologiske kulturminner til et spørsmål om arealdisponering, hvor verneinteresser og utbyggingsinteresser skal veies mot hverandre. Kulturhistorisk museum mener dette er en grovt forenklet fremstilling av dispensasjonsspørsmålet, og at kunnskapsperspektivet er fullstendig fraværende i en slik fremstilling av saksforholdet.

Kulturhistorisk museum mener at saken ikke har vært tilstrekkelig opplyst hva angår arkeologiske kulturminners vitenskapelige verdi og ivaretagelsen av kunnskapsperspektivet i forvaltningen, når den ble forelagt Stortinget for behandling. Erfaringene fra de siste tiår med førstelinjeansvar for kulturminneforvaltningen i fylkeskommunene burde heller ført til at forvaltningsansvaret i kulturminnevernet ble overført til fylkesmannen sammen med de øvrige saksfeltene innenfor miljøvernet. Verneinstansene ville dermed blitt samordnet og det tverrfaglige samarbeidet kunne blitt styrket.

Kulturhistorisk museum mener prinsipielt at forvaltningen av automatisk fredete kulturminner er et nasjonalt ansvar som bør håndteres på statlig nivå. Dette gjelder i særdeleshet saker som omhandler dispensasjonsadgang fra nasjonalt lovverk. Forvaltningsansvaret i kulturminnevernet burde følgelig vært lagt hos fylkesmannen sammen med de øvrige saksfeltene innenfor miljøvernet. Dette ville skapt et langt bedre grunnlag for en rendyrking av Riksantikvaren som direktorat.

Kulturhistorisk museum vil videre bemerke at uavhengig av om oppgaver innen kulturminnevern og øvrig miljø- og ressursforvaltning er plassert hos fylkeskommunene eller fylkesmannen er god samhandling på tvers av institusjonsgrenser og forvaltningsnivåer nødvendig for å sikre en faglig forsvarlig forvaltning. De forhold som er tatt opp i dette avsnittet understreker betydningen av at Riksantikvaren beholder myndighet og førstelinjeansvar på flere områder, for å sikre en enhetlig og helhetlig nasjonal kulturminnepolitikk. Kulturhistorisk museum fraråder at overføringen av dispensasjonsmyndighet for automatisk fredete arkeologiske kulturminner fra Riksantikvaren til regionalt folkevalgt nivå blir realisert.

Geografisk og tematisk ansvarsfordeling og organiseringen av kulturminneforvaltningen

Det kreves en kunnskapsbasert og langsiktig forvaltning av kulturarven dersom nasjonale mål på feltet skal nås. Kunnskapsstatus innenfor så vel kulturminneforskningen som den kulturhistoriske forskningen er i stadig utvikling. Universitetsmuseene bygger på en mer enn to hundre år gammel tradisjon som kunnskapsinstitusjoner, med samlingene som utgangspunkt for kunnskapsvekst og forskning. Det helhetlige ansvar for forskning, forvaltning og formidling innenfor kulturminnevernet som universitetsmuseene har, er av uvurderlig betydning for ivaretagelsen av en kunnskapsbasert forvaltning av arkeologiske kulturminner. Dette ble også understreket i en rapport fra Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) fra 2012, som var bestilt av daværende Miljøverndepartementet, hvor ett av formålene var å belyse hvordan kunnskapsproduksjon og formidling sikres innenfor dagens forvaltningssystem.

Universitetsmuseene er i dag faglig rådgivere for Riksantikvaren og fylkeskommunene i dispensasjonssaker, de forestår arkeologiske utgravninger innenfor et geografisk definert ansvarsområde, de forvalter de arkeologiske samlingene fra samme område, de forsker på innsamlet materiale og samlinger, og de driver kunnskapsbasert formidling. Dette gir universitetsmuseene et unikt utgangspunkt for å utarbeide kunnskapsstatus og identifisere kunnskapshull, noe som bidrar til at kulturminneforvaltningen kan legge ny og oppdatert kunnskap til grunn for sine valg og prioriteringer. Kunnskapsplattformen vedlikeholdes og utvikles kontinuerlig gjennom universitetsmuseenes arkeologiske forvaltningsundersøkelser og påfølgende forskningsprosjekter. På denne måte bidrar universitetsmuseene til å sikre at kulturminneforvaltning kan innrettes etter til forskningsfronten i faget og derigjennom foreta riktige prioriteringer og utarbeide målrettede problemstillinger for gjennomføringen av forvaltningsundersøkelser etter innvilget dispensasjon.

Universitetsmuseene er avhengige av langsiktige og forutsigbare rammebetingelser for å opprettholde kvaliteten på kunnskapsplattformen. Et viktig premiss i denne sammenheng er et entydig geografisk ansvarsområde. Når dette i foreliggende utkast til ny forskrift er tatt ut og beskrevet som unødvendig (jf høringsnotatet kap. 2.1.3), kan ikke hensynet til kunnskapsperspektivet i forvaltningen være tatt med i betraktning. Oppbyggingen av universitetsmuseenes samlinger og forskningen har alltid vært nært forbundet ved universitetsmuseene. Ansvarsfordelingen mellom de fem universitetsmuseene har derfor vært geografisk definert både hva gjelder samlinger og arkeologiske forvaltningsundersøkelser. Kulturhistorisk museum mener geografisk ansvarsfordeling har avgjørende betydning for den faglige kvaliteten på både utforming av prosjektplaner og kostnadsoverslag, for gjennomføring av utgravninger og registreringer, og ikke minst for å sikre en tydelig nasjonal ansvarsdeling for forvaltningen av samlingene (jf utkast til ny forskrift §§ 8, 9, 10, 11 og 12).

