

NOU

Norges offentlige utredninger **2002: 01**

Fortid former framtid

Utfordringer i en ny kulturminnepolitikk

Utredning fra kulturminneutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 9. april 1999.
Avgitt til Miljøverndepartementet 21. desember 2001.

Statens Forvaltningstjeneste statens trykning

Statens forvaltningstjeneste
Informasjonsforvaltning

Oslo 2000

Til Miljøverndepartementet

Kulturminneutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 9. april 1999 for å vurdere mål, strategier og virkemidler i kulturminnepolitikken. Utvalget legger med dette fram sin utredning.

Utvalgets mindretall, medlemmene Elin Schanche og Christian Sulheim har en særmerknad som er inntatt i sin helhet som kapittel 15. Disse medlemmene vil ikke tiltre anbefalingene fra utvalgets flertall.

Utvalgets flertall, medlemmene Knut Andresen, Tore Berntsen, Kristen Grieg Bjerke, Ove Magnus Bore, Thore Desserud, Anne Sigrid Hamran, Espen Hernes, Tor Kubberud, Sissel Rønbeck, Frode Sannum, Audhild Schanche, Elisabeth Seip, Kristian Skjølaas, Janne Wilberg og Tora Aasland viser til at særmerknaden ble lagt fram på utvalgets siste møte 17. desember 2001. Utvalgets flertall har derfor ikke hatt mulighet til å drøfte innholdet i særmerkningen.

Oslo, 21. desember 2001

Tora Aasland leder

Thore Desserud, nestleder

Knut Andresen

Tore Berntsen

Kristen Grieg Bjerke

Ove Magnus Bore

Anne Sigrid Hamran

Espen Hernes

Tor Kubberud

Sissel Rønbeck

Frode Sannum

Audhild Schanche

Elin Schanche

Elisabeth Seip

Kristian Skjølaas

Christian Sulheim

Janne Wilberg

Torbjørn Lange Sekretariatsleder Tonte Hegard Faglig spesialrådgiver Kristine Johansen Rådgiver

Kapittel 1

Sammendrag og hovedstrategier. Mandat, sammensetning, arbeid og rammevilkår**1.1 Sammendrag**

Bakgrunnen for oppnevningen av kulturminneutvalget var Stortingets behandling våren 1998 av St.meld. nr. 58 (1996–97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling – Dugnad for framtida*. Stortingets flertall la til grunn at dagens kulturminnepolitikk ikke var tilstrekkelig for å sikre vår felles kulturarv for kommende generasjoner. De mente det var behov for en grundig vurdering av mål, strategier og virkemidler. Det ble lagt vekt på at kulturminnepolitikken bør utøves i et nært samarbeid mellom offentlige myndigheter og private interesser.

I sitt mandat ble utvalget bedt om å vurdere videreutvikling av kulturminnepolitikken, med særlig vekt på:

- perspektivet på kulturminner som ressurs for samfunnet
- vern og forvaltning av fredete og bevaringsverdige kulturminner
- eieres rolle og situasjon
- kommunenes og organisasjonenes rolle i kulturminnearbeid
- nettverksbygging
- staten som eier
- organiseringen av kulturminneforvaltningen på fylkesnivå, herunder også samisk kulturminneforvaltning
- internasjonalt kulturminnesamarbeid, med spesiell vekt på utviklingssamarbeid

Utvalgets flertall har i utredningen både lagt vekt på å vurdere kulturminner og kulturmiljøer som ressurser i seg selv, og å se kulturminnene og kulturminnepolitikken som ledd i en større samfunnsmessig sammenheng.

Utredningen er delt i to hoveddeler:

Del I: Verdigrunnlag og hovedlinjer i en ny kulturminnepolitikk

Del II: Forslag til tiltak

I vedleggene 2–5 beskrives dagens situasjon når det gjelder overordnede rammer i kulturminnepolitikken, tilstanden til ulike kategorier kulturminner og kulturmiljøer, ressurs situasjonen, og det gis en historisk oversikt over utviklingen av den offentlige kulturminneforvaltningen.

Avslutningsvis i hvert kapittel i del II er anbefalingene til utvalgets flertall til angjeldende kapittel oppsummert. I dette sammendraget gis det derfor bare en kort omtale av hva som behandles i de enkelte kapitlene.

Utvalgets mindretall, utvalgsmedlemmene Elin Schanche og Christian Sulheim, har en særmerknad som er inntatt i sin helhet som kapittel 15, og disse medlemmene vil ikke tiltre anbefalingene fra utvalgets flertall.

I *kapittel 1* presenteres 10 hovedstrategier fra utvalgets flertall, samt mandat, sammensetning og rammevilkårene for utvalgets arbeid.

I *kapittel 2* framheves verdier som knytter seg til kulturminner og kulturmiljøer. Hva kan kulturminner og kulturmiljøer fortelle, hvor befinner de seg i hverdagslandskapet og hvordan kan de samme kulturminner eller kulturmiljøer gi forskjellige opplevelser og kunnskap til ulike personer.

Det legges vekt på at forskjellige mennesker og grupper i samfunnet måler verdier etter ulike skalaer, fordi de ofte har ulike interesser og forskjellig verdisyn. Ikke alle har de samme mulighetene til å bli hørt i den offentlige debatten, eller til å få gjennomslag for sine synspunkter eller interesser. Det underbygges hvorfor det er viktig at kulturminnepolitikken må basere seg på et bredt perspektiv som tar hensyn til både det allmenne og det spesielle, og som sikrer et bredt og mangfoldig utvalg av kulturminner og kulturmiljøer.

Det ses også på hvilke utfordringer slike faktorer gir for utforming av framtidens kulturminnepolitikk.

I *kapittel 3* presenteres visjonen og målene til utvalgets flertall:

Visjonen for framtidens kulturminnepolitikk er «*Kulturminner og kulturmiljøer – kilder til opplevelse, utvikling og verdiskaping*». For å nå denne visjonen er det utarbeidet fem mål:

1. Kulturminner og kulturmiljøer viser et historisk, kulturelt og materielt mangfold.
2. Samvirket mellom mennesker og kulturminner skaper verdier, kunnskap og opplevelser.
3. Sammenhengen mellom natur og kulturminner stimulerer til bærekraftig ressursforvaltning.
4. Det er likeverd i samspillet mellom offentlige og private aktører.
5. De økonomiske rammene står i forhold til oppgavene.

Videre presenteres hovedstrategier og hovedområder som utvalgets flertall mener må legges til grunn for å nå visjonen og målene for en ny kulturminnepolitikk. Dette utdypes i tiltakskapitlene 4–13.

I *kapittel 4* beskrives kulturminner og kulturmiljøers betydning som verdier i lokalsamfunnene, der mennesker har sin tilhørighet. Kapitlet konkretiserer flere av de perspektiver som trekkes opp i verdikapitlet (*kapittel 2*), og det foreslås tiltak med sikte på å øke engasjementet for og gleden ved å ta vare på disse verdiene.

Det legges vekt på at lokalsamfunn må settes i stand til å være en pådriver og en påvirker med reell innflytelse på utforming og bruk av omgivelsene. Dette gjelder både i forbindelse med arealplanlegging og i tilrettelegging og formidling av kulturminneverdier. Betydningen av å bygge nettverk, som blant annet trekker inn frivillige organisasjoner og museer, trekkes også fram.

I *kapittel 5* gjennomgås situasjonen for private eiere av fredete kulturminner og kulturmiljøer og for samiske rettighetshavere og brukere. Videre ses det nærmere på statens rolle og ansvar i egenskap av eiere og forvaltere av kulturminner og kulturmiljøer, og på kommunenes økonomiske ansvar for kirker.

Ser man bort fra de automatisk fredete kulturminnene, er bare rundt 3000 vedtaksfredet etter kulturminneloven. Målet om å sikre et mangfold av kulturminner og kulturmiljøer er derfor helt avhengig av at eiere flest tar ansvar gjennom daglig bruk, vedlikehold og skjøtsel.

Utvalgets flertall foreslår en rekke tiltak knyttet opp mot behovet for å utarbeide en ny kulturminnelov som skal gi større likeverd mellom eiere og den offentlige kulturminneforvaltningen. Det foreslås flere tiltak knyttet opp mot økonomi og kompensasjon for merutgifter. Behovet for styrking av de økonomiske virkemidlene utdypes nærmere i kapittel 9.

Situasjonen for samiske rettighetshavere og brukere beskrives og det foreslås tiltak knyttet til dokumentasjon av kulturminner og kulturlandskap og til forvaltning av reindriftas kulturlandskap.

Når det gjelder staten som eier og forvalter av kulturminner og kulturmiljøer, vektlegges betydningen av at staten går foran som et godt eksempel. Behovet for å få utarbeidet en samlet politikk for statlig eierskap og eiendomsforvaltning understrekes.

Kirkene og kirkegårdene er viktige kulturminner, og kommunenes muligheter til å ivareta sine forpliktelser vil være avhengig både av rammevilkårene på kulturminnefeltet og av kommunens økonomi.

I *kapittel 6* er omtalen i stor grad konsentrert om frivillige organisasjoner, men vurderingene og forslagene gjelder alle former for frivillig arbeid. Frivillig innsats har alltid vært en sentral og viktig forutsetning for å kunne ta vare på kulturarven, både på kulturminnefeltet og i museer. Utvalgets flertall mener det må legges best mulig til rette for at de frivillige organisasjonene får arbeidsvilkår som stimulerer til kreativitet, engasjement og rekruttering. Frivillige organisasjoner omtales også i forbindelse med kulturminnerelatert utviklingsarbeid i kapittel 13.

I *kapittel 7* legges det vekt på at den offentlige kulturminneforvaltningen og museene begge arbeider med den materielle kulturarven og at det langt på vei ligger en felles ideologi til grunn for innsatsen i de to sektorene. Det er et stort og uutnyttet potensiale for et styrket samarbeid med museene, som utvalgets flertall mener bør tas i bruk i arbeidet med å ta vare på kulturminner og kulturmiljøer. Museenes rolle som formidler, kunnskapsbank og møteplass trekkes fram spesielt, og situasjonen for museenes kulturhistoriske bygninger omtales. I kapittel 11 foreslås også en del felles tiltak mellom museene og den offentlige kulturminneforvaltningen når det gjelder konserverings- og håndverkertjenester, og overfor skolen.

I *kapittel 8* vurderes behovet for en egen særlov om kulturminner og kulturmiljøer. Det gis også en vurdering av plan- og bygningsloven som virkemiddel for å ta vare på kulturminner og kulturmiljøer.

Utvalgets flertall mener det fortsatt er behov for en egen særlov for kulturminner og kulturmiljøer. Forholdet til plan- og bygningsloven og andre lover på miljøfeltet må ivaretas gjennom en god samordning mellom lovene. Det foreslås å utarbeide en ny kulturminnelov. Hvilke føringer som må ligge til grunn for et slikt arbeid framgår av kapittel 5.

I forhold til plan- og bygningsloven er planlovutvalget godt i gang med å revidere dagens lov. Kulturminneutvalgets flertall foreslår en rekke endringer som skal styrke plan- og bygningsloven som virkemiddel i arbeidet med å ta kulturhistoriske hensyn og legge vekt på kulturminner som ressurs. Blant annet legges det vekt på at eiere, organisasjoner og lokalsamfunn må gis anledning til å delta mer aktivt i arbeidet med arealplaner. Forholdet til oppfølging av urfolk og nasjonale minoriteters rettigheter i plan- og bygn-

ingsloven er også vurdert. Flere av forslagene vil bli fulgt opp gjennom planlovutvalgets videre arbeid.

En presentasjon av gjeldende lovverk er gitt i vedlegg 3.

I *kapittel 9* ses dagens økonomiske støtteordninger i forhold til dokumenterte behov. Alle aktørene i kulturminneforvaltningen etterlyser bedre økonomiske ordninger. Tilskuddsmidler, kulturminnefond og særregler for kulturminner og kulturmiljøer i skatte- og avgiftsregelverket er de tre virkemidlene som i hovedsak skal bidra til den offentlige ressursinnsatsen på kulturminnefeltet.

Samlet skal disse virkemidlene bidra til at et mangfold av kulturminner og kulturmiljøer blir tatt vare på. Utvalgets flertall foreslår at statlige tilskuddsordninger og skatte- og avgiftsreglene først og fremst skal benyttes til kulturminner og kulturmiljøer som er fredet eller bevaringsregulert. Et kulturminnefond, opprettet med statlige midler, skal fungere som et supplement til statlige tilskudd. Fondet skal ikke komme som en erstatning for det ansvaret staten har for fredete kulturminner og kulturmiljøer. Midler fra fondet skal stimulere til kulturminnetiltak og –aktiviteter regionalt og lokalt, og skal primært gå til kulturminner og kulturmiljøer som ikke er fredet etter kulturminneloven. Det foreslås også endringer i merverdiavgiftsloven og skatte-loven for å lette situasjonen for eiere av fredete og bevaringsregulerte kulturminner og kulturmiljøer.

