

Klima- og miljødepartementet

Høringsvar - Regionreformen - ny forskrift om myndighet mv etter kulturminneloven og overføring av andre oppgaver

Klima- og miljødepartementet har sendt ut forslag til ny forskrift om myndighet mv etter kulturminneloven og overføring av andre oppgaver på høring. Dagens forskrift foreslås samtidig opphevet.

Bakgrunnen for saken er at stortinget har sluttet seg til at oppgaver og funksjoner på kulturminneområdet overføres fra Riksantikvaren til fylkeskommunen fra 1. januar 2020. Dette er beskrevet i Meld. St. 22 (2015-2016) «Nye folkevalgte regioner - rolle struktur og oppgaver» og Prop. 84 S (2016-2017) «Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå». Stortinget har sluttet seg til at forvaltningen av de fleste automatisk fredete kulturminnene, fra før år 1537, overføres fra Riksantikvaren til fylkeskommunen i Innst. 377 S (2015-2016), «Innstilling fra kommunal og forvaltningskomiteen om Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver».

Et mål med overføringen er at Riksantikvaren skal rendyrkes som direktorat med oppgave å videreutvikle funksjonen som rådgivende og utøvende faginstans og utarbeide retningslinjer, rutiner, digitale fagsystemer mv for å sikre lik forvaltningspraksis i fylkeskommunene.

Samtidig er hensikten med overføring av oppgaver til fylkeskommunene, som regional kulturminnemyndighet, å bidra til forenkling, være tydelige og gi et mer helhetlig grep på kulturminneområdet samt styrke fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler. Det forutsettes at det bygges opp tilstrekkelig kompetanse og kapasitet slik at man sikrer god kvalitet i oppgaveløsingen. Oppgaveoverføring er foreslått å skje etappevis etter 2020 i samsvar med oppbygging av kompetanse og kapasitet i fylkeskommunen.

Overføring av oppgaver på kulturminnefeltet er behandlet av et ekspertutvalg som la frem en rapport 1. februar 2018 med høringsfrist 9. mai 2018. Det foreslås her at hovedmengden av førstelinjeoppgaver på kulturminnefeltet, samt relevante tilskuddsordninger overføres fra

Postadresse	Org.nr. 974 767 880	Besøksadresse	Telefon	Saksbehandler
7491 Trondheim Norway	postmottak@museum.ntnu.no www.ntnu.no/vitenskapsmuseet	Erlings Skakkes gate 47 B	+47 73592160	Bernt Rundberget Bernt.rundberget@ntnu.no Tlf: 73592170

Riksantikvaren til fylkeskommunen. NTNU Vitenskapsmuseet har her avgitt sitt høringssvar som del av en samlet uttalelse fra NTNU.

Sammendrag

NTNU Vitenskapsmuseet har flere merknader og anbefalinger knyttet til forslag om ny forskrift om myndighet mv etter kulturminneloven og overføring av andre oppgaver. De mest sentrale momenter er som følger:

- *Utkastets § 2 (6) Riksantikvaren har myndighet til å definere hvilke kulturminner og kulturmiljøer som er av særlig stor nasjonal verdi.*

NTNU Vitenskapsmuseet finner distinksjonen mellom nasjonale verdier definert i Lov om Kulturminner og kulturminner av særlig stor nasjonal verdi problematisk. Forslaget har ikke hjemmel i Lov om Kulturminners formålsparagraf, og kan skape grunnlag for ulik vurdering av verne- og kunnskapsverdier. Det synes unødvendig å gjøre slik distinksjon for å kunne utskille oppgaver som av faglige og samfunnsøkonomiske hensyn best ivaretas av spisskompetanse hos Riksantikvaren. Såfremt forslaget opprettholdes anbefales det at automatisk fredete kulturminner holdes utenfor slik listeføring.

- *Utkastets § 3 flere underpunkter.*

De faglige og økonomiske rammebetingelser for den omfattende myndighetsoverføring til Fylkeskommunene er ikke konsekvensvurdert i utkast til forskrifter eller foreliggende bakgrunnsdokumenter. En rekke habilitets- og juridiske forhold er heller ikke vurdert i forhold til Fylkeskommunens flersidige roller. Spesielt kan rollene som regional utviklingsaktør og vernemyndighet for nasjonale verdier medføre risiko for rollesammenblanding som går på bekostning av kvalitative kunnskaps- og verneverdier.

- *Geografiske ansvarsfordelingen mellom de fem universitetsmuseene regulert gjennom § 2 i gjeldende forskrift foreslås fjernet.*

Det er de såkalt faste kulturminnene etter Kml § 4, som er lagt til grunn for vurderingene i høringssvaret. Samlingsansvaret for løse kulturminner etter Kml § 12 er ikke hensynstatt med opphevingen av den geografiske ansvarsfordelingen. NTNU Vitenskapsmuseet mener at forslaget skaper utfordringer for historiske og godt innarbeidete samarbeidsforhold og fare for manglende kontinuitet og oppsplitting av kunnskapsbanken som museenes samlinger i form av arkiver, gjenstander og databaser representerer. Vi anbefaler sterkt at den geografiske ansvarsfordelingen opprettholdes i ny forskrift.

- *Utkastets § 3 (3) Fylkeskommunens myndighet til begrensete granskinger.*

Fylkeskommunene er gitt myndighet til å gjennomføre begrensede granskinger etter Kml § 11 i sammenheng med oppgaveoverføringen. NTNU Vitenskapsmuseet understreker at det er viktig at

begrepet «begrensede granskninger» defineres klart og at myndigheten avgrenses til Kml § 11, 1 ledd, bokstav a.