I Meld. St. 35 (2012-2013) *Framtid med fotfeste* er et helt kapittel viet organiseringen av kulturminneforvaltningen (kap. 5). I kapittelet beskrives ansvar og oppgaver for alle aktører som har en formell rolle i kulturminneforvaltningen, utfordringer knyttet til organiseringen av forvaltning drøftes og avslutningsvis pekes det på konkrete tiltak for å imøtekomme utfordringene. Ett av disse heter: «Departementet vil i samarbeid med Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet styrke kunnskapsperspektivet i forvaltningen av automatisk fredete kulturminner og skipsfunn ved å sette i gang et arbeid med å vurdere endringer i ansvarsforskriften til kulturminneloven. Hensikten er å få

en mer helhetlig organisering av forvaltningen av arkeologiske kulturminner, blant annet basert på funnene som kommer fram i NIBRs rapport.»

NIBR kartla de arkeologiske forvaltningsmuseenes og NIKUs organisering, bemanning, finansiering og prioriteringer. Målet var å frembringe et faktabasert grunnlag om rammebetingelser for de ulike institusjoner og synliggjøre styrker og svakheter ved dagens organisering og rolleutøvelse. Undersøkelsen avdekket store forskjeller i rammebetingelsene, ikke minst med tanke på organisering og basisbevilgninger. Kartleggingen viste også at organisasjonstilknytning er en vesentlig faktor når det gjelder fordeler og ulemper knyttet til finansielle og faglige forhold.

I en rapport fra 2014, utformet av en arbeidsgruppe nedsatt av Kunnskapsdepartementet, ble utfordringer knyttet til finansieringen av universitetsmuseenes forvaltningsoppgaver i henhold til kulturminneloven drøftet og konkretisert. Disse ble lagt frem på et felles seminar for politisk ledelse i Kunnskapsdepartementet og Klima- og miljødepartementet 13.1.2015. Det ble da klart at utfordringene ikke kunne løses isolert og at det var behov for en diskusjon med formål å etablere en mer enhetlig forvaltningsstruktur og en bedre utnyttelse av ressursene i forvaltningen av automatisk fredete, arkeologiske kulturminner og skipsfunn.

I mars 2016 ble det nedsatt en arbeidsgruppe for å bistå de tre berørte departementene (Kunnskapsdepartementet, Kulturdepartementet og Klima- og miljødepartementet) i arbeidet med å identifisere og utforme alternative løsninger til dagens ansvarsfordeling, drøfte fordeler og svakheter ved disse når det gjelder kunnskapsperspektivet, rammebetingelser og ansvarsfordeling samt ressursbruk og oppgaveløsning. Målet var å skape en enklere, ensartet og mer forutsigbar organisering som kunne styrke kulturminneforvaltningen ytterligere i arbeidet med å ivareta automatisk fredete arkeologiske kulturminner og skipsfunn som vitenskapelig kildemateriale og som en viktig del av en kunnskapsbasert forvaltning. Arbeidsgruppen avsluttet sitt arbeid senhøsten 2016.

Kulturhistorisk museum mener det er beklagelig at arbeidet med ansvarsforskriften som ble initiert med kulturminnemeldingen i 2012 og senest forberedt gjennom arbeidsgruppen i 2016, ikke har blitt fullført før foreliggende utkast til ny forskrift ble sendt på høring. Kulturhistorisk museum mener at foreliggende utkast ikke har maktet å skape en enklere og mer entydig forvaltningsstruktur hverken for de involverte aktørene i kulturminneforvaltningen eller den offentlige allmenheten.

Prinsipielt mener Kulturhistorisk museum at alle forvaltningsgravninger, uavhengig tema og periode, bør legges til universitetsmuseene og at dette ville bidratt til å styrke den kunnskapsbaserte forvaltning av arkeologiske kulturminner ytterligere. Dette var også en viktig konklusjon i NIBR-rapporten. De mener det er en styrke for kulturminneforvaltningen at den gjennom universitetsmuseene har direkte tilgang til forskningsmiljøene og undervisningen ved universitetene. Ifølge rapporten bidrar den tematiske ansvarsfordelingen til at kunnskapsproduksjonen ikke er optimal og gjør det vanskelig å forvalte kulturminnene basert på et helhetlig kunnskapsperspektiv.

Kulturhistorisk museum mener geografisk ansvarsfordeling både for samlingene og arkeologiske utgravninger må nedfelles i ny forskrift. Dette er helt avgjørende for å sikre at det høye faglige nivået i forvaltning av arkeologiske kulturminner ivaretas også i fremtiden.

Arealplanlegging, dispensasjonsmyndighet og likebehandling

All planrelatert ivaretagelse av kulturminneinteresser er foreslått samlet på regionalt nivå. I henhold til anbefalingene innebærer dette også myndighet til å avgjøre dispensasjon fra automatisk fredning i forbindelse med planbehandling. Fylkeskommunen skal dermed avveie verneinteresser og utbyggingsinteresser i plansaker og andre saker knyttet til arealdisponering. Det ligger ingen føringer om hvilket nivå i fylkeskommunene som skal fatte dispensasjonsvedtak, og hvorvidt de skal behandles parlamentarisk eller ikke. Dette vil det være opp til hver fylkeskommune å avgjøre. Kulturhistorisk museum ser her en overhengende fare for forskjellsbehandling både av tiltakshavere og kulturminner. Det må også nevnes at selv om fylkeskommunene, som forutsatt, styrker kompetansen på kulturminnefeltet, vil de vanskelig kunne ha et nasjonalt overblikk og utøve dispensasjonsmyndigheten i et overregionalt eller nasjonalt perspektiv.