I kapitlet presenteres det dessuten ulike modeller som gir eksempler på at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å sikre gode økonomiske rammevilkår for forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer.

En presentasjon av dagens ressursituasjon på kulturminnefeltet er gitt i vedlegg 5.

I *kapittel 10* gjennomgås hovedtrekkene i oppgavefordelingen mellom de ulike forvaltningsnivåene. Utvalgets flertall mener det i dagens situasjon først og fremst er viktig å legge vekt på samordnet innsats og samarbeid. Det er ikke behov for noen nye og grunnleggende organisatoriske endringer innenfor den offentlige kulturminneforvaltningen. Det foreslås visse justeringer av oppgavefordelingen og ulike tiltak i forhold til bedre samordning og samarbeid. Behovet for bedre samordning mellom de departementene som har et ansvar for kulturarven, understrekes også.

Omtale av overordnede rammer for dagens kulturminnepolitikk og organisering er gitt i vedlegg 3.

I *kapittel 11* tas det utgangspunkt i at kunnskap er grunnleggende både for å kunne ta vare på kulturminner og kulturmiljøer, og for å skape interesse, engasjement og aktivitet rundt dem. Utvalgets flertall har konsentrert forslagene om tiltak overfor skolen, innenfor håndverkerutdanning og konservatorutdanning, og knyttet til kunnskapsoppbygging gjennom forsknings- og utredningsvirksomhet. Behovet for å etablere kompetansemiljøer for konservatortjenester og håndverkertjenester i hele landet er også gitt en egen vurdering.

En del av de tiltakene som foreslås i kapitlet er fellestilltak med museumssektoren. Kapitlet må derfor også ses i sammenheng med kapittel 8.

I *kapittel 12* vurderes behov når det gjelder registre og miljøovervåking på kulturminnefeltet. Gode opplysninger om hvilke kulturminner man har,

hvor de er og hvilken tilstand de har er et viktig grunnlag for en god kulturminnepolitikk. Registrene og resultatene fra miljøovervåking skal gi bakgrunnsinformasjon for framtidige prioriteringer, knyttet både til arealforvaltning og til sikrings- og beredskapsarbeid. Det er derfor avgjørende at registrene utvikles og gjøres tilgjengelige for alle brukergrupper.

Kapitlet må ses i sammenheng med vedlegg 4 om registre og tilstanden til kulturminner og kulturmiljøer i dag.

I *kapittel 13* gjennomgås Norges internasjonale kulturminnesamarbeid, knyttet opp mot konvensjonene. Nærmere presentasjon av de konvensjonene Norge har ratifisert er gitt i vedlegg 3.

I andre delen av kapitlet er kulturminnerettet utviklingssamarbeid vurdert. Selv om de overordnede rammene på feltet er godt gjennomarbeidete og handlingsrettete, er aktivitetsnivået likevel beskjedent. Utvalgets flertall foreslår derfor en del tiltak for å styrke innsatsen både hjemme og ute. Det legges også vekt på at kulturminnerettet utviklingssamarbeid i større grad ses i sammenheng med det generelle utviklingssamarbeidet.

I *kapittel 14* gis en oversikt over økonomiske og administrative konsekvenser av anbefalingene til utvalgets flertall.

Kapittel 15 er en særmerknad fra utvalgets mindretall, utvalgsmedlemmene Elin Schanche og Christian Sulheim. Disse medlemmene vil ikke tiltre anbefalingene fra utvalgets flertall.

Det er mange grunner til det. For det første samsvarer ikke mandatet med hva som var Stortingets ønske om å få lagt et grunnlag for en kulturminnepolitikk som vil sikre vår felles kulturarv for kommende generasjoner. Etter disse medlemmenes syn er ikke foreliggende utredning egnet til det.

Av mandatet fremgår det at utvalget ble bedt om å « *Foreta en vurdering av mål, strategier og virkemidler på kulturminnefeltet ...* ». Dette kan vanskelig forstås på annen måte enn at regjeringen ønsker en grundig gjennomgang av kulturminneområdet med sikte på at det blir lagt et grunnlag for en framtidig kulturminnepolitikk.

Etter disse medlemmenes syn har ikke utvalget foretatt en slik grundig gjennomgang. Det er ikke utarbeidet et tilstrekkelig faglig grunnlag som det kan trekkes forsvarlige og godt begrunnede konklusjoner fra.

Disse medlemmene har forsøkt å vinne tilslutning for sine synspunkter uten å lykkes. Når det ikke har skjedd og det er et stort sprik mellom flertallets og disse medlemmenes synspunkter, finner disse medlemmene ikke å kunne slutte seg til de ulike tilrådingene fra utvalgets flertall. Disse medlemmene begrunner sitt standpunkt slik:

Forutsetningen for at man skal kunne danne seg et velbegrunnet syn er at det foretas en gjennomgang av premissene. Disse medlemmene sikter her til at det burde vært foretatt en omfattende evaluering av kulturminneområdet slik tilstanden er i dag med tilhørende utviklingstrekk. Disse medlemmene oppfatter det slik at utvalget er bedt om å gjøre denne jobben uten at det er blitt gjort.

1.2 Hovedstrategier for å nå målene i den nye kulturminnepolitikken

Med visjonen «*Kulturminner og kulturmiljøer – kilder til opplevelse, utvikling og verdiskaping*» og fem klart definerte mål, ønsker utvalgets flertall å legge grunnlaget for en kulturminnepolitikk som gir bedre vern og bedre bruk av mangfoldet av kulturminner og kulturmiljøer ved

- å legge vekt på kulturell variasjon og mangfold
- å gi muligheter for et differensiert vern og for regionale variasjoner
- å gi rom for åpne og fleksible verdivurderinger som tar hensyn til historiske, sosiale og kulturelle sammenhenger
- å legge økt vekt på formidling av og tilgjengelighet til kulturminner og kulturmiljøer
- å legge vekt på prosesser med bred deltakelse og lokal forankring
- å rette større oppmerksomhet mot kulturminner og kulturmiljøer som kunnskaps- og opplevelsesressurser
- å legge vekt på miljømessige sammenhenger, inkludert sammenhengen mellom natur og kultur
- å legge til rette for en tilpassing mellom vernets formål og eieres, rettighetshaveres og brukeres interesser, inkludert videreføring og utvikling av næringsvirksomhet
- å foreta en markant større økonomisk satsing og en rettferdig fordeling av omkostningene ved fredning og vern, og
- å gjennomføre lovendringer og organisatoriske endringer for å oppnå dette

Utvalget er bedt om å videreutvikle perspektivet på kulturminner som ressurs for samfunnet, som dimensjon ved bærekraftbegrepet og som en viktig del av en helhetlig miljø- og ressursforvaltning. Utvalgets flertall mener å ha lagt et grunnlag for et slikt videre perspektiv gjennom sine verdivurderinger, visjon, mål og hovedstrategier. I forhold til nærmere definerte tema og innfallsvinkler, ønsker utvalgets flertall spesielt å framheve noen satsingsområder som har krav på ekstra oppmerksomhet. Det er nærmere redegjort for disse i kapittel 3.4. Utvalgets flertall har fremmet en rekke anbefalinger til ulike tiltak for å kunne oppfylle målene, til sammen 141.

1.3 Bakgrunn

Kulturminneutvalget ble oppnevnt som følge av Stortingets behandling våren 1998 av St.meld. nr. 58 (1996–97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling – Dugnad for framtida*. Stortingets flertall, med unntak av Fremskrittspartiet, gikk inn for å sette ned et offentlig utvalg som skulle utrede kulturminnepolitikken. Stortingsflertallet la vekt på at dagens kulturminnepolitikk ikke var tilstrekkelig for å sikre vår felles kulturarv for kommende generasjoner. De mente det var behov for en grundig vurdering av mål, strategier og virkemidler. Det ble lagt vekt på at utviklingen av kulturminnepolitikken bør skje i et nært samarbeid mellom offentlige myndigheter og private interesser.

1.4 Mandat

Regjeringen Bondevik I fulgte opp Stortingets anbefaling, og ved kongelig resolusjon av 9. april 1999 ble kulturminneutvalget oppnevnt for å utrede mål, strategier og virkemidler i kulturminnepolitikken.

Utvalget fikk følgende mandat:

«Foreta en vurdering av mål, strategier og virkemidler på kulturminnefeltet, med særlig vekt på:

- å videreutvikle perspektivet på kulturminner som ressurs for samfunnet, som dimensjon ved bærekraftbegrepet, som en viktig del av en helhetlig miljø- og ressursforvaltning
- å sikre vern og forvaltning av fredete og bevaringsverdige kulturminner, herunder belyse kostnader ved fredning og forvaltning av bygninger, anlegg og områder, inkludert eventuelle kostnader ved redusert alternativverdi
- å styrke kommunens og organisasjonenes rolle i kulturminnearbeidet
- å fremme nettverksbygging
- å belyse eiers rolle og situasjon som aktør innen kulturminnearbeidet, herunder graden av kompensasjon for eventuelle merkostnader som følge av vernet og belyse hvordan eier inkluderes i prosessen som leder frem til verneplaner og fredningsvedtak
- vern av statens bygninger, herunder redegjøre for hvordan vernearbeid som får økonomiske konsekvenser for statlige virksomheter samsvarer med intensjonene i Økonomireglementet for staten om at hver virksomhet har ansvar for oppfølging og kontroll innenfor sitt ansvarsområde
- organiseringen på fylkesnivået, herunder også Samisk kulturminneråd
- å styrke internasjonalt kulturminnesamarbeid.

«Dette innebærer også å identifisere flaskehalsar og forbedringssjunker i eksisterende systemer og arbeidsformer. Utvalget skal i sitt arbeid søke kontakt med relevante fagmiljøer innen forskning og undervisning, og med viktige eiere og interesseorganisasjoner som ikke er direkte representert i utvalget. Utvalget bes utrede de økonomiske og administrative konsekvenser av de forslag som fremmes, jf. utredningsinstruksens kap. 2.1. Minst et av eventuelle forslag skal basere seg på lavere eller uendret ressursbruk. Utvalgets forslag skal foreligge innen 1. september 2001.»

I et notat av 22. juni 1999 fra Miljøverndepartementet ble enkelte punkter i mandatet utdypet, jf. vedlegg 1.

Etter oppnevningen oversendte regjeringen to dokumenter fra Stortinget til utvalget for nærmere vurdering:

- Dok. nr. 8: 17 (1998–99) som foreslår å sette ned et utvalg for å se på nærings- og samfunnsmessige konsekvenser av kulturminneloven.
- Dok. nr. 8: 14 (1999–2000) som fremmer forslag om at staten skal dekke alle kostnader i forbindelse med arkeologiske undersøkelser og utgravninger.

I det opprinnelige mandatet var funksjonstiden satt til 1. september 2001. I statsråd 24. mars 2000 ble daværende leder i utvalget, assisterende fylkesmann i Telemark Reidun Wallevik, utnevnt til statssekretær i Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Hun gikk da ut av utvalget. Fylkesmann i Rogaland Tora Aasland ble i statsråd 19. mai 2000 oppnevnt til ny leder. Mandatet ble samtidig vurdert og videreført uten endringer, med unntak av funksjonstiden, som ble forlenget til 15. desember 2001.

1.5 Sammensetning

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

- Fylkesmann Tora Aasland (leder), Time
- Direktør Thore Desserud (nestleder), Gran
- Domprost Knut Andresen, Trondheim
- Personal- og organisasjonssjef Tore Berntsen, Søgne
- Generalsekretær Kristen Grieg Bjerke, Oslo
- Museumsdirektør Ove Magnus Bore, Stavanger
- Utbyggingssjef Anne Sigrid Hamran, Oslo
- Avdelingsleder Espen Hernes, Oslo
- Underdirektør Tor Kubberud, Bærum
- Assisterende direktør Sissel Rønbeck, Oslo
- Fylkeskultursjef Frode Sannum, Lillehammer
- Forsker Audhild Schanche, Kautokeino
- Gårdbruker Elin Schanche, Mosterøy
- Forskningssjef Elisabeth Seip, Oslo
- Direktør Kristian Skjølaas, Oslo
- Direktør Christian Sulheim, Lom
- Rådgiver Janne Wilberg, Oslo

Bedriftsleder Bjørg Johannessen gikk ut av utvalget i februar 2000. Direktør Kristian Skjølaas ble oppnevnt i hennes sted.

Rådgiver Torbjørn Lange ble ansatt som sekretariatsleder og rådgiver Tonte Hegard ble ansatt som faglig spesialrådgiver i sekretariatet. Rådgiver Kristine Johansen har inngått i sekretariatet fra 11. juni 2001.