- *Utkastets § 12 – Statens eiendomsrett til løse kulturminner og skipsfunn.*

I forslag til ny forskrift er formuleringene om universitetsmuseenes ansvar endret fra å *forvalte* til å *ivareta* løse kulturminner. Vi mener denne endring av ordlyd er svært uheldig da en bærekraftig bevaring av kildematerialet fordrer en aktiv faglig forvaltning av samlingsansvaret. Vi anbefaler at ordlyden i gjeldende forskrift opprettholdes.

- *Marin forvaltningspraksis regulert gjennom utkast til forskrift §§ 3, 5 og 6.*

NTNU Vitenskapsmuseet peker i høringssvaret på viktigheten av en helhetlig og fullstendig overføring om det ikke foreligger særskilte faglige og ressursmessige grunner. Forslaget innebærer etter vår mening en ytterligere oppsplitting av ansvarsforhold i forhold til dagens situasjon samtidig som kompetanseperspektivet og infrastruktur må være ledende for plassering av myndighet. For å ivareta formålet med ny forskrift om forenkling ved at all førstelinjeansvar, anbefales at denne myndigheten, inkludert graving av skipsfunn på land, å ligge til sjøfartsmuseene.

Dispensasjonsmyndighet anbefales videre å ligge hos Riksantikvaren.

Innledende bemerkninger

NTNU Vitenskapsmuseet er prinsipielt uenig i Stortingets beslutning om overføring av oppgaver knyttet dispensasjon fra Kulturminneloven fra direktorat til fylkeskommunene. Vi mener dette skaper flere utfordringer i henhold til lovverkets intensjoner som forskriften i bedre grad burde ta høyde for. Kulturminnelovens formålsparagraf § 1, 1. ledd, definerer forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer «*som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning*». Innen miljøforvaltningen er det en sentral premisse at oppgavene skal forvaltes i et nasjonalt perspektiv og hvor det lokale eller regionale handlingsrommet er begrenset. Tilsvarende bør være gjeldende for automatisk fredete kulturminner, da de etter loven defineres som ikke fornybare ressurser. De 10 planlagte regionene i Norge er relativt små med hensyn til befolkningsstørrelse og som samfunnsøkonomiske enheter, og det er nærhet mellom beslutningsmyndighet og aktører i næringslivet. Ved oppgaveoverføring til fylkeskommunalt nivå ser vi en risiko for at forvaltningen av nasjonale verdier kan bli gjenstand for skiftende regionalpolitiske interesser. Vi ser det her som sentralt å skille mellom lokale og regionale kulturminner definert av lokal- og regionalforvaltningen og kulturminner definert som nasjonalt viktige gjennom fredningsbestemmelsene i kulturminneloven. Regionalforvaltningen vil slik vi ser det ha vanskeligheter med utføre forvaltning av nasjonale verdier utfra likhetsprinsipper sett fra et nasjonalt perspektiv selv om direktoratet utvikler rutiner, retningslinjer og systemer for en likest mulig praksis. En kan dermed ved den planlagte overføring komme i en situasjon hvor det utvikles ulik forvaltningspraksis i regionene og slik sett blir mindre likhet for loven, og at kravet til bevaring av representative utvalg av kulturminner på nasjonalt plan ikke ivaretas.

NTNU Vitenskapsmuseet mener likevel at når en overføring er vedtatt bør dette så langt det er mulig, være en enhetlig og rask overføring for å få et helhetlig, enkelt og forutsigbart forvaltningsapparat. Vi mener ikke at forslaget til ny forskrifte ivaretar dette hensynet fullt ut. Et resultat av dette blir at det fortsatt er uklarheter om hvilken instans som er rette myndighet i ulike saker, noe som vil medføre et unødvendig komplekst forvaltningsregime. Eventuelle unntak fra overføring må ha en godt forankret argumentasjon.

Slik vi vurderer det vil en så omfattende overføring av oppgaver, som det her er foreslått ha omfattende ressursmessige konsekvenser. En forutsetning for overføring av nye oppgaver er oppbygging av tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i de nye regionene. En direkte kostnad av reformen vil blant annet være oppbygging av parallell kompetanse i regionene, hvor en før kunne trekke på sentral kompetanse hos Riksantikvaren. Størrelse og kompetanse på kulturminnefeltet er alt i dag svært varierende fra fylke til fylke. For å få en god og helhetlig kulturminneforvaltning ved overføringen, er vi av den oppfatning at det allerede nå må startes med tiltak slik at all nødvendig kompetanse er på plass i alle fylker innen 1. januar 2020. Slik vil en kunne unngå at det skal foretas en delvis og fragmentarisk overføring over tid.

Innledende bestemmelser – myndighet i ny forskrift

I utkastet til ny høring er forskriftens innledende bestemmelser om faglig ansvar begrenset til referanser til paragrafer uten å tydeliggjøre hva dette omfatter. Dette mener NTNU Vitenskapsmuseet er uheldig, da det gjør forskriften unødig komplisert når en skal referere til faglige ansvarsområder. I eksisterende forskrift er det tydeligere referert til hva myndighetsområdet omfatter, noe som hadde vært en fordel å videreføre i ny forskrift.