Kulturhistorisk museum finner at det i denne sammenheng er rimelig å reise enkelte spørsmål vedrørende habilitet. Fylkeskommunen har med overføringen av nye oppgaver ansvaret for å utrede verneinteressene i alle saker som medfører inngrep i terrenget (jf Kulturminnelovens § 9, undersøkelsesplikten) og i noen tilfeller vil de selv gjennomføre arkeologiske undersøkelser (innenfor rammen av registreringsprosjektet), for deretter å fatte vedtak knyttet til dette (jf Kulturminnelovens § 8). Her er det åpenbare utfordringer knyttet til kravet om ryddig og uhildet saksbehandling, fordi fylkeskommunene dermed skal forestå registreringene og fastsette kostnadene knyttet til undersøkelsesplikten, de skal avveie verneinteresser og utbyggingsinteresser, de er dispensasjonsmyndighet og forestår i enkelte tilfeller selv undersøkelser i forbindelse med utredningsarbeidet. Det kan også oppstå situasjoner der faglige råd fra ansatte i kulturminneforvaltningen overstyres av et regionalt politisk nivå, som prioriterer rollen som utviklingsaktør. Videre vil det oppstå situasjoner hvor fylkeskommunen selv er tiltakshaver for utbyggingsprosjekter (f.eks. vei og skole). Kulturhistorisk museum mener derfor det er helt nødvendig at Riksantikvaren beholder visse deler av myndigheten og kan hente inn saker der det fattes politiske vedtak i strid med faglige råd. Kulturhistorisk museum mener videre at ansvaret for gjennomføring av arkeologiske undersøkelser som følge av dispensasjonsvedtak i sin helhet må bli liggende hos forvaltningsmuseene.

Prøveprosjektet – delegering av midlertidig myndighet etter kulturminnelovens § 8

Det er tidligere påpekt at Riksantikvarens begrensede muligheter til å instruere regionalt nivå gjør det utfordrende å nå nasjonale mål på kulturminnefeltet og sikre likebehandling. Kulturhistorisk museum vil i denne sammenheng vise til «Prøveprosjektet» og evalueringen av delegering av midlertidig myndighet i visse saker etter kulturminnelovens § 8 første, andre og fjerde ledd (jf rapport fra Riksantikvaren datert 17.2.2016). Prøveprosjektet ble iverksatt i 2011 av daværende Miljøverndepartementet og forlenget ved gjentatte anledninger. I forbindelse med prøveprosjektet ble det utarbeidet retningslinjer for deltakerne i prosjektet og maler for dokumentasjon av kulturminner undersøkt av fylkeskommunene. Riksantikvaren påpeker i evalueringen at fylkeskommunene som deltok i prøveprosjektet ikke har fulgt retningslinjene i tilstrekkelig grad. Universitetsmuseene vektla i sine innspill at dokumentasjonsmalene ikke var fulgt, at dokumentasjonen av slettede kulturminner må bli bedre for at den kan danne grunnlag for forskning, videre at rutineene for innsending av dokumentasjon og funnmateriale må strammes opp. Det ble også påvist en tendens til diskrepans mellom fylkeskommunenes og museenes vurderinger av

fastsettelse av vilkår ved dispensasjon fra kulturminneloven, hvor museene ut fra en faglig begrunnet helhetsvurdering oftere konkluderte med at det kunne dispenseres for tiltaket uten krav om ytterligere undersøkelser av kulturminnet. Ordningen framholdes i evalueringen som effektiv for tiltakshavere, selv om det ikke kan dokumenteres noen kostnadsgevinst. Riksantikvaren understreker at undersøkelsene som gjøres av fylkeskommunene gjennom delebert myndighet fortsatt må oppfattes som en del av registreringen (jf Kulturminnelovens § 9) og ikke som en arkeologisk utgravning i tradisjonell forstand (jf § 8). Dette slutter Kulturhistorisk museum seg til.

De faglige svakheter som ble påvist i prøveprosjektet, kan forsterkes gjennom permanent overføring av dispensasjonsmyndighet. Det forutsettes at regional kompetanse og kapasitet skal være på plass før oppgaver overføres, men i et langtidsperspektiv er ikke dette tilstrekkelig for å sikre en kunnskapsbasert forvaltning, uten at det også stilles krav til regelmessig faglig oppdatering. Det mest foruroligende med evalueringen av prøveordning er likevel at den bekreftet utfordringene omkring gjennomføringen av en nasjonal kulturminnepolitikk på et regionalt nivå, da enkelte fylkeskommuner hverken fulgte de retningslinjer direktoratet hadde utarbeidet eller de dokumentasjonsmalene som var lagt til grunn for å sikre vitenskapelige kildemateriale gjennom arkeologiske undersøkelser for dispenserte kulturminner.

Kulturhistorisk museum mener at saker som omhandler dispensasjonsadgang fra nasjonalt lovverk ikke bør håndteres av et regionalt politisk nivå, da det ikke bør være rom for politisk skjønn i slike saker. Det er foreslått at Riksantikvaren skal beholde førstelinjeansvaret for enkelte saksområder og objekter av vesentlig nasjonal verdi, som er viktige for en samlet og enhetlig oppfølging av nasjonal politikk. Kulturhistorisk museum er av den oppfatning at arkeologiske (automatisk fredete) kulturminner i sin helhet favnes av en slik definisjon. Begrunnelsen for dette vil bli utdypet i følgende avsnitt.