1.6 Utvalgets arbeid

Utvalget har hatt 18 utvalgsmøter over 31 møtedager. I tråd med mandatet la utvalget opp til en arbeidsform som søkte å inkludere miljøer og enkeltpersoner med særlig interesse og ekspertise for de temaene utvalget har behandlet. Utvalget har også mottatt en rekke skriftlige innspill fra instanser, organisasjoner og private, og fått informasjon gjennom å delta på konferanser og seminarer.

Utvalgets leder har gjennom artikler i tidsskrifter og på seminarer og i debatter redegjort for problemstillinger som utvalget har drøftet. Lederen, utvalgsmedlem Audhild Schanche og sekretariatet har også hatt eget møte med sametingspresident Sven Roald Nystø 30. januar 2001. I tillegg har ledere og sekretariatet hatt møter med ledere og sekretariatet i oppgavefordel-

ingsutvalget og planlovutvalget, og egne møter med miljøer som har vært særlig interessert i utvalgets arbeid.

29. og 30. november 1999 holdt utvalget et statusseminar på Hamar, med deltakelse fra Kulturdepartementet, Miljøverndepartementet, Riksantikvaren, Sametinget, Statsbygg, fylkeskommunen, landsdels- og sjøfartsmuseene, kommunen og eiere av fredete kulturminner.

29. og 30. mars 2001 hadde utvalget møte og befaring i Nidaros Domkirkes restaureringsarbeider i Trondheim.

3. og 4. mai 2001 gjennomførte utvalget møte og studietur i Finnmark (langs Varangerfjorden fra Vadsø til Kirkenes). Hovedtemaet var de utfordringene Nord-Norge som helhet står overfor på kulturminnefeltet, og forholdet til samiske, kvenske og andre interesser. Utvalget fikk både se og høre hvordan ulike typer kulturminner og kulturmiljøer brukes og forvaltes. Foruten utvalget deltok representanter for Finnmark og Nordland fylkeskommuner, Fylkesmannen i Finnmark, Universitetet i Tromsø, Tromsø Museum, Sametinget og Vadsø kommune.

Utvalget ønsket å gjennomføre en studietur til utlandet for blant annet å innhente aktuelle eksempler til bruk i utvalgets vurderinger og eventuelle anbefalinger. Utvalgets ressursituasjon tillot ikke en slik tur. En søknad om ekstra midler til en studietur ble ikke innvilget av Miljøverndepartementet.

Utvalget har i arbeidet lagt vekt på å få sentrale temaer i mandatet vurdert eksternt. Dette har resultert i to evalueringsrapporter:

- Kulturminneforvaltningens organisering og oppgaveløsning
- Nærings- og samfunnsmessige konsekvenser av kulturminneloven

Hovedpunktene i evalueringene er oppsummert i vedleggene 6 og 7.

1.7 Utvalgets rammevilkår

1.7.1 Prosesser og prosjekter

I løpet av de to og et halv årene utvalget har arbeidet, er det satt i gang eller slutført en rekke prosesser og tiltak av organisatorisk, juridisk, økonomisk eller kulturminnefaglig art, som i større eller mindre grad har berørt utvalgets mandat.

Nye mål for kulturminnepolitikken

Miljøverndepartementet utarbeidet allerede høsten 1999 nye nasjonale resultatmål, som er gjeldende fra budsjettåret 2000. Hensikten var å tydeliggjøre retningen og ambisjonsnivået innenfor kulturminnepolitikken. De nye målene ble utdypet nærmere i den første stortingsmeldingen om regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand høsten 1999.

Opptrappingsplan

Under Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2000, ble regjeringen bedt om å komme tilbake til Stortinget i budsjettet for 2001 med en opptrappingsplan som skulle vise hvordan de nye nasjonale resultatmålene skulle nås.

Våren 2000 la Riksantikvaren fram et innspill til dette i form av en behovsanalyse og en innfasingsplan. For den kommende 20-års perioden ble det lagt til grunn et behov for ni mrd. kroner, fordelt på fire mrd. kroner til istandsetting og fem mrd. kroner til løpende vedlikehold. Regjeringen har i St.prp. nr. 1 (2001–2002) *for Miljøverndepartementet* (budsjettproposisjonen for 2002) sagt at den ønsker å legge til rette for en opptrapping på kulturminnefeltet gjennom en økt satsing på flere plan, der ulike tiltak fases inn over tid. Viktige komponenter i en slik satsing vil være konkrete vernetiltak, utvikling av politikk og virkemidler, kompetanseoppbygging og reformering av forvaltningsapparatet.

Ulike fond

Under Stortingets behandling av den andre stortingsmeldingen om regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand våren 2000, ble regjeringen bedt om å fremme en egen proposisjon samme høst, med forslag om å opprette et kulturminnefond. I St.prp. nr. 1 (2001–2002), Tillegg nr. 4 (2001 – 2002) varslet regjeringen Bondevik II at den vil komme tilbake med et forslag om å opprette et kulturminnefond. Stortinget sluttet seg til dette under budsjettbehandlingen høsten 2001.

Videre behandlet Stortinget våren 2001 Dok 8: 52 (2000–2001) om å opprette et fond for bevaring av festninger og andre militærhistoriske bygninger. Regjeringen ble bedt om å utrede ulike ordninger for staten som eier og forvalter av bygninger og anlegg med historisk verdi, med særlig vekt på å vurdere å opprette et nasjonalt fond på linje med National Trust i USA og Storbritannia.

Våren 2001 ba Stortinget regjeringen om å fremme et lovforslag om å endre gjeldende retningslinjer for finansforvaltning av Opplysningsvesenets fond. Fondet har i dag en bokført verdi på 1,3 mrd. kroner. St.prp.nr. 1 (2001–2002) *for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet* legger til grunn at fondet fra 2002 får ansvaret for blant annet å delfinansiere sikring av eldre kirker og kirkeinventar.

Som ett ledd i å styrke arbeidet på kulturminnefeltet har Stiftelsen Norsk Kulturarv i 2001 startet «*Dugnadslaget for den norske kulturarven*». Her blir ti bedrifter utfordret til å bidra med midler for en bestemt tidsperiode. Intensjonen er at disse midlene skal utløse like store midler fra den offentlige forvaltningen. Målet er å stimulere og legge til rette for praktisk innsats fra privatpersoner og frivillige lag og organisasjoner.

Egen kulturminneavdeling i Miljøverndepartementet

Fra 2001 er det etablert en egen avdeling for kulturminneforvaltning i Miljøverndepartementet. Gjennom dette ønsker departementet både å framheve statens arbeid på feltet og å styrke arbeidet med økonomiske rammer og nødvendige støttefunksjoner.

Organisering regionalt og lokalt

Stortinget vedtok i juni 2001 en ny oppgavefordeling mellom kommune, fylke, stat. Et overordnet prinsipp er at ansvaret for beslutninger og oppgaver skal flyttes nærmest mulig dem det gjelder. Arbeidet med å planlegge gjennomføring er startet, og en del tiltak planlegges gjennomført allerede fra 2002.

På kulturminne- og museumsfeltet har disse organisatoriske endringer spesielt stor betydning:

- På fylkesnivå: Miljøvernforvaltningen og landbruksforvaltningen hos fylkesmannen skal overføres til fylkeskommunen.
- På kommunenivå: Kommunene skal få større ansvar og flere oppgaver på miljøfeltet. Miljøverndepartementet ser for seg at kompetanseutvikling, bygging av nettverk, etablering av andre støttefunksjoner og overføring av oppgaver på kulturminnefeltet skal skje gradvis over en fire-års periode.

Samisk kulturminneforvaltning omorganisert fra 2001

I fylkene fra Hedmark til Finnmark er ansvaret for forvaltningen av kulturminner og kulturmiljøer delt mellom fylkeskommunen og Sametinget. Som en prøveordning i tre år er forvaltningsansvaret fra januar 2001 lagt direkte under Sametinget i en samlet miljø- og kulturvernnavdeling, hvor også de samiske museene inngår.

St.meld. nr. 55 (2000–2001) *Om samepolitikken* ble lagt fram i august 2001. Meldingen legger vekt på at samarbeidet mellom den samiske kulturminneforvaltningen og kulturminneforvaltningen i fylkeskommunen må styrkes i arbeidet på regionalt og lokalt nivå.

Endret rolle for landsdels- og sjøfartsmuseene fra 2001

Fra 2001 er myndigheten etter kulturminneloven til å tillate inngrep i automatisk fredete kulturminner fra forhistorisk tid overført fra de arkeologiske landsdelsmuseene til Riksantikvaren. På samme måte er myndigheten knyttet til marinarkeologiske kulturminner overført fra sjøfartsmuseene til Riksantikvaren.

Kulturminneloven

Høsten 1999 vedtok Stortinget endringer i kulturminneloven. Disse trådte i kraft 1. juli 2000 og 1. januar 2001. De sentrale endringene er knyttet til grensen for automatisk fredning av bygninger, innføring av særskilt plikt for kommunene til å melde fra om søknader om riving eller vesentlige endringer av bygninger som er oppført før år 1850, forenklet saksgang ved fredning av statens bygninger, og innføring av hjemmel til å frede båter.

Plan- og bygningsloven

Planlovutvalget la fram sin første delutredning i januar 2001. Kulturminneutvalget innledet på et tidlig stadium samarbeid med planlovutvalget. Utvalgene var enige om at problemstillinger som har stor betydning for bruk og ivaretagelse av kulturminner og kulturmiljøer etter plan- og bygningsloven

skulle presenteres i planlovutvalgets utredning. På bakgrunn av dette skal kulturminneutvalget i sin utredning komme med innspill til planlovutvalgets videre prosess.

I forbindelse med behandlingen av ny fordeling av oppgaver mellom offentlige myndigheter har Stortinget vedtatt at fylkesplanen skal styrkes og få en generell forpliktende virkning. Fylkeskommunen skal være avgjørelsesmyndighet i innsigelsessaker. De enkelte sektorinstansers adgang til å reise innsigelse forblir uendret.

Biologisk mangfold

Regjeringen oppnevnte ved kongelig resolusjon 20. april 2001 et lovutvalg for biologisk mangfold. Utvalgets arbeid skal munne ut i en felles lov om biologisk mangfold og ett av utvalgets mandatpunkter er å se på hvordan vern av kulturminner og natur kan koordineres bedre gjennom lovverket.

Skatteloven

- Boligeiendommer: For fredete eiendommer kan eier fritt velge mellom prosentligning eller direkte ligning. Bestemmelsen ble fra januar 2000 utvidet til også å gjelde bevaringsregulerte eiendommer etter plan- og bygningsloven paragraf 25 nr. 6.
- Rett til fradrag for gaver til visse frivillige organisasjoner: Høsten 2000 vedtok Stortinget at skattyter som gir gave (inntil kr 900) til organisasjoner som driver kulturvern, miljøvern, naturvern eller dyrevern, kan kreve fradrag i inntekten for gaven.
- Boligtaksering: Våren 2001 fremmet regjeringen forslag til endringer i skattelovgivningen om boligtaksering. Endringene har betydning for bygninger og anlegg med kulturhistorisk verdi. Endringsforslaget falt i Stortinget i juni 2001.

Merverdiavgiftsloven

Fra 1. juli 2001 er det innført generell merverdiavgift på omsetning av tjenester. Det medfører at tjenester, i likhet med varer, er omfattet av avgiftsplikten. Dette innebærer at flere tjenester innenfor kulturminnesektoren er avgiftspliktige, blant annet oppdrag som utføres av NINA-NIKU. I tillegg skaper reformen usikkerhet med hensyn til om tiltakshaver skal belastes en merverdiavgift på 24 prosent når vedkommende betaler for arkeologiske undersøkelser og utgravinger.

Staten som eier og forvalter av kulturminner og kulturmiljøer

Staten er en stor eiendomsforvalter, og eier en rekke sentrale monumentalbygg og anlegg med stor kulturhistorisk og symbolsk verdi. I forbindelse med fornyelsen av offentlig sektor og omorganiseringen av Forsvaret, vil en rekke verdifulle kulturminner i de neste årene bli vurdert solgt. Flere statsetater har utarbeidet nasjonale verneplaner for egen sektor. Forsvaret har, som eneste statsetat, gjennomgått hele sin eiendomsportefølje og utarbeidet en landsverneplan for forsvarsets eiendommer, bygninger og anlegg.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har varslet at det ønsker å foreta en tilsvarende gjennomgang av alle statlige eiendommer for å kartlegge og bedre forvaltningen av viktige kulturminner som staten eier. Samtidig ønsker man en helhetlig statlig politikk for forvaltning av statens kulturminner. Som ledd i dette arbeidet, vil man utrede hvilke kriterier som skal legges til grunn for framtidig statlig eierskap, dvs. hvilke kulturminner som er av så stor samfunnsmessig betydning at de bør forbli i statlig eie. Prosjektet skal etter planen starte opp i 2002. Sommeren 2001 besluttet regjeringen Stoltenberg at dette arbeidet og utredningsarbeidet i Forsvaret skal samkjøres.