I tillegg mangler forskriften på dette punkt også henvisninger til universitetsmuseenes myndighet i henhold til Kml § 13, 4. ledd (avgjøre om funn skal overlates helt eller delvis til grunneier). Dette står i gjeldende forskrift, men er nå flyttet til detaljforskriftene for § 12. Skal en følge prinsipper for ny systematikk som gjengitt i høringsnotatet, bør Universitetsmuseenes samlede myndighetsområde – også det som angår samlingsansvar for løse kulturminner – omtales i forskriftens § 5 – *Universitetsmuseenes myndighet*.

Kunnskapsperspektivet

Et punkt NTNU Vitenskapsmuseet ser som særlig bekymringsfullt er Klima- og miljødepartementets forslag om 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.». Når det gjelder automatisk fredete kulturminner finner vi det meget problematisk å skille ut særskilte kategorier kulturminner som spesielt viktige på denne måten. En slik differensiering av kulturminner er slik vi ser det ikke hjemlet i Kulturminnelovens formålsparagraf. Utgangspunktet her er at alle kulturminner eldre enn 1537 er en del av vår nasjonale kulturarv og identitet, og at de skal vernes som ledd i en helhetlig miljø og ressursforvaltning. Til tross for fortsatt å være underlagt nasjonal lovgivning, vil automatisk fredete kulturminner som ikke kommer på direktoratets liste, i praksis risikere å få en sekundær verdi av regional betydning. En risikerer da at kulturminner som ikke er listeført potensielt vil bli mere sårbare innen bl.a. regionenes arealforvaltning, og at kunnskapsbaserte forvaltningspraksiser og nasjonale føringer på kulturminnefeltet blir overstyrt av regionalpolitisk nivå - da førstelinjeansvaret for denne kulturminnegruppen i hovedsak tenkes lagt til de nye regionene. NTNU Vitenskapsmuseet er av den oppfatning at dette forslaget, til tross for Riksantikvarens rolle som klageorgan og innsigelsesmyndighet, risikerer å svekke intensjonen om nasjonalt ansvar etter Kml §1, 2. ledd. En følge er at forvaltningen av kulturminner og kulturmiljøer som et dynamisk vitenskapelig kildemateriale blir satt til side i den regionalpolitiske arealforvaltningen.

Gjennomgående mener vi at forslag til ny forskrift i for stor grad omhandler en rent teknisk myndighetsoverføring fra stat til region. Sammenholdt med at grunnlagsdokumentet Meld. St. 22 (2015-2016) i liten grad behandler ressursbehovene knyttet til myndighetsoverføring fra Staten til regionene, skaper det uklarhet om konsekvenser for ivaretagelse av og oppbygging av kunnskap på kulturminnefeltet. Problemstillinger knyttet til habilitet når forvaltningen i regionen kan komme til å sitte på flere sider av bordet, både som utviklingsaktør, myndighetsutøver for nasjonale kulturminneverdier og undersøkende instans kan vi heller ikke se er belyst i hverken grunnlagsdokumenter eller i de foreliggende høringsdokumenter.

Roller og oppgaver

NTNU Vitenskapsmuseet mener at oppgaveoverføringen vil gi de nye folkevalgte regionene flere roller knyttet til ulike paragrafer som i sum kan være problematiske i et verneperspektiv. Dette er særlig knyttet til Kml § 9, undersøkelsesplikten jf. § 8, tillatelse til inngrep i automatisk fredete kulturminner, hvor en og samme institusjon skal fatte vedtak om dispensasjon og sette vilkår om omfang og oppfyllelse av undersøkelsesplikten, og samtidig være regionens utviklingsaktør. Vi mener det er særlig utfordrende i et regionalpolitisk perspektiv, da arealforvaltning og samfunnsutvikling raskt kan gå på bekostning av bevaringsperspektiver i forhold til kulturminner.

Vi mener også at formuleringen om at fylkeskommunen gis myndighet til å gjennomføre begrensede granskninger etter Kml § 11 i sammenheng med utøvelse av myndighet etter

henholdsvis §§ 9 og 8, 1. 2. og 4. ledd er uklar. Våre bemerkninger på dette punktet går på om forslaget til ny forskrift § 3, tredje ledd skal forstås som en implementering av den praksis som har vært utprøvd gjennom prøveprosjektet, eller om det er tale om innføring av en ny praksis. Det er viktig at begrepet «begrensede granskninger» gis en klar definisjon. Ved ikke å legge forskriftens § 3 direkte under Kml § 11, 1 ledd, bokstav a, gis det rom for fortolkning og uklarhet om hvilke granskninger fylkeskommunene vil kunne utøve etter Kml § 11, 1 ledd, bokstav b.

Geografisk ansvarsområde.

Den geografiske ansvarsfordelingen mellom de fem universitetsmuseene er regulert gjennom § 2 i gjeldende forskrift. Det foreslås at denne bestemmelsen tas ut av forskriften da den ansees som unødvendig samtidig som den ikke har hjemmel i kulturminneloven. Det presiseres at Riksantikvaren og NIKU sitt ansvarsområde er hele landet. For forvaltningsmuseene foreslås det at det må gjøres avklaringer primært løst gjennom avtaler seg imellom og med fylkeskommunene. Departementet anser forvaltningsmuseene og fylkeskommunen som best egnet til å vurdere dette. Ved uenighet avgjøres ansvarsområdet av departementet.