Nasjonal verdi, kunnskapsstatus og differensiert vernepolitikk

I den nasjonale kulturminnepolitikken står kravet om likebehandling og økt forutsigbarhet i saksbehandlingen sentralt. Samtidig er politikken tydelig på at de strategier og tiltak som presenteres i tilknytning til forvaltningspolitikken ikke må gå på bekostning av en faglig forsvarlig kunnskapsforvaltning. Dette følger av at forskningens kunnskapsunderlag er en grunnleggende premisse for utøvelsen av en målrettet og kunnskapsbasert forvaltningspolitikk. Det vitenskapelige potensialet som ligger i gjennomførte utgravninger og samlingene av løse kulturminner utgjør det viktigste erfaringsgrunnlaget for en slik kunnskapsplattform. Med utarbeidingen av såkalte faglige programmer har dagens kunnskap innenfor utvalgte forskningsfelt blitt samlet og oppsummert. En slik kunnskapsstatus er et nyttig verktøy i den løpende forvaltningen av kulturarven og et sentralt grunnlagsdokument for den faglige vurderingen av dispensasjonssøknader.

Universitetsmuseenes vitenskapelige samling representerer en organisert kunnskapsoppbygging, men samtidig er det viktig å presisere at denne kunnskapen ikke er uttømmende eller endelig. Samlingene er både et resultat av forskning og en kilde til forskning. Det er derfor viktig å aktivisere og utfordre denne kunnskapsbanken når nye utgravningsprosjekter skal utformes og planlegges. Med de faglige programmene vil dette kunnskapsnivået bli sikret som plattform for utvikling av ny kunnskap. Faglig program vil dermed også være et grunnlag for en videreutvikling av eksisterende kunnskap og for utarbeiding av nye forskningsområder og problemstillinger.

En stor del av forvaltningsundersøkelsene omfatter et mindre antall kulturminner av ordinære typer (f.eks. bosetningsspor, kokegroper, kullgroper) innenfor et begrenset areal. I slike tilfeller vil eksisterende kunnskapsrammer, spisset som problemfelt, danne den vitenskapelige konteksten for undersøkelsen. De faglige programmene utgjør dermed en vitenskapelig bakgrunn for undersøkelser som hver for seg ville vært lite kunnskapsgivende. Med utgangspunkt i faglig program kan slike undersøkelser både utfordre og bekrefte eksisterende kunnskap. På denne måten vil enhver arkeologisk utgravning bli del av en større forskningsstrategi, der de vitenskapelige målsetningene overskrider den enkelte undersøkelsen.

Innenfor de forskningsfeltene Kulturhistorisk museum valgte som særskilte satsningsområder, er det store regionale forskjeller i kunnskapsstatus. Dette skyldes i første rekke at utbyggingsaktiviteten utenfor dagens sentralområder (kyststrøkene og flatbygdene) har vært begrenset og at det følgelig har vært liten arkeologisk aktivitet i disse landskapene. Det betyr derimot ikke at områdene mangler eller har få spor etter virksomhet i forhistorisk tid og middelalder. Flere større registrerings- og utgravningsprosjekter i fjellet, dalførene og skogsbygdene har vist hvilket kunnskapspotensial som finnes i slike områder. Likevel ligger det en stor faglig utfordring i erkjennelsen av at kulturminnebestanden *ikke* er en kjent størrelse, verken når det gjelder utbredelse, omfang eller typer. Et godt eksempel på dette er den revolusjonerende tilveksten av spor etter forhistorisk jordbruksbosetning som fant sted etter at maskinell fflateavdekking ble en vanlig undersøkelsesmetode i dyrket mark. Forvaltningsobjektene er altså ikke en endelig størrelse, men et kunnskapsfelt i stadig utvikling. Av den grunn må også den forvaltningsinitierte virksomheten alltid ha som mål å overskride dagens kunnskapsnivå med tanke på å få fram nye aspekter ved fortidige samfunn. For å imøtekomme slike utfordringer, må fylkeskommunene ha en aktiv og bevisst undersøkelsesstrategi for sin registreringsvirksomhet. Faglig program kan gi en kontekst til dette arbeidet. Samtidig kan programmene fungere som grunnlag for konstruktive dialoger i samarbeidsmøter og som utgangspunkt for seminarer om registreringsmetodikk og undersøkelsesstrategier.

Det er store lokale og regionale forskjeller i antall gjennomførte arkeologiske undersøkelser. Dette kan for visse typer kulturminner åpne for en differensiert behandling av dispensasjonssøknader. I noen tilfeller vil dette kunne gjelde for bosetningsspor, særlig i tilfeller hvor bevaringstilstanden er dårlig og muligheten for å kunne dokumentere meningsfulle kontekster er liten, men først og fremst vil det gjelde for kulturminnetyper som f.eks. kokegroper og kullgroper, som finnes i hundretall i enkelte landskaper. I områder hvor dokumentasjonsgraden av slike kulturminnetyper er høy, vil det i mange tilfeller være nok med en enkel undersøkelse der formålet er å sikre statistiske data. I en del tilfeller kan det også innvilges dispensasjon uten vilkår i slike saker. Faren med å signalisere en slik forvaltningspolitikk er imidlertid at selv et massemateriale kan bli helt utradert innenfor en grend eller en kommune. En viktig forutsetning for en slik forvaltningspraksis må derfor være at det finnes en lokal vernestrategi og en politisk vilje til å sette av områder for bevaring av større sammenhengende kulturmiljøer i forbindelse med kommunal arealplanlegging. Det viktigste poenget i denne sammenheng er imidlertid at en differensiert behandling av dispensasjonssøknader kan innebære at det i en kommune blir gitt dispensasjon for en bestemt kulturminnetype uten vilkår, mens det i nabokommunen kan bli stilt vilkår om omfattende undersøkelser av samme kulturminnetype.