Systemet med sektorvise miljøhandlingsplaner

Prinsippet om at miljøvern skal være et sektorovergripende ansvar er ett av de grunnleggende prinsippene i norsk miljøpolitikk. For å framheve sektorenes ansvar, er det fra 1998–99 satt i gang et systematisk arbeid med såkalte sektorvise miljøhandlingsplaner. Det enkelte sektordepartement skal utarbeide sin egen plan, og gjennom den vise hvordan det bidrar til å oppfylle de nasjonale målene på hele miljøfeltet. Ved utgangen av 2001 har 12 departementer utarbeidet sin første sektorvise miljøhandlingsplan. Det er lagt opp til at planene skal revideres hvert fjerde år.

Museumsfeltet

Museumspolitikken ble behandlet i Stortinget i desember 2000 med bakgrunn i en samlet stortingsmelding om arkiv, bibliotek og museer (St.meld.nr. 22 (1999–2000)). Meldingen er avgrenset til institusjoner og tiltak som direkte eller indirekte er knyttet til Kulturdepartementets ansvarsfelt. Meldingen viser til at kulturminneutvalget er oppnevnt for å se nærmere på mål, strategier og virkemidler på området. Meldingen gir ingen nærmere føringer for samarbeidsformer eller annet i forhold til kulturminneforvaltningen

Stortinget la i sin behandling av meldingen vekt på at det må komme i stand et nærmere samarbeid mellom Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Kulturdepartementet og Miljøverndepartementet.

Riksantikvarens strategiske plan

Riksantikvarens andre strategiske plan ble presentert i 2000 og skal gjelde for perioden 2000–2005. Planen vil bli vurdert og eventuelt justert i lys av nye kunnskaper og endrete rammebetingelser. Den er delt inn i seks deler: formål, roller og ansvar, kulturminneverdiene, påvirkning av samfunnsutviklingen, de viktigste målene og de viktigste strategiene.

Riksantikvarens vernestrategi

Riksantikvaren presenterte i september 2001 sitt informasjonshefte *Alle tiders kulturminner – Hvorfor og hvordan verner vi viktige kulturminner og kulturmiljøer?*. Formålet er å gi den offentlige kulturminneforvaltningen et bedre grunnlag for å prioritere ulike typer vern av kulturminner og kulturmiljøer. Strategien skal også gi andre interesserte innsikt i de prioriteringene og vurderingene som kulturminneforvaltningen gjør. Hensikten er å øke forståelsen

for hva som er verneverdig og redegjøre for hvilke virkemidler som er sentrale for å sikre kulturminnene.

Riksantikvarens serviceerklæringer

Våren 2001 vedtok Riksantikvaren sin serviceerklæring som gjelder for alle som henvender seg til etaten, og for Riksantikvarens kontakt med eiere av vedtaksfredete bygninger og anlegg. Erklæringen retter seg også til eiere av bygninger og anlegg som vurderes fredet. Erklæringen innebærer blant annet at eiere skal få informasjon om rettigheter og plikter, at de hvert år får et nyhetsblad og at de jevnlig mottar informasjon om vedlikehold og istandsetting. Riksantikvaren har i sin serviceerklæring også som målsetting at vedtak om fredning normalt skal gjøres i løpet av to år. Dersom saksbehandlingen tar lengre tid, skal de involverte få informasjon om årsaken og om når vedtak forventes å bli fattet.

Bok om Kulturminnevern – lov, forvaltning og håndhevelse 2001

Økokrims bok, utgitt i samarbeid med og med støtte fra Miljøverndepartementet og Riksantikvaren, tar utgangspunkt i vern knyttet opp mot lovgivningen. Boka er særlig beregnet på den offentlige kulturminneforvaltningen, kommunene, politiet og alle andre som er opptatt av vern av kulturminner. Bind I presenterer de ulike kategoriene kulturminner og kulturmiljøer, den offentlige forvaltningen, økonomiske virkemidler og de bestemmelsene i straffeloven og plan- og bygningsloven som er relevante for vern av kulturminner og kulturmiljøer. Bind II er en kommentarutgave til kulturminneloven.

1.7.2 Prosessenes og prosjektenes betydning for utvalgets arbeid

Gjennomgangen viser at helt sentrale temaer på kulturminnefeltet har vært diskutert i Stortinget i forskjellige sammenhenger etter at utvalget ble oppnevnt. Det har ved flere anledninger vært vist til utvalgets pågående arbeid, samtidig som Stortinget har bedt regjeringen sette i gang til dels omfattende prosesser, blant annet arbeidet med en opptrappingsplan, etableringen av et kulturminnefond og en avklaring av kommunenes framtidige rolle og ansvar på kulturminnefeltet. Samlet sett oppfatter utvalgets flertall dette som uttrykk for en positiv og økende interesse for arbeidet med kulturminner og kulturmiljøer. Enkelte av disse prosessene og tiltakene griper direkte inn i utvalgets mandatpunkter. Dette innebærer at utvalgets vurderinger og anbefalinger vil fungere som innspill i den pågående prosessen istedenfor å være et grunnlag for den. Dette har til en viss grad komplisert utvalgets arbeid.

*Del I Verdigrunnlag og hovedlinjer i en ny kultur-
minnepolitikk*

Kapittel 2

Kulturminner og kulturmiljøer – hvilke verdier representerer de?

2.1 Hva er kulturminner og kulturmiljøer?

Alle har et forhold til sine fysiske omgivelser. De er arenaer hvor mennesker møtes, enten det er på arbeid, i forbindelse med fritidsaktiviteter, sosiale aktiviteter eller andre former for livsutfoldelse. Alle landskap, fra tette bylandskap via jordbrukslandskap til tilsynelatende uberørte utmarks- eller fjelllandskap, har også en historisk dimensjon. Fortellinger blir skapt ved at menneskene forholder seg til omgivelsene sine, både praktisk og mentalt. De kan handle om alt fra arbeid og sosialt liv til religion og politikk. Den historiske dimensjonen kan enten vise seg som synlige kulturminner og kulturmiljøer, eller i form av erfaringer og hendelser som ikke er like synlige, men som likevel har satt sine spor i menneskenes liv.

Mennesker har levd, virket og satt spor etter seg i det som i dag er Norge, gjennom 12 000 år. Mange av sporene er forsvunnet, dels på grunn av erosjon, forvitring og gjenvekst, og dels på grunn av aktivitetene til generasjonene som kom etter dem. De kulturminnene og kulturmiljøene som er der i dag, er et resultat både av tilfeldigheter og av at man bevisst har valgt å ta vare på dem.

Alle de spor menneskers liv og virksomhet har etterlatt seg i omgivelsene er kulturminner og kulturmiljøer, enten de tilhører en fjern eller en nær fortid. Mest iøynefallende er det bygde miljøet – bygninger og anlegg – fra forskjellige tider og brukt til forskjellige formål. Men menneskene har også satt spor etter seg i produksjonslandskapet. De har omformet naturen, enten ved å erstatte den naturlige vegetasjonen med kulturvekster, eller ved å fjerne løsmasser og fjell. Det kan være vanskelig å få øye på arkeologiske kulturminner fordi de ofte ligger helt eller delvis under markoverflaten. De fleste landskapene bærer spor av at menneskene har brukt dem og påvirket dem opp gjennom tidene. Selv om konkrete spor mangler, har landskapet likevel en historisk dimensjon. Hendelser knyttet til bestemte steder og særtrekk ved landskapet, kan være opphav til fortellinger, sagn og tradisjoner. Også slike steder kommer inn under begrepet kulturminne. Landskapet de er en del av, kan ses på som kulturelle arenaer eller referanserammer.

Med en så vid definisjon av hva som er kulturminner og kulturmiljøer, er det klart at man ikke kan ta vare på alt. Det blir derfor nødvendig å foreta valg og prioriteringer. I Norge ble den offentlige kulturminneforvaltningen etablert tidlig på 1900-tallet, og i løpet av de rundt 100 årene som er gått siden da, har det vært til dels stor variasjon i hvilke levninger som har blitt oppfattet som kulturminner og hvilke verdier og kriterier det offentlige har lagt vekt på når det har gått inn med tiltak. Når den offentlige forvaltningen har vurdert et kulturminnes verdi, har den sett på kulturminnets kunnskapsverdi, alder, hvilken historisk og kulturell sammenheng det opptrer i, estetikken og kulturminnets

status. Den offentlige forvaltningen har lagt stor vekt på kulturminner som har symbolverdi for Norge som nasjon.

At alderen på et kulturminne er viktig, kommer klart til uttrykk i kulturminnelovgivningen, og blir blant annet begrunnet med at kulturminnene kan være de eneste kildene til kunnskap om tidligere tider. Gjennom 1990-tallet ble det lagt større vekt på landskap og sammenhengende kulturmiljøer, ressursaspektet, ulike kriterier for vern, metoder for å velge ut hvilke kulturminner man skal ta vare på, hvilke virkemidler man skal bruke og prosessene rundt det å sikre kulturminner.

En del av monumentene er anerkjent av de fleste som verdifulle og verneverdige kulturminner, blant annet Nidarosdomen, Eidsvollsbbygningen, slottet, vikingskipene, stavkirkene og bergkunsten i Alta. Derimot har både de som arbeider med kulturminner og befolkningen generelt et mer differensiert syn på hvor viktig det er å ta vare på de mer anonyme sporene etter vanlige menneskers liv og virke, som boplasser og hustuffer, samiske bygninger, gjenreisningsbebyggelsen i Nord-Norge, kulturmiljøer i byer og tettsteder og forskjellige slags kulturlandskap. Ofte forstår man ikke hvor verdifulle slike kulturminner er før de er truet av inngrep eller kanskje er helt ødelagt.

Det er vanlig å se på forvaltningen av kulturminner som et offentlig anliggende og noe som begrenser den enkeltes handlefrihet. Men det viser seg at den viktigste årsaken til at mange kulturminner og kulturmiljøer har blitt tatt vare på, er ikke at det offentlige har tatt initiativ til å verne dem. Tvert i mot er det enkeltmennesker og lokalsamfunn som ofte på eget initiativ selv tar vare på eiendommene og omgivelsene sine. Videre er offentlig utbyggingsspolitikk, og ikke enkeltmenneskers inngrep, skyld i en stor del av reduksjonene i kulturminnebestanden i nyere tid.

Begrepet kulturminneforvaltning blir ofte knyttet til den offentlige forvaltningen. Men kulturminneforvaltning kan også bety å forvalte kulturminner, for eksempel å ta vare på dem, bruke dem som ressurser og vedlikeholde dem. Utvalgets flertall har lagt til grunn denne brede tilnærmingen til begrepet. Både eiere, brukere, lokalsamfunn og organisasjoner, så vel som den offentlige kulturminneforvaltningen er forvaltere av kulturminner og kulturmiljøer.

2.2 Hvilke verdier kan kulturminner og kulturmiljøer ha?

Kulturminner, kulturmiljøer og kulturhistoriske gjenstander er ikke bare historie. De er også del av et levende samtidsmiljø. Derfor er den fysiske kulturarven del av både fortiden og nåtiden. I dagens samfunn er det stor interesse for kulturminner og kulturmiljøer. Mange er opptatt av fortiden, på forskjellige måter. For eksempel har eldre bruksgjenstander blitt populære å samle på. I de siste årene har også gjenstander fra 1960- og 70-årene blitt samleobjekter for folk som ble født på denne tiden og senere. Industribygg blir bygd om til ettertraktede kontorlokaler og boliger. Fjernsynsfilmer om historiske hendelser og personer har mange seere. Mange lokale amatørgrupper setter hvert år opp stykker om historiske begivenheter i bygda. Historiske romaner og bøker om historiske tema er populære. Kanskje representerer fortiden, med sitt materielle uttrykk i form av kulturmiljøer, kulturminner og store og

små gjenstander, noe varig og stedlig i et samfunn som er i stadig endring og som blir stadig mer globalisert.

Kulturminnene og kulturmiljøene gir menneskene forankring i tilværelsen. De er en felles kunnskaps- og erfaringsbank. De viser at fortiden er til stede i nåtiden. Vi kan dele dem med andre og slik kan de bidra til det sosiale og kulturelle fellesskapet. Mange kulturminner knytter seg til bestemte personer, slekter eller grupper, andre mer til bruken av naturen, til bosetting, arbeid og familieliv, til håndverksferdigheter, sosiale forskjeller og konflikter, til religionsutøvelse og kulturell utveksling. De byr på ulike muligheter for opplevelse og identifisering langt utover den spesifikke historien som knytter seg til dem. Folk legger ulike ting i dem og oppfatter dem på forskjellige måter, avhengig av eget utgangspunkt og egne erfaringer.