NTNU Vitenskapsmuseet mener en slik løsning er svært uheldig. Regionreformen og arealforvaltning har gitt premissene for endringer av myndighet, ansvar og oppgaver som utkast til ny forskrift legger til grunn. Det er følgelig de såkalt faste kulturminnene etter Kml § 4, landskapsobjektene, som ligger til grunn for ansvarsfordelingen. Den geografiske ansvarsfordelingen er historisk sett svært viktig av hensyn til granskning jf. Kml § 8 og § 11b., og virksomheten henger tett sammen med forvaltningen av de løse kulturminnene som samles inn. Samlingsansvaret for løse kulturminner etter Kml § 12, blir med foreliggende forslag derimot ikke hensynstatt med opphevingen av den geografiske ansvarsfordelingen.

Universitetsmuseenes grunnlag for å forvalte kulturarven som vitenskapelig kildemateriale har siden lovens ikrafttredelse i 1906 vært en topografisk organisering slik den er nedfelt i dagens forskrift. Ordningen har skapt et unikt, systematisk innsamlet og publisert datamateriale for norsk arkeologi som er unik i internasjonal sammenheng, og som også gir grunnlag for å ta ut synergiene av museenes tredelte samfunnsoppdrag – forskning, forvaltning og formidling. Ved å ta den geografiske ansvarsfordelingen ut av forskriften, svekker man fundamentet for en systematisk sikring av kildematerialet og tilhørende kunnskapsproduksjon som kulturminneforvaltningen er avhengig av. I en situasjon der mange aktører skal avlevere kildemateriale og dokumentasjon blir det desto viktigere å fastholde den geografiske ansvarsfordelingen mellom museene for å sikre verdiene som fremkommer på en systematisk og forutsigbar måte. Dette er også kritisk for det nasjonale ansvaret universitetene pålagt gjennom Universitets- og høyskolelovens § 1-4, 2. ledd til å

bygge opp, drive og vedlikeholde vitenskapelige samlinger og publikumsutstillinger ved universitetsmuseene i Bergen, Oslo, Trondheim, Tromsø og Stavanger.

NTNU Vitenskapsmuseet er av den klare oppfatning at den geografiske ansvarsfordelingen må opprettholdes i ny forskrift. Vi mener også at Kunnskapsdepartementet må ha en rolle og et ansvar i spørsmålet, som eier av universitetsmuseene med tilhørende ansvar for å bygge opp, drive og vedlikeholde vitenskapelige samlinger og publikumsutstillinger utstillinger.

Forskrift om kulturgjenstander

NTNU Vitenskapsmuseet mener det er fornuftig å lage en egen forskrift om kulturgjenstander i medhold av Kml § 23 flg. Dette vil på en god måte skille fagområder knyttet til kulturdepartementet og Klima- og Miljødepartementet.

Spesielt til forskriften

I tillegg til innledende og generelle betraktninger har NTNU Vitenskapsmuseet kommentarer som går direkte på innholdet i forskriften. Bemerkningene varierer fra å være generelle til spesifikke med forslag til endring av innhold i teksten.

§2 – Riksantikvarens myndighet

§2 (1) NTNU Vitenskapsmuseet ser det som positivt at fastsettelse av budsjett for arkeologisk utgravning blir bibeholdt hos Riksantikvaren. Vi har sett med bekymring på utfordringer og konflikter om denne oppgaven ble overført til regionene. Med dette grepet sikres kunnskapsperspektivet i langt større grad enn ved det ville blitt gjort i konkurranse med arealmessige og samfunnsutviklende regionale behov.

§2 (2) Forslaget om å innføre en ny kategori kulturminner av særlig nasjonal verdi er også bemerket innledningsvis. NTNU Vitenskapsmuseet fraråder sterkt at automatisk fredete kulturminner blir tatt inn i forslaget av tre årsaker:

1. Forslaget er selvmotsigende da automatisk fredete kulturminner allerede er definert som nasjonale verdier gjennom Kml § 1. 1 ledd. Ingen ytterligere prioritering skal være nødvendig. Kriteriene for listeføring av automatisk fredete kulturminner viser også en manglende verdsetting av kulturminner eldre enn middelalderen som ikke er nasjonale symboler eller knyttet til statlige funksjoner i historisk tid. Dette handler etter vårt skjønn om kunnskapstradisjoner ved Riksantikvaren, snarere enn om den kulturhistoriske verdien og bredden i kulturarven som etter lovgivningen skal ha et vern.

2. Forslaget gir rom for at ulike politiske strømninger kan bidra til kanonisering av perioder av Norges historien og kategorier av kulturminner som representerer slik historie. Vi bør lære av den relativt nære historien når det gjelder slike framstøt og ikke bidra til ordninger som skaper grobunn for skjevfordeling av hva og hvilke befolkningsgruppers kulturminner som er av større eller mindre nasjonal verdi.

3. Ved listeføring vil det dynamiske kunnskapsperspektivet bli særlig utfordret da tenkningen rundt kulturminnevern som forvaltning av et ressurspotensial for kunnskapsutvikling vil bli svekket.

Når det gjelder middelalderbyene forslås det å overføre oppgaver i to etapper, der de store byene Oslo, Bergen, Trondheim og Tønsberg foreslås innlemmet på listen over kulturminner av særlig stor nasjonal verdi, og følgelig ligge under Riksantikvarens førstelinjeansvar. På sikt er det tenkt at ansvaret for alle middelalderbyene skal overføres, dvs. tas ut av listen av særlig nasjonal verdi. NTNU Vitenskapsmuseet er som allerede nevnt imot en fragmentering og oppdeling av ansvar. Det bør så langt det rekkes ikke gjøres unntak og vi kan ikke se at det er gode nok argumenter for å beholde de fire store middelalderbyene hos Riksantikvaren inntil videre så lenge oppbygging av kompetanse blir satt i gang snarlig. Det sitter også kompetanse i alle de fire store middelalderbyene i form av distriktskontorene til Riksantikvaren som vi mener må vurderes benyttes til kompetanseheving i fylkeskommunene. En virksomhetsoverføring av Riksantikvarens regionkontorer til fylkeskommunene vil være et tiltak vi vil anbefale, slik at nødvendig kompetansen blir beholdt på riktig nivå i kulturminneforvaltningen