I den nasjonale kulturminnepolitikken etterlyses det større forutsigbarhet i behandlingen av dispensasjonssøknader. Kulturhistorisk museum vil presisere at forutsigbarhet i denne sammenheng må være knyttet til saksbehandlingsrutiner og behandlingstid. De faglige vurderingene av verneverdi og kunnskapspotensial vil variere fra sak til sak avhengig av for eksempel representativitet, bevaringstilstand og kunnskapsstatus. Alle arkeologiske kulturminner er av nasjonal verdi. Samtidig må det erkjennes at enkelte kulturminnekategorier er omfattet av et sterkere vern enn andre. Dette gjelder særlig godt synlige kulturminner som tilskrives en landskapsmessig opplevelsesverdi i tillegg til kildeverdien. Bergkunst og monumentale gravminner er gode eksempler i en slik sammenheng. Ofte kan det motsatte sies å gjelde for kulturminner som ikke er synlige på dagens markoverflate. Det har de siste tiårene vært en tendens til at det nærmest konsekvent blir anbefalt og gitt dispensasjon for bosetningsspor påvist ved maskinell prøvesjaktning i dyrket mark. En slik praksis kan ikke fortsette uten at dette vil få alvorlige konsekvenser for bestanden av disse kulturminnene. Et sentralt problem i forvaltningen av slike kulturminner er at kulturminner i dyrket mark utsettes for en konstant slitasje og gradvis ødeleggelse gjennom jordbruksdriften. Så lenge det ikke finnes tilfredsstillende virkemidler for å bevare disse kulturminnene i landskapet, vil en sikring av kildematerialet gjennom undersøkelse representere det beste vernet. Det er også viktig å presisere at disse ikke-synlige eller lite spektakulære kultursporene i mange tilfeller har vist seg å ha et meget stort potensial for å utvide vår kunnskap om forhistoriske samfunn.

Innenfor rammen av miljøvernet blir kulturminner beskrevet som en ikke-fornybar ressurs, og det er et mål å minimere det årlige tapet av kulturminner. Det er vernet av kulturminner i det fysiske miljøet som landskapselementer som legges til grunn for utformingen av nasjonale mål. Bevaring av kulturminner har alltid vært en sentral målsetning for de arkeologiske fagmiljøene, der vern av kildemateriale for kommende forskergenerasjoner har vært en viktig drivkraft. Utviklingen av nye forskningsfelt, feltmetoder og dokumentasjonsteknologi kan gi kunnskap om forhistorien som dagens forskningsmiljøer ikke overskuer.

Kulturhistorisk museum har i dette avsnittet påpekt at nasjonale registre (Askeladden) over arkeologiske kulturminner kun omfatter de til enhver tid kjente kulturminner. Samtidig har vi gjennom vårt arbeid med faglige programmer og bruken av disse i den daglige forvaltningen, erfart at kunnskapsstatus og faglige problemstillinger ved nye undersøkelser forandrer seg fortløpende. Kulturhistorisk museums innvendinger mot opprettingen av lister i neste avsnitt innebærer ikke at det ikke skal være rom for en differensiert praksis, men at forvaltningen må være dynamisk og i tråd med til enhver tid rådende kunnskapsstatus.

Kulturminner av særlig stor nasjonal verdi

Departementet mener at det er viktig at Riksantikvaren har nødvendige virkemidler, beføyelser og legitimitet til å kunne ivareta en nasjonal kulturminnepolitikk. Det er i denne sammenheng foreslått at det innføres en ny kategori kulturminner av «*særlig stor nasjonal verdi*», som Riksantikvaren har forvaltningsansvaret for når: a) de er viktige for landets kulturhistorie og betraktes som nasjonale symboler, b) de er knyttet til statsmakten og til utøvelse av statlige funksjoner som er sentrale for landet, c) det gjelder kulturminner og kulturmiljøer som Norge har et internasjonalt ansvar for å bevare eller d) det kreves særlig teknisk ekspertise (jf ny forskrift § 2 sjette ledd). Det er også Riksantikvaren som har myndigheten til å definere hvilke kulturminner og kulturmiljøer som er av særlig stor nasjonal verdi. For å tydeliggjøre hvilke kulturminner Riksantikvaren skal ha

forvaltningsansvaret for, skal disse identifiseres og listeføres. Listen bør etter departementets mening favne alle kategorier kulturminner, uavhengig fredningsstatus. En listeføring forutsetter krav til verdi- og typevurdering og prosess. Listen er foreslått strukturert i 7 grupper definert som utvalg av: 1) Bygninger som ikke er fredet, 2) Fredete bygninger mv., 3) Forskriftsfredete bygninger, 4) Automatisk fredete bygninger, 5) Automatisk fredete arkeologiske kulturminner, 6) Skipsfunn og 7) Fredete båter (jf Høringsnotatet, kap. 2.3 og kap. 3).

Formålet med listen er å skape forutsigbarhet, skille mellom hvilke kulturminner hhv Riksantikvaren og fylkeskommunen har forvaltningsansvar og dispensasjonsmyndighet for. I høringsnotatet heter det videre at «Formålet med listen er derfor ikke primært å gradere verdien av kulturminner og kulturmiljøer, men å forenkle forvaltningsregimet.» Det presiseres at listen må være dynamisk slik at det til en hver tid kan vurderes om kulturminner kan tas ut av listen, f.eks. fordi fylkeskommunen har ervervet tilstrekkelig *teknisk kompetanse* til å overta forvaltningen av kulturminnet.