Den nære fortiden er ofte den betyr mest for den enkelte. Da kan ofte avstanden til arkeologiske kulturminner bli for stor. På den andre siden er det få ting som pirrer nysgjerrigheten og fantasien mer enn det å bli kjent med hemmelighetene som en tilsynelatende unnselig boplass kan avsløre om de menneskene som en gang levde der og om livsvilkårene og samfunnet deres. Sporene fra de eldste tidene har stor verdi. De viser kulturelle variasjoner og historiske endringer helt tilbake til tider da livsvilkår, teknologi, samfunnsliv og religion var totalt forskjellig fra i dag; tilbake til en tid lenge før nasjonalstaten Norge fantes. De dokumenterer nærværet av «det ukjente», av andre levemåter og verdensanskuelser. Bevisstheten om at det fremmede ikke bare er noe som kommer utenfra, men noe menneskene er omgitt av og på en måte også er en del av, kan bidra til å skape større forståelse og toleranse for kulturelle ulikheter.

Kulturminner og kulturmiljøer er møteplasser mellom fortiden, nåtiden og framtiden. De er en del av det fysiske miljøet, håndfaste og originale vitnesbyrd om menneskenes liv og virke i tidligere tider. At fortidens generasjoner på en måte er til stede i omgivelsene og landskapet man selv ferdes i, kan gi en opplevelse av at historien angår en selv, av at man inngår i en større sammenheng. Disse samme landskapene som deles med tidligere generasjoner, skal jo også deles med dem som kommer etter oss. Kulturminner og kulturmiljøer kan derfor gi perspektiv både bakover og framover i tiden.

De fleste kulturminnene og kulturmiljøene er i bruk i en eller annen form. Noen ganger er et kulturminne lagt til rette for besøk, som for eksempel et museum eller en kirke. Andre ganger er det et hjem eller en arbeidsplass. Det kan også være et gårdsbruk, et havneområde, en park eller et utmarksområde. En videreføring av kulturminnets opprinnelige bruk er ofte å foretrekke. I blant lar dette seg ikke gjøre, og skal bruksverdien opprettholdes, må bruksmåten endres. Både vedlikehold og endring av bruksmåte krever gjerne tilpasning, og kan stå i motsetning til et rent antikvarisk vedlikehold.

Det koster å ta vare på og vedlikeholde kulturminner gjennom bruk, men det betaler seg også. I tillegg til den økonomiske siden ved kulturminnenes bruksverdi vil en videreføring av bruk opprettholde kulturminnets sosiale betydning og historie. Utviklingen i samfunnet kan føre til at områder eller steder ikke lenger blir brukt. Da kan de sosiale og kulturelle kunnskapene de representerer gå i glemmeboka. Det vil igjen kunne føre til at de sosiale og kulturelle båndene, som gjør at et kulturminne blir tatt vare på, blir svekket.



Figur 2.1 Formidling av kulturminner der de ligger i sitt opprinnelige miljø, gir en egen dimensjon til fortellingen om fortiden. Gravhaug på Gile, Østre Toten.

Foto: Kari Møyner, Oppland fylkeskommune

Menneskeskapte og kulturpåvirkede trekk i landskapet danner også grunnlaget for kunnskaper om hvordan naturen og ressursene har blitt forstått, brukt og forvaltet opp gjennom tidene. Kulturminner og kulturmiljøer kan stimulere til ettertanke og til å danne seg egne oppfatninger av lokalsamfunnet og omgivelsene før og nå, av forskjellene mellom den opprinnelige funksjonen de hadde og måten de nå blir brukt på, og av rammen miljøet har dannet, og fortsatt danner, om folks tilværelse. Til de historiene man kan utlede av kulturminnene hører også historiene om fattigdom, sosial ulikhet, kulturell undertrykkning og krig. Når historien blir formidlet med dette for øyet, kan man også bruke den kunnskapen som den materielle arven fra fortiden gir oss, som en ressurs for å bekjempe de samme forholdene i dag.

Kulturminnene kan ha stor symbolverdi, og det er viktig å være kritisk til hvordan de blir brukt. Det er mange eksempler på at kulturminner og kulturmiljøer blir brukt bevisst i politiske sammenhenger. Den offentlige kulturminneforvaltningen i Norge var lenge opptatt av å bygge opp nasjonal identitet og av å befeste det nasjonale fellesskapet.

At levningene fra fortiden blir tatt i bruk for å nå bestemte mål i samtiden, er ikke i seg selv kritikkverdige. Men man må da bruke dem på en slik måte at man ikke underkjenner relevante fakta eller sider ved kulturminnet som man ikke ønsker å vedkjenne seg. Det mest tydelige eksempelet på det siste i Norge, er fortielsen av urfolks og nasjonale minoriteters historie og forhistorie. Disse kulturminnene ble usynliggjort gjennom store deler av 1900-tallet. Et brutalt eksempel på det samme er den plyndringen og raseringen av kultur-

minner som i de senere årene har funnet sted i det tidligere Jugoslavia og i Afghanistan.

Kulturminner og kulturmiljøer har også stor estetisk verdi som elementer ved det fysiske miljøet. De kan formidle skjønnhet og harmoni, enten det dreier seg om et praktbygg, den synlige håndverkergheden som ligger bak mange enklere bygninger, nødtørftigheten bak det å bruke det den karrige naturen byr på, dristigheten i et moderne uttrykk, samspillet mellom enkeltelementene i et kulturmiljø eller linjene i et fartøy basert på gammelt og solid sjømannskap.

Turister oppsøker gjerne severdigheter som klassiske kulturminner, monumenter fra det ypperste i tapte sivilisasjoner. I et slikt perspektiv kan det ofte være vanskelig å se at også hverdagslandskapet i nærmiljøet har kvaliteter som miljøet ville vært fattigere uten. Det kan dreie seg om beskjedne bygninger, gamle gateløp, de siste restene av det som en gang var hjørnest-einsbedriften eller slåttemarkene og beitelene. Evnen til å tolke og bedømme disse kvalitetene må læres, og kan så være med på å påvirke hvordan våre framtidige omgivelser planlegges.

Nysgjerrighet på hva fortiden inneholder vekker ofte interesse for kulturminner og kulturmiljøer, og for kvalitetene i det som er rundt oss, og den gjør oss bevisste på hva den fysiske kulturarven betyr for enkeltpersoner og for samfunnet som helhet i dag. Interesse er ofte både lyst- og gledesbetont. Det gjelder kanskje særlig når det også fører til at man tar i bruk flere sanser og opplever at den innsatsen man gjør, fysisk eller mentalt, får betydning også for andre. Interessen for kulturminner og kulturmiljøer og deltakelse i planlegging og gjennomføring av vernetiltak, kan ha slike kvaliteter.

2.3 Ulik verdioppfatning – en utfordring

Hvilke verdier som betyr noe for enkeltmennesker og grupper avhenger av mange faktorer, som bakgrunn, interesser, kunnskap og erfaringer. Hva man oppfatter som kulturminner og hvilke verdier man legger i dem, varierer både over tid og etter geografiske, kulturelle og ervervsmessige forhold. For eksempel vil verdioppfatningene kunne være påvirket av om man bor i et område, bruker det jevnlig, eller bare besøker det. Dette innebærer at et kulturminne som er viktig for enkelte, kanskje synes mer ubetydelig eller helt verdiløst for andre. Forskjellige mennesker og grupper i samfunnet måler verdier etter ulike skalaer, fordi de ofte har ulike interesser og ulikt verdisyn. Dette skjer selv om de fleste generelt sett er enige om noen grunnleggende verdier, som betydningen av det å ta vare på kulturminner og kulturmiljøer.

Det er ønskelig med en aktiv og levende debatt om prioriteringer og virkemidler når det gjelder bruk, forvaltning og vern av kulturminner og kulturmiljøer. For den offentlige kulturminneforvaltningen er det en utfordring å sørge for at de forskjellige samfunnsaktørene blir tatt med i beslutningsprosessene på en tilfredsstillende måte. Ikke minst må man ta hensyn til lokale forhold og trekke inn de enkelte eierne, brukerne og allmennheten. Samtidig kan man ikke alltid basere prioriteringer på en klar eller antatt enighet blant et flertall i en sak.

Ikke alle har de samme mulighetene til å bli hørt i den offentlige debatten, eller til å få gjennomslag for synspunktene eller interessene sine. Kulturminner som kan virke marginale og historisk eller kulturelt verdiløse for det store flertallet, kan være kulturelt betydningsfulle for andre. De kan også utgjøre viktige og unike elementer i den totale bestanden av kulturminner, og ha en stor verdi som kunnskapskilde ut fra rent faglige vurderinger. Kulturminnepolitikken må basere seg på et bredt kunnskaps- og forvaltningsperspektiv som tar hensyn til både det allmenne og det spesielle, og som sikrer et bredt utvalg av kulturminner og kulturmiljøer. Det er en stor utfordring å klare å begrunne og formidle de valgene som ligger bak disse prioriteringene på en måte som folk kan forstå og akseptere.

Boks 2.1 Holdninger til kulturminner

I 1997–98 ble det gjennomført et forskningsprosjekt om kunnskaper om og holdninger til kulturminner blant befolkningen i Nord-Norge. Noen av hovedkonklusjonene fra de 366 som svarte, og som fritt kunne velge svaralternativ, var:

Godt over 90 prosent var «enige» eller «sterkt enige» i at det er viktig å verne kulturminner – dvs. at de ser på kulturminner som en ressurs.

Hva som gjør dem til verdifulle kulturminner og ressurser ble rangert med kunnskapsaspektet, forbindelsen til forfedrene og tilknytningen til historisk kjente hendelser øverst, og «nasjonal verdi» og «estetikk» nederst. Det siste var nesten uten betydning.

De hyppigst valgte svaralternativene peker mot at det er viktig at kulturminner har en mening, et budskap og ikke «bare ligger der».

En interessant observasjon var at informantene skilte mellom «private» og «offentlige» kulturminner. Som eksempel på de private ble gårdshaugene trukket fram. Derimot var det fullt ut akseptert at den offentlige kulturminneforvaltningen engasjerer seg i forhold til middelalderkirken i kommunen, bygdeborgen, nausttuften fra vikingtida og andre kulturminner som står sentralt i kollektivets bevissthet.

Kilde: Bertelsen, R. et al. 1999: Kunnskap om kulturminneforvaltning og holdninger til vern av faste kulturminner, Tromsø

Boks 2.2 Eksempel på interessekonflikt

Rosendal og Hattebergfossen, vern av natur og kultur – eller fornybar energi?

Miljøverdiene er meget store i Rosendalsområdet – både natur-, kulturminne- og landskapsverdiene. Storsamfunnets prioriteringer av disse verdiene har gitt blant annet følgende utslag:

Folgefonna nasjonalpark med tilhørende landskapsvernområde er under etablering

Baroniet Rosendal med bygninger, park- og hageanlegg og kulturlandskap er foreslått fredet etter kulturminneloven

Baroniet Rosendal med Muradalen er prioritert på lista over de mest verneverdige landskap i Norge (jf. prosjektet Nasjonal registrering av verdifulle kulturlandskap)

Hattebergvassdraget er gitt varig vern gjennom Stortingets behandling av Verneplan IV i 1993. Men, det ble åpnet for en opprustning av eksisterende Muradalen kraftverk

Storsamfunnets behov for energi er økende. Ut fra miljømessige hensyn er den fornybare vassdragskraften å foretrekke framfor ikke-fornybare energikilder. Kvinnherad Energi søkte derfor om å oppruste og utvide eksisterende Muradalen kraftverk i Hattebergvassdraget – fra å produsere 8,5 GWh til maksimalt 60–70 GWh. Søknaden skisserer ulike alternativer som blant annet medfører tørrlegging av deler av elva, bortfall eller reduksjon av Ringeriksfossen og redusert vannføring deler av året i Hattebergfossen.

Den 25. juni 2001 kunngjorde regjeringen vern av Hattebergvassdraget mot videre kraftutbygging:

«Omsynet til naturverdiane ved inngangsporten til Folgefonna nasjonalpark har vore avgjerande for at Regjeringa no seier nei til utviding av kraftverket i Hattebergvassdraget. Dei nasjonale naturverdiane i dette området er store. Eg finn derfor at ulempene er større enn fordelane ved ei utbygging i vassdraget.

Rosendal er ei nasjonal perle, med natur- og kulturverdiar som bør kunna gje grunnlag for lokal verdiskaping, seier olje- og energiminister Olav Akselsen.»



Figur 2.2 Rosendal – et område der kultur-, natur- og landskapsverdiene har gitt grunnlag for forslag om nasjonalpark og fredning av kulturmiljø. Landskapet er med på listen over verdifulle kulturlandskap, og vassdraget er varig vernet.

Foto: Riksantikvaren

En forutsetning for at mange skal få anledning til å ta kulturminnene i bruk og utvikle en interesse for dem, er at de blir bedre tilpasset vår egen tid. En betingelse for bedre forvaltning av kulturminner er at verdiene de representerer blir tilpasset det folk forbinder med et moderne liv, og tilrettelegging for at den generelle interessen folk har for kulturminner kan omsettes til praktisk bruk.