NTNU Vitenskapsmuseet mener videre at grepet som gjøres med å listeføre middelalderbyene for å unngå spesifisering av ansvar i forskriftens § 2, gir svært uheldige signaler. Det er her ikke kulturminnene i seg selv i form av begreper som f.eks. monument eller kunnskapsbank, som er sentrale for listeføringen, men behov og mangel på forvaltningskompetanse i regionene. Nasjonale lister blir således degradert til å være et verktøy i regionreformen fremfor å være en vernestrategi for særlig viktige kulturminner.

§2 (3) Riksantikvaren får i ny forskrift myndighet til å gi tillatelse til forskningsinitierte gravinger til *andre enn rette myndighet*. I gjeldende forskrift § 7 er denne type undersøkelser begrenset til landsdelsmuseene og NIKU. Vi mener det fortsatt må være begrenset til disse institusjonene å kunne gjennomføre forskningsinitierte gravninger. Dette for å sikre nødvendig metodisk og dokumentasjonsmessig kvalitet, samt for å sikre at innordningen av kildematerialet i etterkant foregår i tråd med innarbeidede profesjonelle standarder. Kompleksiteten i dokumentasjonen som skal håndteres tilsier at dette må være en betingelse for forskningsinitierte undersøkelser.

§2 (6) Riksantikvaren får myndighet til å fastsette kulturminner som er av særlig nasjonal verdi i denne nye kategorien. NTNU Vitenskapsmuseet har tidligere bemerket dette og foreslår at *gruppe 5* tas ut av listen med bakgrunn i tidligere kommentarer.

§ 3 – Fylkeskommunens myndighet

§ 3 (2) NTNU Vitenskapsmuseet bemerket innledningsvis at vi prinsipielt er uenig i myndighetsoverføringen på kulturminnefeltet som følge av regionreformen. Når regionreformen skal iverksettes anbefaler vi at steget tas fullt ut, og at også førstelinjeansvaret for de fire store middelalderbyene blir overført samtidig med øvrige oppgaver. Det er viktig at kompetanse følger med en slik omfattende ansvarsoverføring og det bør legges opp til en prosess med reel virksomhetsoverføring mellom stat og region, slik at personalressurser og kompetanse ivaretas.

Myndighet for undersøkelsesplikten etter § 9, 2. ledd, 1. og 3. punktum og § 11 foreslås videreført i fylkeskommunene i forslag til ny forskrift. Vi mener at imidlertid at det å ivareta både dette myndighetsområde og det foreslåtte nye myndighetsområde, dispensasjonsmyndigheten etter § 8, 1., 2. og 4. ledd fører til uryddige linjer juridisk. Dette minner om de roller universitetsmuseene hadde forut for 1990 og omorganiseringen av kulturminnevernet. Fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør bidrar i tillegg til at en rekke saker hvor det er kryssende interesser mellom vern, dispensasjon og utbygging vil bli problematiske. NTNU Vitenskapsmuseet er svært bekymret for at kulturminner og kunnskapsressurser vil måtte vike for utbyggingsinteresser der det politiske presset regionalt er stort. Det er behov for fortsatt kapasitet og kompetanse hos Riksantikvaren for å følge hvordan undersøkelsesplikten ivaretas i regionene. Samtidig må universitetsmuseene tildeles en klar og forpliktende rolle som rådgivende instans i saksbehandlingen.

I forslaget til ny forskrift skal fylkeskommunen overdras myndighet til å grave frem og gi tillatelse til inngrep i skipsfunn eldre enn 100 år etter Kml § 14, 2. ledd, 1. og 2. punktum. Forslaget skal sees i sammenheng med overføring av dispensasjonsmyndigheten for automatisk fredete kulturminner på land og vann etter Kml. § 8, 1., 2. og 4. ledd. Som et utgangspunkt har NTNU Vitenskapsmuseet i denne uttalelsen pekt på viktigheten av en helhetlig og fullstendig overføring når den nå er vedtatt gjennomført, med mindre særskilte faglige og ressursmessige grunner tilsier andre løsninger.

Skipsfunn er komplekse kulturminner hvor undersøkelser forutsetter spesialutdanning, kompetanse og infrastrukt. Per i dag er dette utdanning som knapt eksisterer i Norge og som bare finnes på forvaltningsmuseene. I en del tilfeller vil det være aktuelt å kombinere undersøkelser på land med undersøkelser under vann slik at dispensasjonssaker kan undersøkes samlet av en institusjon. Å

gjennomføre slike undersøkelser på regionalt nivå vil kreve kostbar kompetanse- og utstyrsoppbygging. Høringsnotatet påpeker at det er få slike saker årlig – noe som tilsier at en bibeholdelse av dette ansvarsområde på forvaltningsmuseene vil være den mest bærekraftige løsningen. Samtidig vil vi påpeke at forslaget innebærer en ytterligere oppsplitting av ansvarsforhold i forhold til dagens situasjon – noe som ikke er forslagets intensjon. Vi vil derfor anbefale at dispensasjonsmyndigheten knyttet til § 14 bibeholdes hos Riksantikvaren, som også har særskilt kompetanse på feltet.