Kulturhistorisk museum mener forslaget om lister over kulturminner og kulturmiljøer av særlig stor nasjonal verdi er problematisk. Forslaget er også interessant fordi det både direkte og indirekte avdekker at direktoratet og departementet har en rekke betenkeligheter med den forestående oppgaveoverføring. Dette fører til enkelte selvmotsigelser i høringsnotatet.

Det spesifiseres i høringsnotatet (jf kap. 2.1.4. og 3) at formålet med lister ikke primært er å gradere verdien av kulturminner og -miljøer, men å forenkle forvaltningsregimet. Det er ikke uten videre opplagt hvordan et listeregime skal fungere forenkende, derimot er det klart at veien til en gradering av kulturminner i A- og B-kategorier er kort. Det er ikke utenkelig at kulturminner og kulturmiljøer som ikke står på listen, vil bli nedprioritert til fordel for andre regionalpolitiske hensyn, selv om intensjonen ikke har vært å gradere kulturminnene. Dette vil for eksempel kunne få konsekvenser for prioritering og fordeling av ressurser og for vurderinger knyttet arealplanlegging og dispensasjonsbehandling.

Kulturhistorisk museums hovedinnvending til forslaget om lister er at en listeføring svekker kunnskapsperspektivet, og bidrar til å bekrefte eksisterende historieforståelse og et statisk syn på kulturarv. En liste forutsetter at det finnes en allerede etablert konsensus om hva som er viktig kulturarv og om hva det nasjonale er og bør være. Dette innebærer også en degradering av det vitenskapelige perspektivet i kulturminneforvaltningen, idet kunnskapen låses i en kanon. Videre kan en frykte, i den grad listene vil fungere dynamisk, at rådende politiske og økonomiske føringer vil påvirke listens innhold snarere enn kunnskapsbaserte vurderinger.

Automatisk fredete kulturminner tilhører ikke bare nasjonen Norge – en relativt ny historisk konstruksjon – men er en del av verdens kulturarv. Gjennom ratifisering av en rekke internasjonale konvensjoner (europiske og globale) har Norge forpliktet seg til å forvalte arkeologisk kulturarv på en forsvarlig måte, som kilde til kunnskap om menneskehetens historie og som kilde til vår felles hukommelse. Ansvar som følger av ratifiserte internasjonale konvensjoner hviler på all offentlig forvaltning, også et regionalt folkevalgt nivå. Det å frata fylkesnivået ansvaret for kulturminner av antatt særlig stor verdi, fremstår som uklokt i en tid der internasjonale perspektiver i økende grad setter dagsorden, også på kulturminnefeltet.

Kulturhistorisk museum mener at behovet for lister avdekker en manglende tillit til at et regionalt folkevalgt nivå er i stand til å ivareta statlige interesser og et nasjonalt og internasjonalt forvaltningsansvar. Det fremstår som at kategoriene som anføres på listen utgjør så viktige kulturelle verdier at det statlige nivået må tre ut av den rendyrkede direktoratollen, for å sikre et selvdefinert utvalg kulturminner av særlig stor nasjonal verdi. Også på dette punktet er det relevant å etterlyse kunnskapsperspektivet og forvaltningen av kulturminnenes kildeverdi. Uansett om en liste kun er

ment for å forenkle forvaltningsregimet, er det satt krav til verdi- og typevurderinger for listeføringen. Kulturhistorisk museums skepsis til et listeregime innebærer ikke at det ikke skal være rom for en differensiert praksis, tvert i mot, men at denne må være dynamisk og i tråd med til enhver tid rådende kunnskapsstatus.

Den eksplisitte hegningen om middelalderbyene i høringsnotatets forslag til liste kan ikke sies å representere et helhetlig grep i forvaltningen av kulturarven. Tvert i mot framstår det som et vilkårlig valg, som har sitt opphav i Riksantikvarens tilblivelseshistorie. Ved å plassere middelalderbyene i en særstilling setter departementet videre fingeren på det som vil bli kulturminneforvaltningens akilleshæl i regional sammenheng, nemlig konflikter knyttet til høye kostnader og områder med stort utbyggingspress (jf Høringsnotatet kap. 2.3.3.2).

Den manglende konsistensen i de løsningene som utkastet til forskriftendring presenterer, kommer tydelig til uttrykk i håndteringen av middelalderens kulturminner. Fremfor å ta direktoratrollen på alvor og delegere utgravningsansvaret i sin helhet til forvaltningsmuseene, foreslår utkastet til forskrift at Riksantikvarens oppdragsinstitutt NIKU skal ha et omfattende forvaltningsansvar for middelalderens kulturminner. Dette samsvarer hverken med Riksantikvarens eller Klima- og miljødepartementets ønske om å rendyrke Riksantikvarens rolle som direktorat med ansvar for en overordnet og helhetlig nasjonal kulturminnepolitikk. I stedet forsterker man en allerede ad hoc-preget forvaltning av middelalderens kulturminner der man opererer med hybridløsninger som ikke kan begrunnes på andre meter en ved henvisning til historiske tilfældigheter i Riksantikvarens portefølje.