2.4 Veien videre – partnerskap, samarbeid og forståelse

Kulturminner og kulturmiljøer gir opplevelser og kunnskap, de er viktige for vår forståelse av oss selv og andre, og for forståelsen av andre tider. De kan fungere som viktige referansepunkter i diskusjoner om samfunnsutviklingen og hvilken vei den skal ta. Dette innebærer at kulturarven spiller – og bør spille – en viktig rolle i utformingen av dagens og morgendagens samfunn.

Flesteparten av kulturminnene og kulturmiljøene i Norge eksisterer og blir forvaltet uten at myndighetene kommer inn med pålegg og tiltak. De blir tatt vare på og brukt fordi de betyr noe for den eller dem som eier eller bruker dem, enten økonomisk, praktisk eller følelsesmessig. Samtidig er det mange kulturminner som ikke er beskyttet på denne måten. Kanskje er ikke nytteverdien så lett å se og forstå, men kulturminnene kan likevel være av betydning ut fra et historisk, kunnskapsmessig og miljømessig perspektiv. Synet på hva som bør tas vare på kan endres til å omfatte nye objekter og strukturer, men kulturminner og kulturmiljøer er likevel en ikke-fornybar ressurs. Det er også ulikt hva de forskjellige kulturminnene og kulturmiljøene tåler av inngrep og endringer. Det betyr at det er grenser for hva eller hvor mye man kan gjøre med dem før de mister egenskaper og kvaliteter som gjør dem til verdifulle kulturminner.

Arbeidet med å identifisere disse verdiene, og vurdere og prioritere mellom dem, er grunnleggende for å kunne forvalte ressursene. Alt kan ikke tas vare på, og ulike kulturminner og kulturmiljøer krever ulike former for forvaltning. I forlengelsen av dette ligger det et tydelig behov for en bredere og åpnere debatt om verdispørsmål og prioriteringer i kulturminnepolitikken. Kunnskap om kulturminner og kulturmiljøer, om deres samfunnsmessige betydning og om forvaltningsordninger er her et vesentlig element. For at allmennheten, eierne, spesialister og offentlige myndigheter i framtiden skal kunne samarbeide på en meningsfylt måte om forvaltningen av den fysiske kulturarven, har de alle behov for et bredt og lett tilgjengelig kunnskapsgrunnlag. Målet er ikke en ensretting av verdivurderinger, men en felles basis å diskutere dem ut fra.

Kulturminneforvaltning berører flere rettsområder. Den statlige sektoreringen og spesialiseringen kan virke til at sektorinteressene baseres på en snever rettsanvendelse. Like viktig som å diskutere hvordan de forskjellige aktørene skal involveres, er å diskutere hvordan man kan få til en likeverdig ansvarsdeling basert på eksisterende rettigheter. Den offentlige kulturminne-

forvaltningen må ha god kjennskap til det rettsgrunnlaget og de rettsoppfatningene som eierne og brukerne av kulturminner og kulturmiljøer utøver sine interesser på. Videre er det sentralt at prinsippet om sektorovergripende ansvar i miljøpolitikken utvikles videre, og at kommunikasjonen mellom offentlige instanser er god.

Kulturminneforvaltning er ikke bare et spørsmål om å forvalte fysiske objekter. Det er også et spørsmål om sosiale relasjoner: om å regulere tilgang til kunnskap og ressurser, om kompetanse- og interessekonflikter i forvaltningsprosesser, om de premissene, og prioriteringene, som den offentlige forvaltningen legger til grunn, og om forvaltningens indre kultur. Kulturminneforvaltning involverer et bredt spekter av kunnskap, som lokal kunnskap, tradisjoner, praktiske ferdigheter, vitenskap og forvaltningskunnskap. Disse kunnskapsformene har alle forskjellige strukturelle betingelser. Til nå har det i stor grad vært «ekspertene» som har definert hvilke verdier og kunnskaper vernetiltak skal baseres på. Et større likeverd mellom disse områdene vil gjøre det lettere å få til en god dialog mellom aktørene. Et sentralt tema i miljøforvaltning generelt, er spørsmålet om deltakelse i og demokratisering av beslutningsprosesser. I denne sammenheng er begrepet «medforvaltning» blitt sentralt. Medforvaltning eller samforvaltning, på engelsk co-management, brukes om forvaltningsordninger som tar sikte på å skape deltakerdemokrati og inkludere og ansvarliggjøre brukerne av ressursene som det offentlige forvalter.

Det er en utfordring for den offentlige kulturminneforvaltningen å finne tilnæringsmåter og metoder som på en langt bedre måte enn i dag trekker inn og bygger på de berørte eiernes, brukernes og lokalsamfunnenes verdier og synspunkter. Dette gjelder både hva man velger å verne, og hvordan verdiene knyttet til kulturminnene formidles og forvaltes. En god kulturminneforvaltning må basere seg på en god og likeverdig kommunikasjon mellom de forskjellige aktørene, og på at de gjensidig anerkjenner hverandres roller og oppgaver. Bedre prosesser, bedre kommunikasjon og bedre begrunnelser er sentrale stikkord her.

Å forvalte kulturarven handler om å forvalte et bredt spekter av verdier som ikke alltid er sammenfallende og som også kan stå i motsetning til andre verdier. En forutsetning for å få til et positivt samspill mellom aktørene er at alle erkjenner at utgangspunktene kan være forskjellige, og hvorfor de er det. Uten en slik erkjennelse vil det være vanskelig å komme fram til godt funderte avveininger og prioriteringer.

Kapittel 3

Visjon, mål og strategier for en ny kulturminnepolitikk

3.1 Kort historikk

Kulturminnevernet i Norge har foregått i organiserte former i vel 150 år. Særlovgevingen på feltet runder snart 100 år. I løpet av denne perioden har det faglige perspektivet endret seg betraktelig.

Kulturminnevern i Norge var lenge en del av nasjonsbyggingen. Urfolk og de nasjonale minoriteters kulturminner fikk følgelig liten eller ingen oppmerksomhet. Vektlegging av større helheter og sammenhengen mellom natur og kultur, har først i de siste tiår blitt sterkere enn konsentrasjonen om det enkelte kulturminne. Tema som kystkultur, arbeiderkultur og bykultur, som tidligere var lite framtreddende, har fått økt oppmerksomhet i denne perioden.

På 1800-tallet var det organiserte kulturminnearbeidet, som foregikk i regi av Fortidsminneforeningen, i stor grad konsentrert om dokumentasjon og utgravninger av arkeologiske kulturminner. Også stavkirkene ble viet stor oppmerksomhet fra midten av 1800-tallet. Fra 1900 dreide Fortidsminneforeningen sin hovedinteresse mot bygningsvern, mens arkeologi som fagområde ble mer knyttet til universitetene.

Gjennom den første lovreguleringen fra 1905 ble forvaltning av kulturminnene delt i de to fagområdene arkeologi og bygningsvern, knyttet til henholdsvis førreformatoriske og etterreformatoriske kulturminner. Denne todelingen var karakteristisk for fagmiljøene og forvaltningsinstitusjonene helt til omorganiseringen av kulturminneforvaltningen på slutten av 1980-tallet. Ved et tillegg til kulturminneloven i 1978 ble imidlertid samiske kulturminner eldre enn 100 år underlagt automatisk fredning.

Da Miljøverndepartementet ble opprettet i 1972, ble kulturminneforvaltningen og ansvaret for fornminneloven og bygningsfredningsloven flyttet dit som en del av en helhetlig arealbruks- og miljøvernpolitikk. De viktigste lovene som i dag regulerer kulturminnene og kulturmiljøene er lov om kulturminner fra 1978 og plan- og bygningsloven av 1985.

Riksantikvaren ble direktorat i 1988, og fikk da det overordnede faglige ansvaret for hele kulturminnefeltet. Fra 1990 fikk fylkeskommunene delegert myndighet etter kulturminneloven, og fikk overført en rekke faglige oppgaver. Samisk kulturminneråd ble opprettet i 1994 som et underliggende råd av Sametinget, og ble samtidig delegert myndighet til forvaltning av samiske kulturminner etter kulturminneloven. Fra 2001 er myndigheten til forvaltning av samiske kulturminner lagt til Sametinget, og Samisk kulturminneråds administrasjon er omorganisert som Sametingets miljø- og kulturvernnavdeling.

3.2 Vurdering av situasjonen i dag

Både private eiere, brukere og den offentlige forvaltningen har kunnskap om og kjennskap til hva som fins av kulturminner og kulturmiljøer. Det er en stor utfordring å systematisere og videreutvikle kunnskapsgrunnlaget.

Registre, oversikter og arkiver er viktige for å vite hva som er dokumentert. Men skal en oversikt eller et register ha en funksjon, må opplysningene være oppdaterte, relevante og godt tilgjengelige. To store og landsomfattende registreringssystemer er i etterkrigstida blitt benyttet for å skaffe systematiske oversikter over landets kulturminner: Fornminneregisteret med oversikt over arkeologiske kulturminner og SEFRAK (sekretariatet for registrering av faste kulturminner) med oversikt over bygninger som er fra før 1900 – i Nord-Troms og Finnmark fra før 1945. Verken fornminne- eller bygningsregisteret inneholder opplysninger om dagens tilstand til de registrerte kulturminnene. Erfaringer viser imidlertid at tilstanden til en stor del av den fredete bygningsmassen og de verneverdige flytende fartøylene ikke er tilfredsstillende, og en del av dem er i til dels svært dårlig forfatning. Videre er omfanget av inngrep i og ødeleggelser av automatisk fredete kulturminner foruroligende stort.

Det fins ikke noen samlet oversikt over de økonomiske ressursene og den arbeidsinnsatsen som de private eierne, rettighetshaverne, næringslivet og de frivillige organisasjonene bidrar med i arbeidet med kulturminner og kulturmiljøer. Ressursene som legges ned i den daglige forvaltningen av kulturminnene, er imidlertid betydelige.

Det fins heller ikke noe tallmateriale som gir et klart bilde av den samlede ressurs-situasjonen i den offentlige innsatsen på kulturminnefeltet. Men det fins tall som gir en viss oversikt over hva som brukes av ressurser og beregninger av hvor stort behovet er. Blant annet går det fram av tallene i Miljøverndepartementets budsjett for 2001 at det ble bevilget ca. 210 mill. kroner til kulturminnefeltet.

Gjennom hele 1990-tallet har det vært et mål at et representativt utvalg av kulturminner og kulturmiljøer skal fredes etter kulturminneloven eller bevaringsreguleres etter plan- og bygningsloven. Det er imidlertid i liten grad pekt på hva slags tiltak som skal settes i verk etter at formelt vern er etablert, og hva som skal være den offentlige kulturminneforvaltningens ansvar. På samme måte er det behov for en tydeligere politikk for de kulturminnene som ikke er formelt vernet.

Blant annet er ikke potensialet som ligger i å bruke kulturminnene som kunnskaps- og opplevelsesressurser for det enkelte menneske og samfunnet analysert i særlig grad. Dette gjelder både i forhold til det kulturhistoriske perspektivet generelt og i arealplanlegging. Det gjelder også mulighetene kulturminnene har som samfunnsøkonomisk verdi, ikke minst som kunnskapsbank i forbindelse med byggevirksomhet og næringsutvikling.

Ofte er forholdet mellom overordnede målsettinger og utfordringer på miljøfeltet globalt og nasjonalt og de konkrete utfordringene som fins på kulturminnefeltet, mangelfulle eller helt utelatt i sentrale politiske føringer. Det er også behov for bedre å underbygge og klargjøre sammenhengen mellom naturgrunnlaget og menneskenes bruk av det.

Det er mange eksempler på at samarbeidet mellom private og offentlige aktører, og mellom kulturminneforvaltningen og andre samfunnssektorer, kan bli bedre. Dette gjelder også forholdet mellom kulturminnesektoren, utdannings- og forskningssektoren og museumssektoren. Et konstruktivt samarbeid mellom de ulike aktørene er en forutsetning for større forståelse og interesse for å ta vare på de ressursene kulturminner og kulturmiljøer representerer.

Evalueringer som er gjennomført viser at aktørene på kulturminnefeltet har dårlige økonomiske rammevilkår. Det mest iøynefallende ved dagens situasjon er behovet for et betydelig økonomisk løft, slik at de kulturminnene som er fredet eller vernet, kan forvaltes på en god måte. Økonomiske forbedringer vil kunne gi store framtidige verdiøkninger, mens det ikke å gjøre noe, vil kunne føre til store framtidige tap. Også bemanningssituasjonen i den offentlige kulturminneforvaltningen fører til at viktige ansvarsområder blir nedprioritert og oppgaver blir liggende uløst. Dette viser at det er dårlig samsvar mellom ansvar og oppgaver og de tilgjengelige ressursene.