§ 3 (3) Fylkeskommunen har siden 2011 hatt delegert dispensasjonsmyndighet knyttet til begrenset gransking som del av utøvelse av undersøkelsesplikten etter Kml § 9. Fylkeskommunene har gjennom dette fått myndighet til å gjennomføre dokumentasjon. Dokumentasjonen skal skje innenfor rammene av det aksepterte budsjettet for gjennomføringen av den arkeologiske registreringen i henhold til Kml § 11, 1. ledd, bokstav a. Det fattes i ettertid vedtak av fylkeskommunen i medhold av Kml § 8 om dispensasjon uten ytterligere vilkår. Denne delegeringen er benevnt *prøveprosjektet*. Evalueringen er ifølge høringsutkastet god. NTNU Vitenskapsmuseet vil imidlertid påpeke at evalueringen nettopp viste at dokumentasjonen knyttet til slike undersøkelser var mangelfull på vesentlige punkter. Ved en videreføring må det stilles strenge krav til at det utarbeides retningslinjer og at disse følges opp slik at resultatene skal kunne benyttes i videre undersøkelser, forskning og formidling.

NTNU Vitenskapsmuseet ser ikke av høringsnotatet hvordan departementet tenker avgrensning mellom forvaltningsnivåer og parter i saker som faller inn under forslagets § 9 hvor universitetsmuseene, sjøfartsmuseene og NIKU er tiltenkt rollen som rette myndighet. I beskrivelsen av gjeldende rett anvendes ikke begrepet *begrenset gransking*, men *dokumentasjon*. Dette er ikke nødvendigvis synonyme begreper. Det er derfor uklart om forslag til ny forskrift § 3, 3. ledd er å forstå som en implementering av ordningen som ble utprøvd i *prøveprosjektet*, eller om det er tale om mere omfattende undersøkelser. Det er uklart hva som ligger i bruken av begrepet «*tilsvarende myndighet*» i departementets forslag.

Det er avgjørende for at det skal bli klare linjer i forvaltningen at det utvikles tydelige kriterier for hvilke saker som omfattes av § 3, 3. ledd, 1 punktum. NTNU Vitenskapsmuseet foreslår at kriteriene fra *prøveprosjektets retningslinjer pkt. 4* implementeres direkte. Her fremgår det blant annet at *prøveprosjektet* er avgrenset til å gjelde saker der deltakerne i *prøveprosjektet* har mottatt melding/søknad og der det i forbindelse med en arkeologisk registrering er påvist ett eller et begrenset antall automatisk fredete kulturminner av vanlig forekommende type i området og hvor det ikke påregnes ytterligere funn. Manglende kriterier for avgrensning av ansvarsområdet, slik det framgår av høringsnotatet, åpner for uklare linjer mellom ansvarsområder og institusjoner og kan

føre til motstridende tolkninger. NTNU Vitenskapsmuseet mener disse forholdene må være avklart i detaljerte retningslinjer før innlemmelse i den generelle myndighetsoverføringen.

Om Kml § 11

I forslaget til ordlyd skilles det, som påpekt innledningsvis, ikke mellom Kml § 11, 1. ledd, bokstav a og b i forskriften. I høringsnotatet fremgår det imidlertid at dokumentasjonen – som her må forstås som den begrensede granskningen – skal skje i henhold til Kml § 11, 1. ledd, bokstav a. Ingen av tiltakene som ramses opp i Kml § 11, 1. ledd, bokstav a kan forstås som gransking, heller ikke av begrenset karakter. Gransking er lagt til Kml § 11, 1. ledd, bokstav b. Mener departementet at fylkeskommunen skal ha myndighet etter både Kml § 11, 1. ledd, bokstav a og b? Dersom det er slik, må dette framgå eksplisitt av forslaget til ordlyd til ny forskrift § 3 tredje ledd.

Vi vil bemerke at en slik ordning hvor fylkeskommunene kan foreta undersøkelser etter Kml § 11, 1. ledd, bokstav b også utenfor § 9 over tid kan medføre en glidning fra at fylkeskommunene foretar dokumentasjon til at fylkeskommunene foretar gransking, dette vil bidra til uklare roller mellom fylkeskommunene og universitetsmuseene.

Om Kml § 10

Det fremgår av høringsnotatet at utgiftene til den begrensede granskningen dekkes av Kml § 10 med midler utløst av registrering etter Kml § 9. Fastsetting av tiltakshavers økonomiske dekningsplikt i forbindelse med undersøkelser etter Kml § 9 er ikke vedtak, og kan derfor ikke påklages. Imidlertid dreier forslaget til ny forskrift § 3, 3. ledd seg om dispensasjonsvedtak etter Kml § 8. Vi stiller derfor spørsmål ved om det er i samsvar med Forvaltningsloven å anvende midler utløst av Kml § 10 allokert via Kml § 9 for å gjennomføre granskninger relatert til vedtak i medhold av Kml § 8.

§ 5 – Universitetsmuseenes myndighet

§ 5 (1 og 2) NTNU Vitenskapsmuseet er positive til at myndighet etter Kml §§ 11 og 13, 1. ledd i saker som gjelder kulturminner på land videreføres. Vi ser dog myndigheten i høringsnotatet i sammenheng med endring i forskriften knyttet til undersøkelse av skipsfunn *på land og under vann*, jf. ny forskrift § 6 *Sjøfartsmuseenes myndighet*. Det foreslås at myndighet til å undersøke skipsfunn på land nå skal ligge under universitetsmuseene med begrunnelse i at dette er innarbeidet begrepsbruk for kulturminneforvaltningen og ikke knyttet til spesielle kulturminnetyper. Vi er av den oppfatning av en slik deling ikke er i tråd med gjeldende kulturminnelov, som ikke skiller mellom deponerings og funnkontekster. Forskriften bør følgelig ikke legge opp til et slikt skille. Det

vesentlige prinsippet for strukturen må hvile på kompetanse på kulturminnekategorien, ikke på deponeringssituasjonen.