Disse kommentarene kan synes negative, men de følger av at forarbeidet med vedtaket om å overføre dispensasjonsmyndigheten for automatisk fredete kulturminner fra Riksantikvaren til regionalt nivå, har vært hastverkspreget og ensidig fokusert på Riksantikvarens ønske om å rendyrke direktoratsfunksjonen samt ønsket om å styrke regionenes utviklerrolle. Faglige råd ble ikke tatt til følge i arbeidet og følgelig blir utkastet til ny forskrift i alt for stor grad preget av ad hoc-løsninger og selvmotsigelser i form av tungroddede liste- og hybridløsninger for å forvalte den nasjonale kulturarven. Den eksisterende forskrift har en langt mer logisk begrunnet tilnærming til saken. Kulturhistorisk museum vil derfor sterkt anbefale departementet å anlegge en annen og mer gjennomtenkt tilnærming til vesentlige passasjer i det foreliggende forslag til forskriftsendring.

Innspill til forslag til ny «Forskrift om myndighet mv etter kulturminneloven»

Kulturhistorisk museum vil allerede innledningsvis i dette avsnittet bemerke at det er påfallende og symptomatisk i saken at tidligere benevnelse av forskrift («Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven») er endret.

Selv om Kulturhistorisk museum stiller seg kritisk til selve grunnlaget for ny forskrift, vil vi likevel berømme departementet for et vellykket arbeid med å forenkle teksten og gjøre den mer umiddelbart tilgjengelig. Vi har konsentrert våre kommentarer om de momentene vi mener er særlig kritiske for å kunne bevare en helhetlig og nasjonal tilnærming i forvaltningen av kulturminner.

Kulturhistorisk museum mener det er grunnleggende for en god forvaltningspraksis at myndighetsansvar etter kml §§ 11, 12 og 13 sees i sammenheng. Dette innebærer at myndighet til å gjennomføre arkeologiske utgravninger og myndighet til å ivareta statens eiendomsrett til løse kulturminner, må følge av hverandre. Det er i denne sammenheng også nødvendig å gjenta museets vektlegging av behovet for en definert geografisk ansvarsfordeling, og vi ber følgelig om at dette innarbeides i ny forskrift.

§ 1 Definisjoner

a) universitetsmuseene:

Arkeologisk museum, Universitetet i Stavanger

NTNU Vitenskapsmuseet

Universitetsmuseet i Bergen, Universitetet i Bergen

Universitetet i Oslo, Kulturhistorisk museum

Tromsø Museum – Universitetsmuseet

Universitetsmuseene er listet opp ulikt, når det gjelder rekkefølgen på henholdsvis museets navn og universitetstilknytning. Dette bør være likt. I så måte kan det være enklest å endre til Kulturhistorisk museum, Universitetet i Oslo.

§ 2 Riksantikvarens myndighet

(1) Riksantikvaren har myndighet etter kulturminneloven §§ 4 til 6, § 9 andre ledd fjerde punktum, § 10 første ledd og § 11 i saker som gjelder automatisk fredete kulturminner.

Kulturhistorisk museum mener det er et prinsipielt viktig grep at Riksantikvarens myndighet etter kml § 10 til å fatte vedtak om kostnader videreføres. Begrunnelsen som anføres i høringsnotatet kap. 2.3.2.4. er imidlertid pragmatisk, nemlig at finansieringen av mindre private tiltak, som utgjør ca. 20 % av kostnadene til arkeologiske undersøkelser, er statlig.

Fastsettelse av de økonomiske rammene for vilkåret bør ikke være et regionalt anliggende når kulturminnenes vitenskapelige kildeverdi er definert som et nasjonalt anliggende, jf. kulturminnelovens formålsparagraf. Begrunnelsen for at kml § 10 fortsatt skal ligge hos Riksantikvaren bør med andre ord være prinsipiell, slik det er foreslått i begrunnelsen for i forskriftens § 2 tredje ledd i høringsnotatet kap. 2.3.4.1, nemlig å sikre lik forskningspraksis nasjonalt.

(6) Riksantikvaren har myndighet til å definere hvilke kulturminner og kulturmiljøer som er av særlig stor nasjonal verdi.

Kulturhistorisk museum er av ovennevnte grunner svært kritisk til at det opprettes lister over kulturminner av særlig stor nasjonal verdi. Kulturhistorisk museum har i høringsuttalelsen lagt stor vekt på å vise at *alle* automatisk fredete kulturminner er av særlig stor nasjonal verdi.

§ 3 Fylkeskommunens myndighet

(2) Fylkeskommunen har myndighet etter kulturminneloven §§ 6 og 8, § 9 andre ledd første og tredje punktum og § 11 i saker som gjelder automatisk fredete kulturminner. Fylkeskommunen har myndighet for skipsfunn etter § 14 andre og tredje ledd. Myndigheten etter første og andre punktum gjelder ikke i saker som nevnt i § 2 sjette ledd andre punktum.

Kulturhistorisk museum har i høringsuttalelsen argumentert for at dispensasjonsmyndigheten for automatisk fredete kulturminner ikke bør legges til et regionalt folkevalgt nivå. Den logiske konsekvens av en overføring av myndighet og rendyrkning av Riksantikvaren som direktorat er etter Kulturhistorisk museums oppfatning at dispensasjonsmyndigheten bør legges til fylkesmannen.

(3) Fylkeskommunen har myndighet til å gjennomføre begrensede granskinger etter kulturminneloven § 11. Departementet kan gi forskrift om hvilke tilfeller som omfattes av første punktum.

I nåværende forskrift gjaldt denne retten eksplisitt kml § 11, første ledd bokstav a (søke etter, registrere og vedlikeholde mv. automatisk fredete kulturminner), mens retten til å foreta

granskninger knyttes til første ledd bokstav b var forbeholdt universitetsmuseene. I høringsnotatet begrunner departementet endringen med de erfaringer som ble gjort under prøveprosjektet med midlertidig delegering av dispensasjonsmyndighet i visse saker (omtalt over). Konklusjonen av denne evalueringen var at oppgavene utført av fylkeskommunene fortsatt må oppfattes som en del av registreringen og ikke skal oppfattes som en arkeologisk utgravning (Prøveprosjektet, s. 20). Ny forskrift bør følgelig ikke heller åpne opp for dette.