Det er et klart behov for endringer i strategier, samspill og samarbeid. Det må legges mer vekt på å formidle kulturminnepolitikkenes verdigrunnlag, på holdningsskapende arbeid og på å gi folk medinnflytelse og medansvar. En viktig forutsetning for arbeidet på kulturminnefeltet, er at det må basere seg på større likeverd mellom private og offentlige aktører.

På 1990-tallet har arbeid med landsverneplaner, tematiske verneplaner og ulike satsinger på forskjellige fagområder vært prioritert. utfordringer for framtiden er å sikre kulturarvens mangfold.

En gjennomgang og vurdering av dagens kulturminnepolitikk avdekker en rekke svakheter og flaskehals knyttet til sammenhengen mellom mål og virkemidler. Det er viktig å prioritere arbeidet med overordnede strategier, samt virkemidler til praktisk oppfølging av strategiene. En fornyet kulturminnepolitikk må tydeligere vise at arbeidet med kulturminner og kulturmiljøer er viktig for samfunnsutviklingen.

3.3 Visjon, mål og strategier for en ny kulturminnepolitikk

Utvalgets flertall har følgende visjon for en ny kulturminnepolitikk:

Kulturminner og kulturmiljøer – kilder til opplevelse, utvikling og verdiskapning

Med denne visjonen setter utvalgets flertall opp følgende mål for kulturminnepolitikken:

1. Kulturminner og kulturmiljøer viser et historisk, kulturelt og materielt mangfold.
2. Samvirket mellom mennesker og kulturminner skaper verdier, kunnskap og opplevelser.
3. Sammenhengen mellom natur og kulturminner stimulerer til bærekraftig ressursforvaltning.
4. Det er likeverd i samspillet mellom offentlige og private aktører.
5. De økonomiske rammene står i forhold til oppgavene.



Figur 3.1 Mangfoldet i kulturarven. Bro på Hardangervidda og Oslo sett fra Ekebergåsen

Foto: Arve Kjersheim, NIKU

Kulturminner og kulturmiljøer viser et historisk, kulturelt og materielt mangfold

Kulturminnepolitikken må bygge på mangfoldet av kulturminner og kulturmiljøer. Mangfoldet viser bredde i tid og rom, variasjon i kulturell og sosial sammenheng og et vidt spekter av fysiske strukturer og materielle objekter. Å ta vare på deler som til sammen danner større helheter, og å vise ulike former for bruk og vern, gir bedre forståelse og grunnlag for å utvikle ny viten. Det representerer store kunnskapsmessige, kulturhistoriske, økonomiske og miljømessige ressurser til nytte både for faglig, sosial og næringsmessig virksomhet. For å gi ulike grupper av befolkningen mulighet for opplevelse av tilhørighet og kulturell identitet, er det viktig at kulturminnebestanden avspeiler et mest mulig helhetlig bilde av historien.

For å nå dette målet for kulturminnepolitikken må det

- legges vekt på kulturell variasjon og mangfold,
- gis muligheter for et differensiert vern og for regionale variasjoner
- gis rom for åpne og fleksible verdivurderinger som tar hensyn til historiske, sosiale og kulturelle sammenhenger

Både private og offentlige aktører må ha en bevisst holdning til og et selvstendig ansvar for å ta vare på mangfoldet av kulturminner og kulturmiljøer. Dette krever at offentlige myndigheter bevisst prioritere hva de skal satse på. Myndighetene må i større grad enn nå, legge ulike historiske og kulturelle helhetsspektiver, eller valg av tema, til grunn for en slik prioritering. Det erkjennes at ikke alle kulturminner er like verdifulle. Prinsippene, målene og metodene som skal ligge til grunn for prioriteringene, må være klare og forutsigbare. Kunnskap og gode registre er en forutsetning for å kunne føre en bevisst politikk.

Bruk av kulturminner og kulturmiljøer som grunnlag for næringsutvikling er viktig for å sikre et mangfold av kulturarven. Grunnlaget for mangfold må i større grad forankres i lovverket.

Samvirket mellom mennesker og kulturminner skaper verdier, kunnskap og opplevelser

Kulturminner og kulturmiljøer gir grunnlag for erkjennelse, glede og innsatsvilje. Kulturminnearbeidet må ha en lokal forankring, og må inspirere og motivere til engasjement.

For å nå dette målet for kulturminnepolitikken må det

- legges vekt på formidling av og tilgjengelighet til kulturminnene og kulturmiljøene
- legges vekt på prosesser med bred deltakelse og lokal forankring
- rettes større oppmerksomhet mot kulturminner og kulturmiljøer som kunnskaps- og opplevelsesressurser

For at folk skal ha glede av og engasjere seg i kulturminner, må de oppleve at kulturminnene har betydning for dem eller at de gir tilhørighet og identitet. Historien må fortelles og forstås. Gjennom å gi kommunene større innflytelse over egne kulturminner og større ansvar for lokale tiltak, kan kulturminnepolitikken lettere forankres lokalt. Eierne, rettighetshaverne og brukerne må delta aktivt i prosessene, og den offentlige forvaltningen må legge vekt på deres interesser. Muséene må brukes mer aktivt som kunnskapsressurs, lokale møteplasser og formidlingsarenaer i kulturminnearbeidet. Det må være samhandling mellom museumssektoren og kulturminnesektoren.



Figur 3.2 Skogeiere og skogtakstmenn lærer om kulturminner og kulturmiljøer. Her studerer de en

dyregrav som er en type kulturminne man ofte finner i skogen – når man vet hvordan de ser ut.

Foto: Arve Kjersheim, NIKU

Forskning og utredning gir ny kunnskap som hele tiden må tilføres kulturminnefeltet. En større forskningssatsing er derfor nødvendig. Det må satses mer på utdanning og kompetanse innenfor håndverk og konservering. Eiere, frivillige organisasjoner, museer, næringsliv, kirken, skolen og barnehagene må stimuleres til å utvikle de muligheter for opplevelser og ny kunnskap som kulturminnene representerer.

De muligheter kulturminnene og kulturmiljøene gir for næringsvirksomhet, må legges til rette. Økonomisk verdiskaping må være én del av grunnlaget for en ny kulturminnepolitikk. For å synliggjøre kulturminnenes næringsmessige og økonomiske virkning, må det utvikles bedre statistikk og faktainformasjon. I kommunal planlegging bør det utvikles bedre metoder og prosesser for å bruke stedenes egenart, kulturhistorie og estetiske kvaliteter som virkemiddel for videre utvikling og nyskaping.

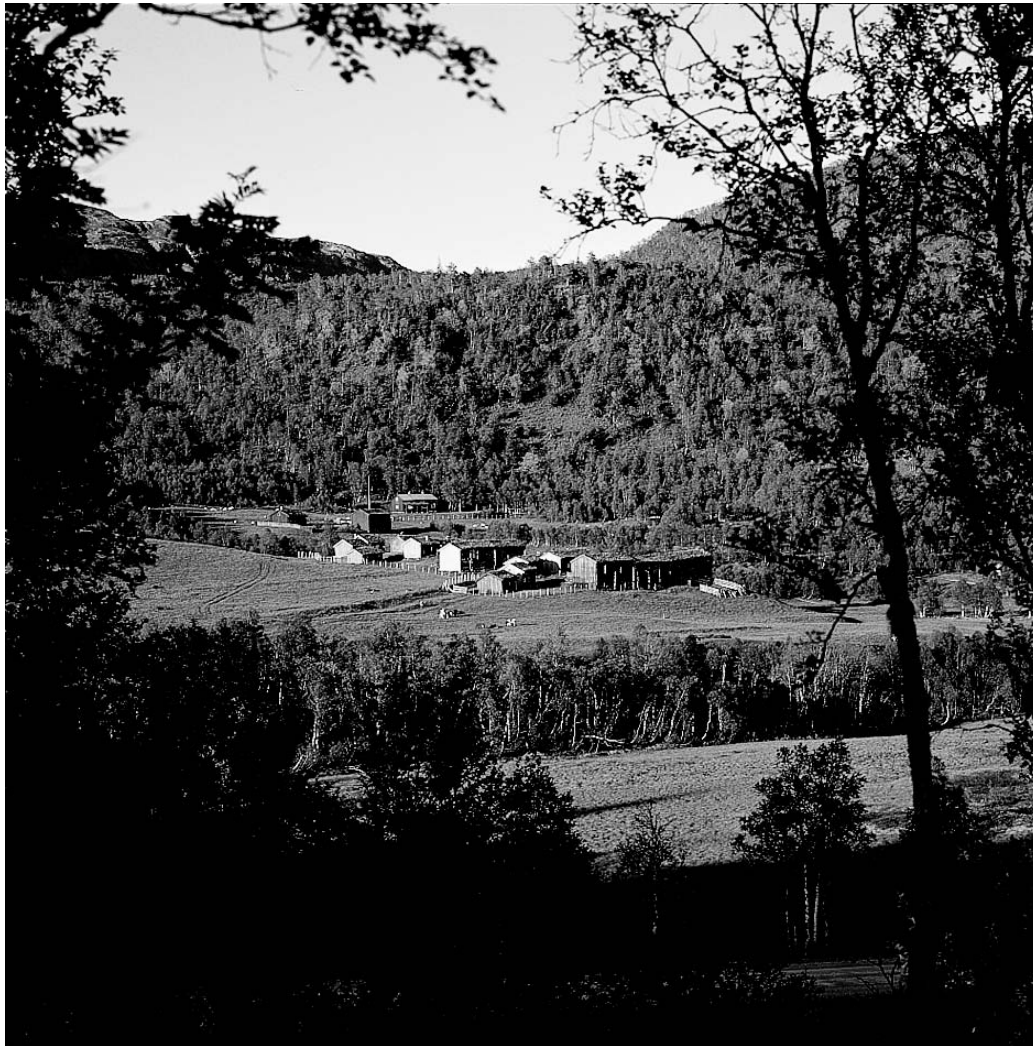
Sammenhengen mellom natur og kulturminner stimulerer til bærekraftig ressursforvaltning

Kulturminnene står alltid i et forhold til naturen. De kan også være former i naturen som det knytter seg myter og historier til. Kulturminnepolitikken må bidra til å styrke bevisstheten om det nære samspillet mellom naturgrunnlaget og menneskenes bruk av naturen, slik det avspeiles i kulturminner og kulturmiljøer. Kulturminnene er dessuten en vesentlig del av samfunnets realkapital og er viktige kilder til kunnskap om bærekraftig ressursforvaltning.

For å nå dette målet for kulturminnepolitikken må det

- legges vekt på miljømessige sammenhenger, inkludert sammenhengen mellom natur og kultur

Alle forvaltningsnivåene må legge sterkere vekt på å integrere kulturminneverdiene i miljøpolitikken og formidle sammenhengen mellom natur og kultur. Kulturminnenes muligheter som brobyggere i internasjonalt samarbeid må utnyttes. Under veiledning av Sametinget må den tradisjonelle kunnskapen om samisk utmark dokumenteres, tas vare på og formidles. Kulturarven kan bidra med kunnskap om og innspill til bærekraftig ressursforvaltning i et langtidsperspektiv. Det må legges vekt på å hente eldre tiders kunnskap ut av kulturminnene.



Figur 3.3 Samspillet mellom naturgrunnlaget og menneskers liv og virke er ofte lettere å lese i marginale områder. Seteranlegget Vålåskaret i Meldal har sannsynligvis en gang gått over til fast bosetting som følge av befolkningsøkning. Men kornmodningen var ikke årvisst og jorda myrlendt og frostbar. Anlegget gikk derfor tilbake til seterbruk på 1700-tallet.

Foto: Arve Kjersheim, NIKU

Det er likeverd i samspillet mellom offentlige og private aktører

Kulturminnernes og kulturmiljøenes framtid er i stor utstrekning avhengig av at private aktører er interessert i og slutter opp om kulturminnearbeid. Eierne, organisasjonene og næringslivet har viktige, men ulike roller i forvaltningen av kulturminnene. Særlig er det av betydning at de private eierens rettigheter og interesser blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte i de ulike beslutningsprosessene.

For å nå dette målet i kulturminnepolitikken må det

- legges til rette for en tilpassing mellom vernets formål og eieres, rettighetshaveres og brukeres interesser, inkludert videreføring og utvikling av næringsvirksomhet
- gjennomføres nødvendige lovendringer og organisatoriske endringer for å oppnå dette



Figur 3.4 Frivillig arbeid har mye å si for forvaltningen av kulturminner og kulturmiljøer. Innsatsen har blant annet hatt stor betydning i fartøyvernet.

Foto: Arve Kjersheim, NIKU

Derfor må kulturminneloven sikre større grad av likeverd mellom de rettighetene og pliktene eierne har, og de oppgavene og den myndigheten den offentlige kulturminneforvaltningen har. Lovverket må gjennomgås, en ny kulturminnelov må utarbeides og kulturminner og kulturmiljøer må sikres bedre i plan- og bygningsloven.