NTNU Vitenskapsmuseet innehar rollene både som universitetsmuseum og sjøfartsmuseum, prinsipielt har endringen derfor liten betydning for vår institusjon. Vi anbefaler likevel at dagens forskriftsordning videreføres ved at sjøfartsmuseene forblir rette institusjon til å grave ut skipsfunn eldre enn 100 år etter Kml §14, 2. og 3. ledd, både under og over vann.

§ 6 – Sjøfartsmuseenes myndighet

NTNU Vitenskapsmuseet ser det som positivt at førstelinjeansvaret for mottak av planer og tiltak til uttalelse knyttet til kulturminner under vann videreføres som sjøfartsmuseenes ansvarsområde. I denne sammenheng mener vi at fylkeskommunene bør bibeholde rollen som postkasse for sjøfartsmuseene. Ordningen fremgår av eksisterende forskrift om faglig ansvarsfordeling punkt 4, samt i notat fra Riksantikvaren fra 1998 (Brev fra RA til Fylkeskommunene av 06.08.1998, Ref: 98/02327/1).

Vi ser det som formålstjenlig at samme institusjon har førstelinjeansvar for mottak av alle planer. Fylkeskommunene gis en viktig koordinerende rolle, og underretningsplikten § 7 ivaretas uten at det er behov for ekstra kompetansebygging i regionene. Dette ivaretar formålet med ny forskrift om at «den skal bidra til forenkling, være tydelige» ved at all førstelinje saksbehandling, foruten selve dispensasjonsmyndigheten, knyttet til §14 koordineres av samme institusjon.

NTNU Vitenskapsmuseet vil påpeke at sjøfartsmuseene er gitt spesiell myndighet til å registrere mv og granske automatisk fredete kulturminner, skipsfunn og løse kulturminner under vann. I høringsforlaget kommer det frem at fylkeskommunene gjennom forslag til ny forskrift § 3, har tilsvarende myndighet etter de samme paragrafer, §§ 11 og 14, og således i prinsippet har rett til å utøve den samme myndigheten. I kommende retningslinjer må det trekkes klare grenselinjer for myndigheten mellom institusjoner for å slippe gråsoner i fortolkninger av forskriftene.

Fylkeskommunen er i utkast til ny forskrift § 3, 2. ledd, nr.2 foreslått som mottaker av melding om skipsfunn. NTNU Vitenskapsmuseet knytter denne rollen både opp mot førstelinjeansvaret og til en helhetlig og effektiv forvaltning av marine kulturminner, slike saker har ofte svært korte frister for å sikre kunnskapspotensialet. Vi anbefaler derfor at forvaltningsmuseene bibeholder myndigheten for mottak av funnmeldinger i sjø slik det er beskrevet i gjeldende forskrift.

§ 7 – Underretningsplikten

I forslaget til nye forskrifter er begrepet «samarbeidsplikt» foreslått erstattet med «underretningsplikt», da det er en gjensidig underretning som skal ligge til grunn for samarbeid mellom de ulike organer i kulturminneforvaltningen. NTNU Vitenskapsmuseet mener prinsippet om underretningsplikt er vesentlig for en god og helhetlig kulturminneforvaltning. Gitt fylkeskommunenes mangesidige roller i ny struktur vil en slik løsning avhjelpe og bidra til å sikre en helhetlige vurdering og forvaltning av kulturminneverdier nasjonalt.

En mangel i formuleringen om underretningsplikt er at NIKU og Sametinget ikke omfattes av denne i de nye formuleringene. Dette bør løses ved å referere til at institusjoner omtalt i forskriftens § 1 til § 4 har gjensidig underretningsplikt, jfr. nåværende forskrifts § 3.

§ 8 – Prosjektplan og budsjett

NTNU Vitenskapsmuseet mener at budsjett og prosjektplan ikke skal utarbeides direkte ved tillatelse etter Kml § 8, 4. ledd. Ordlyden i forskriften siste setning anbefales endret til «*Ved tillatelse etter kulturminneloven § 8 fjerde ledd, skal prosjektplan og forslag til budsjett utstå til gjennomføring av planen*».

§ 9 – Gjennomføring av arkeologiske utgravninger mv

§ 9 (1) lhht. til anbefalinger over anbefales tekst justert.

a) *universitetsmuseene gjennomføre utgravninger mv. på land av automatisk fredete kulturminner ~~og skipsfunn~~, med unntak av kulturminner i middelaldersk bygrunn*

b) *sjøfartsmuseene gjennomføre utgravninger mv. under vann av automatisk fredete kulturminner, skipsfunn eldre enn 100 år og skipsfunn på land*

§ 11 – Meldeplikt for forskningsinisierte utgravninger og sikringstiltak

I utkastets § 11 pålegges forvaltningsmuseene en meldeplikt med 3 måneds varsel før oppstart ved forskningsinisierte gravninger eller sikringstiltak. Tilsvarende meldeplikt omtales ikke for NIKU eller andre aktører som måtte ønske å gjennomføre forskningsinisierte utgravninger etter bestemmelsene i ny forskrifts § 2. Dette er en forskriftsteknisk uklarhet som må utbedres i lys av endelige formuleringer i ny § 2.