§ 5 Universitetsmuseenes myndighet

(1) Universitetsmuseene har myndighet etter kulturminneloven §§ 11 og 13 første ledd i saker som gjelder kulturminner som befinner seg på land. Dette gjelder ikke for middelaldersk bygrunn, kirker, kirketufter, forsvarsverk fra middelalderen og rester av alle slike kulturminner.

(2) Universitetsmuseene har myndighet etter kulturminneloven § 14 andre og tredje ledd for skipsfunn som befinner seg på land.

Her vil vi anføre at vi prinsipielt mener at ansvaret for arkeologiske undersøkelser og samlinger bør følge hverandre. Dette med utgangspunkt i kunnskapsperspektivet og muligheten til å prioritere i innsamlingsprosessen, redegjort for over. Det er følgelig uheldig at samlingsansvar for løse kulturminner fra middelaldersk bygrunn etc. ikke ledes av ansvaret for å granske slike kulturminner.

I henhold til andre ledd utvides universitetsmuseenes myndighet til å granske til også å gjelde skipsfunn eldre enn 100 år (jf Høringsnotatet kap. 2.4.9.2). Også her vil vi påpeke at det er prinsipielt uheldig at utgravnings- og samlingsansvar ikke følger hverandre. Det er ulogisk at universitetsmuseene skal ha utgravningsansvar for skipsfunn, når samlingsansvaret fortsatt skal ligge hos sjøfartsmuseene, jf. forskriftens § 12, andre ledd.

§ 7 Underrettningsplikt

(3) Dersom fylkeskommunen i saker som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning 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.

Når det gjelder tredje ledd og Riksantikvarens rett til å overta saker der fylkeskommunen fatter vedtak som er i strid med de faglige tilrådingene, mener Kulturhistorisk museum at dette er prinsipielt riktig.

§ 8 Prosjektplan og budsjett

Før behandling av en søknad om tillatelse etter kulturminneloven § 8 første, andre eller fjerde ledd eller § 14 andre ledd, skal forvaltningsmuseene og NIKU snarest gi sin tilråding i saken og på anmodning utarbeide en prosjektplan og et forslag til budsjett. Ved tillatelse etter kulturminneloven § 8 fjerde ledd kan prosjektplan og forslag til budsjett utstå til gjennomføring av planen.

Kulturhistorisk museum ser det som positivt at det åpnes for utsatt prosjektplan og budsjett i kml § 8 fjerdeleddsaker, ettersom det erfaringsmessig kan gå mange år mellom vedtatt plan og realisering av den. I mellomtiden kan faglige prioriteringer ha endret seg, i tråd med kunnskapsstatus. Vi mener at det i de fleste tilfeller er langt mer effektivt med en tilråding, ev. med et kostnadsoverslag, mens full prosjektplan og budsjett ofte med fordel kan utsettes til § 10-behandlingen. I høringsnotatet kap. 2.4.13.1 legger departementet opp til at det er Riksantikvaren som skal bestemme når prosjektplan og budsjett må utarbeides. Dette mener vi er ryddig.

§ 9 Gjennomføring av arkeologiske utgravinger mv.

Som allerede anført til forskriftens § 5 mener vi at forvaltningsmyndighet til faste og løse kulturminner bør følge hverandre, og at det er uheldig med en ytterligere oppsplitting av oppgaver mellom forvaltningsmuseene og sjøfartsmuseene/NIKU.

§ 10 Gjennomføring av arkeologiske registreringer mv.

(1) Riksantikvaren kan alltid beslutte at forvaltningsmuseene eller NIKU skal utføre oppgaver etter kulturminneloven § 11 første ledd bokstav a for bestemte saker eller innenfor et bestemt tidsrom.

Kulturhistorisk museum ser ikke den praktiske betydningen av paragrafen.

§ 11 Meldeplikt for forskningsinitierte utgravinger og sikringstiltak

(3) I saker som gjelder middelaldersk bygrunn, kirker, kirketufter, forsvarsverk fra middelalderen og rester av alle slike kulturminner, kan Riksantikvaren beslutte at NIKU skal gjennomføre forskningsinitierte utgravinger eller sikringstiltak etter kulturminneloven § 11 første ledd bokstav b og § 13 første ledd andre punktum. NIKU skal underrette Riksantikvaren senest tre uker etter at tiltaket er gjennomført.

Siste setning er ulogisk gitt det formelle innholdet i første setning.

§ 12 Statens eiendomsrett til løse kulturminner og skipsfunn

(1) Universitetsmuseene skal ivareta statens eiendomsrett til løse kulturminner, jf. kulturminneloven § 12 første ledd.

(2) Sjøfartsmuseene skal ivareta statens eiendomsrett til skipsfunn, jf. kulturminneloven § 14 første ledd.

Kulturhistorisk museum stiller spørsmål ved endringen av ordlyden i ny forskrift i første ledd. Tidligere het det at landsdelsmuseene skal forvalte statens eiendomsrett. Dette er endret til skal ivareta statens eiendomsrett. Vi er usikre på hvorvidt dette har juridiske konsekvenser for utøvelsen av samlingsansvaret.

Når det gjelder andre ledd, se kommentarer til forskriftens § 5.

Oslo, 21. juni 2018

Med hilsen

Håkon Glørstad

Museumsdirektør

Karl Kallhovd

Assisterende museumsdirektør