§ 12 – Statens eiendomsrett til løse kulturminner og skipsfunn

I høringsnotatet legger departementet til grunn en forståelse av at «*forvaltningsmuseene (har) rett og plikt til å oppbevare **det som er tatt opp** av løse kulturminner og skipsfunn*». Det som i nåværende forskrift handler om «*å **forvalte** statens eiendomsrett til løse kulturminner*» er i lys av dette også endret til «*å **ivareta** statens eiendomsrett til løse kulturminner*» i forslag til ny forskrift.

Etter den forståelsen departementet legger til grunn for ny forskrift § 12, ligger avgjørelsen for hva som skal anses som løse kulturminner dels til Riksantikvaren, og dels til de som «tar opp» løse kulturminner. Universitetsmuseene pålegges rollen som passive repositorer for innsamlet kildemateriale, uten mulighet til å utøve faglig kuratering eller prioritering. Samtidig innføres det en utvidelse av hvilke aktører som kan forestå arkeologiske utgravninger/innsamlinger, jf. § 3, 3 ledd – *fylkeskommunens myndighet til begrensede granskninger*. Det er viktig i forskriften å tydeliggjøre forvaltningsmuseenes klare forvaltningsansvar for hvilket kildemateriale som skal tas inn og bevares i samlingene.

Universitetsmuseene er pålagt å legge en helhetlig samlingspolitikk til grunn for sin forvaltning av samlingene i tråd med prioriterte områder for forskning, formidling og forvaltning, slik Kunnskapsdepartementet påpeker i Stortingsmelding nr. 15 (2007-2008), Tingenes tale s. 23, og slik det følger av ICOMs museumsetiske regelverk. Universitetene er også forpliktet til å bygge opp, drive og vedlikeholde museer med vitenskapelige samlinger etter Universitets- og høyskolelovens § 1-4, 2. ledd. Det er vesentlig at ansvaret for vedlikehold ikke bare gjelder enkeltfunn, men samlingene som helhet. Dersom en ikke legger et bærekraftsprinsipp til grunn for denne forvaltning, får det bevaringsmessige konsekvenser for Forvaltningsmuseenes samlinger, noe som vil være i konflikt med lovverkets intensjoner jfr. Kml § 12.

Vi ser det som særlig viktig å påpeke at vedlikehold av samlingene som vitenskapelig kildemateriale og kunnskapsbank medfører et tydelig forvaltningsansvar, knyttet til å utvikle en bærekraftig og kunnskapsbasert innsamling, bevaring og kuratering av kildemateriale. Dette krever en høyt spesialisert kompetanse på ulike kildegrupper, samt faglig funderte vurderinger av kunnskapspotensiale og forskningsrelevans.

NTNU Vitenskapsmuseet mener derfor det er uheldig at en i ny forskrift endrer formuleringene om museenes ansvar fra å *forvalte* til å *ivareta* løse kulturminner. En bærekraftig bevaring av kildematerialet fordrer en aktiv faglig forvaltning av samlingsansvaret som utkastet til ny forskrift i liten grad legger til grunn. Vi anbefaler sterkt å videreføre ordlyden i gjeldende tekst og foreslår at tekst i § 12 blir som følgende: «*Universitetsmuseene skal forvalte statens eiendomsrett til løse kulturminner, jf. kulturminneloven § 12 første ledd...*».

NTNU Vitenskapsmuseet påpeker også en utfordring at Riksantikvaren fortsatt ønsker å inneha myndigheten til å fastslå hva som er løse kulturminner etter Kml § 12, 2. ledd. Dette fordi både spesialisert kompetanse og daglige beslutninger i denne sammenheng i praksis ligger til museene. Vi

mener av den grunn at universitetsmuseene bør delegeres myndighet etter kulturminnelovens § 12, 2. ledd, da dette henger nært sammen med museenes myndighet etter §12 i forslag til ny forskrift, samt Kml § 13, 4. ledd. Dette er en forutsetning for å kunne løse det samlingsansvaret museene har for løse kulturminner på en helhetlig måte.

Overføring av oppgaver som ikke reguleres av dagens forskrift om faglig ansvarsfordeling etter kulturminneloven av 09.02.1979 nr. 8785

4.5. Overføring av oppgaver i tilknytting til tilskuddsforvaltning

Tilskuddsordningen som i dag er knyttet til bevaringsprogrammene foreslås i hovedsak overført til fylkeskommunen med begrunnelse i at de selv bør ha ansvar for å forvalte og prioritere midlene ut fra planer og behov.

Tildeling av sikrings- og bevaringsvirkemidlene er i dag basert på en helhetlig nasjonal behovsvurdering. Tilskudd gitt over Statsbudsjettet kap. 1429 post 70, må etter NTNU Vitenskapsmuseet mening sees på ut fra et nasjonalt perspektiv. Ved en eventuell overføring av denne tilskuddsordningen til fylkeskommunene vil det nasjonale forvaltningsperspektivet og allerede knappe midler bli fragmentert og lokale og regionale behov kan bli styrende, grunnet manglende oversikt. NTNU Vitenskapsmuseet vil sterkt anbefale at denne tilskuddsordningen fortsatt skal ligge hos Riksantikvaren.

Hilsen

Reidar Andersen
Museumsdirektør

Bernt Rundberget
Instituttleder

I samsvar med fullmakt er dette dokumentet godkjent elektronisk og har derfor ingen fysisk signatur