Bedre økonomiske rammevilkår må stimulere til økt frivillig innsats, samtidig som det må skapes muligheter for konstruktivt samspill mellom private

og offentlige aktører for å få til en bedre forvaltning. Medforvaltning krever at alle som blir berørt av de avgjørelsene som treffes, blir inkludert i prosessene.

De økonomiske rammene står i forhold til oppgavene

Realverdien av kulturminnene er en betydelig del av nasjonalformuen. Det er en viktig del av kulturminnepolitikken å forvalte denne formuen, og sørge for at verdiene ikke forringes. For å sikre dette, må staten ha det overordnede ansvaret og bruke økonomiske virkemidler aktivt. Statens midler må brukes på en måte som utløser større engasjement fra privat sektor. Det er i dag stort behov for midler til vedlikehold, skjøtsel og tilrettelegging av alle typer kulturminner og kulturmiljøer.

For å nå dette målet i kulturminnepolitikken er det nødvendig med

- en markant større økonomisk satsing og en rettferdig fordeling av omkostningene ved fredning og vern

Statens innsats må komme til uttrykk ved at de årlige bevilgningene over statsbudsjettet til forvaltning av kulturminner blir langt større enn i dag. Det må i tillegg opprettes et kulturminnefond som supplement til de ordinære tilskuddsordningene. Kulturminnefondet skal gi lån og tilskudd til prosjekter som tar vare på kulturminner og kulturmiljøer, primært til de som ikke er fredet etter kulturminneloven. Alle kulturminner som skal ha et mer langsiktig vern må sikres akseptabelt vedlikehold. Samtidig er det behov for økte midler til skjøtselstiltak og tilrettelegging. Staten må ha en klar strategi for å forvalte egne eiendommer, og for å løse oppgaver som påvirker kulturminnefeltet. Offentlige midler må brukes på en måte som utløser større engasjement fra privat sektor.



Figur 3.5 Vedlikehold av bygninger som ikke lenger er i bruk, er kostbart. Et kulturminnefond vil kunne

bidra med midler til å sette i stand kulturminner og kulturmiljøer som ikke er fredet etter kulturminneloven. Fra Hamningberg i Båtsfjord.

Foto: Tonte Hegard

3.4 På hvilke hovedområder er det særlig behov for en fornyelse av kulturminnepolitikken?

Det har skjedd store endringer på kulturminneområdet i løpet av 1980- og 1990-årene, både når det gjelder politisk interesse og faglig vektlegging. Også på det organisatoriske og budsjettmessige området har det skjedd en utvikling. Men gjennomgangen som utvalget har gjort, avdekker samtidig at en rekke sentrale områder og oppgaver må prioriteres høyere og håndteres på en helt annen måte enn i dag, dersom man skal få til den nødvendige fornyelsen av kulturminnepolitikken.

Rekkefølgen på prioriteringene innebærer ingen rangering, og utvalgets flertall mener at tiltak bør settes i gang parallelt. Utvalgets flertall vil sterkt understreke at det er nødvendig å gjøre en ekstra innsats på alle tiltaksfelt dersom man skal oppnå god effekt og få videreutviklet og fornyet kulturminnepolitikken.

Ny kulturminnelov

Dagens lovgivning fungerer ikke godt nok i forhold til visjonen, målene og strategiene som blir presentert i denne utredningen, og som må ligge til grunn for framtidens kulturminnepolitikk. Det er behov for en grundig gjennomgang av kulturminneloven, med sikte på å forenkle den slik at den blir bedre tilpasset dagens og morgendagens behov på området. Målet må være å utarbeide en ny kulturminnelov, og samtidig styrke kulturminneaspektet i plan- og bygningsloven.

Bedre samarbeid

Kulturminnepolitikken må i større grad engasjere og motivere til å søke kunnskap og til å skape lokale aktiviteter. I dette ligger et signal om at alle har noe å bidra med og at det må være et mål å få til større likeverd mellom aktørene.

Behovet for informasjon, kunnskapsoverføring, bedre samarbeid og flere statlige ressurser er stort. Prosessene i forbindelse med fredninger og dispensasjoner er kompliserte og tidkrevende, og kan bli en ekstra belastning for alle parter. Dette viser at det er behov for å utvikle bedre samarbeidsstrategier.

Utvalgets eksterne evaluering om organisering og oppgaveløsning viser først og fremst at det er behov for endringer knyttet til strategier og samarbeid. Nye strategier bør rette oppmerksomheten mot langsiktige oppgaver, sterkere økonomiske incentiver og virkemidler som framhever det positive og verdiskapende i kulturminnene og kulturmiljøene. Bedre samarbeid kan bety å forsterke den positive trenden som evalueringen viser til når det gjelder å kjenne til og ta hensyn til andre aktører, deres ansvarsområde og oppgaver.

Å tydeliggjøre hvorfor noe skal tas vare på

Dagens politikk prioriterer mellom kulturminner med bakgrunn i blant annet:

- kulturelt mangfold
- geografisk utbredelse og variasjon
- ulike sosiale og etniske forhold
- bruk av naturressurser, og utvikling av teknologi og næringer
- rammer rundt konkrete historiske begivenheter eller personer

Dette er noen av kriteriene som den offentlige kulturminneforvaltningen bruker for å kunne fatte avgjørelser om dispensasjon eller fredning. For den enkelte eieren eller tiltakshaveren er disse kriteriene ikke alltid like enkle å forstå og akseptere. I prosesser som involverer flere aktører, er det viktig at de ulike synspunktene blir hørt.

For den offentlige kulturminneforvaltningen er det en utfordring å tydeliggjøre, forklare og formidle de ulike kriteriene som ligger til grunn for en avgjørelse, hva som er hovedelementene i avgjørelsen og hva de betyr. Både i dispensasjons- og fredningspolitikken må den offentlige forvaltningen kunne begrunne hvorfor akkurat det kulturminnet eller kulturmiljøet er mer verdifullt enn andre, og derfor blir prioritert.

Et kulturminne eller kulturmiljø som fredes, må få tilført nok ressurser slik at intensjonen bak fredningen kan følges opp i et langsiktig perspektiv. Arbeidet med å legge til rette for at prioriterte kulturminner og kulturmiljøer skal være tilgjengelige, må styrkes. Dette kan være med på å øke forståelsen for vernet. Eierne og brukerne må delta aktivt. For den enkelte eier kan det å gjøre et kulturminne tilgjengelig innebære inntekter. Samtidig kan det at et kulturminne blir brukt, være det beste vernet det kan få.

Endringene i de fysiske omgivelsene skjer raskt, ofte på bekostning av sporene fra tidligere tider. Fraflytting fra distriktene, sammen med by- og tettstedsvekst, fører til endringer i ressurs- og arealutnyttelsen og dermed til store endringer i landskapet. Mange kulturminner og kulturmiljøer i utkantstrøk forfaller, samtidig som kulturminner og kulturmiljøer i sentrale strøk blir utsatt for økt press.

Overgangen fra industrisamfunn til service- og informasjonssamfunn skaper nye kulturminner som det er viktig å ta vare på. Økt kommunikasjon og flytting over landegrensene gir nye impulser og øker det kulturelle mangfoldet, men kan også føre til at den stedlige egenarten gradvis blir utvisket. Utfordringene ligger i å styrke bevisstheten om kulturminnenes verdi for livskvalitet og trivsel.

En bedre dispensasjonspolitik

I utvalgets eksterne evaluering om nærings- og samfunnsmessige konsekvenser av kulturminneloven, etterlyses et mer differensiert vern. I forhold til automatisk fredete kulturminner blir det framhevet at ikke alle kulturminner kan være like verdifulle. Det foreslås at det skal bli lettere å gi dispensasjon og at det ikke alltid må skje på det vilkår at kulturminnet blir gravd ut på tiltakshaverens regning.

Automatisk fredete kulturminner har som gruppe nasjonal verdi. Det enkelte kulturminnes verdi blir imidlertid vanligvis først vurdert når det er

konkrete planer om utbygging eller annet som kan føre til at kulturminnet blir skadet, ødelagt eller forringet på annen måte.

Kunnskap med basis i automatisk fredete kulturminner øker kontinuerlig. Dette har sammenheng med at det hele tiden blir gjennomført registreringer og utgravninger som gir ny kunnskap, samtidig som det forskes aktivt innenfor fagområdet med grunnlag i dette.

I forbindelse med en søknad om dispensasjon blir kriterier som kunnskapsverdi, kulturhistorisk verdi og opplevelsesverdi vurdert i forhold til den samfunnsnytt og det økonomiske potensialet som ligger i utbyggingen. I praksis har det imidlertid vært vanskelig å se at dette har vært gjort og hvilken vekt det i så fall er blitt lagt på de ulike kriteriene.



Figur 3.6 Kunnskap om mennesker og samfunn i forhistorien øker hele tiden takket være utgravninger og forskning. Spor etter hus fra jernalderen undersøkes på Veien ved Hønefoss.

Foto: Isa Trøim

Det er behov for en tydeligere og mer forutsigbar dispensasjonspolitik. Denne må legge vekt på kontinuerlig å integrere ny kunnskap. De faktorer som vektlegges, må være klare og tydelige. En politikk med grunnlag i produksjon og utvikling av kunnskap, vil lettere kunne skape forståelse for hvorfor ulike generasjoner vurderer ting ulikt.

Staten må ta på seg et større økonomisk ansvar for registreringer og utgravninger av automatisk fredete kulturminner. Dette kan bidra til å bedre samarbeidet mellom aktørene og skape større legitimitet og respekt for kulturminnearbeidet.

En tydelig og forutsigbar dispensasjonspolitik vil også gjøre det lettere å avklare hvor i en kommune endringer i arealbruk kan gjøres. En mer bevisst

og utstrakt bruk av kommuneplanens arealdel er sentralt for å kunne foreta de nødvendige prioriteringene.

Behandling av søknader om dispensasjon fra automatisk fredning følger reglene i kulturminneloven, forvaltningsloven og plan- og bygningsloven. Eierne skal alltid involveres, noe som også blir gjort. Likevel er det her muligheter for å bedre samarbeidet og kommunikasjonen, ikke minst fordi prosessene er kompliserte og tidkrevende. Målet må være å forenkle prosessene.

En mer differensiert fredningspolitikk

I evalueringen av de nærings- og samfunnsmessige konsekvensene av kulturminneloven etterlyses også et mer differensiert vern når det gjelder vedtaksfredning.

Generelt er det behov for en bred og grundig vurdering av dagens politikk på dette området, både for fredninger som allerede er gjennomført og for nye.

Eiendommer med vedtaksfredete kulturminner og kulturmiljøer er strengt regulert. En fredning innebærer normalt begrensninger i råderetten og krav om at eiendommen skal vedlikeholdes og settes i stand på en spesiell og ofte fordyrende måte. Dersom eieren forsømmer å vedlikeholde eiendommen og den står i fare for å forfalle, kan eieren bli pålagt å sørge for nødvendig vedlikehold.

Lovens bestemmelser om vedtaksfredning differensierer i utgangspunktet ikke med hensyn til hvilke restriksjoner som skal legges på kulturminnet. Fra 1993 ble det imidlertid lagt opp til at det skal utarbeides individuelle fredningsbestemmelser for det enkelte objekt eller landskap. Loven åpner for en differensiering, og restriksjonene ved slike fredninger kan derfor variere. Når det gjelder fredninger som ble gjennomført før dette tidspunktet, er restriksjonene noenlunde like.

På dette området er det behov for å ta større individuelle hensyn enn i dag, tilpasset den enkelte eier, region eller kommune. Det er blant annet viktig å se hvordan en fredning påvirker eierens motivasjon til å ta vare på kulturminner og kulturmiljøer. Man må også vurdere hva som er de direkte og indirekte truslene mot kulturminner og kulturmiljøer, og hvem som er ansvarlig for dem.

I dag er det kulturminneloven og fredningsbestemmelser som legger rammene for hva den enkelte eieren kan foreta seg. Det blir i svært liten grad utarbeidet forvaltningsplaner med nærmere retningslinjer for hvordan området skal forvaltes og for hvordan eieren skal følges opp. Hvis slike planer blir utarbeidet, skjer det først etter at eiendommen er fredet. Parallelt med en fredningsprosess bør det utarbeides en plan som klargjør hvordan eiendommen skal brukes i framtiden og hvilke muligheter eieren har for å utvikle den.

Det bør i langt større grad inngås avtaler mellom eiere og den offentlige kulturminneforvaltningen, som et supplement til fredninger og forvaltningsplaner. Slike avtaler kan bidra til større forutsigbarhet, langsiktighet og likeverd.

Videre bør eksisterende vedtaksfredninger gjennomgås og vurderes i forhold til verneverdi og fredningsbestemmelser. Kulturminner som ikke lenger har tilfredsstillende verneverdi, avfredes.

Vurdere kulturmiljøfredninger som virkemiddel

Fredninger etter kulturminnelovens paragraf 20 er relativt nytt og det er hittil bare gjennomført tre slike fredninger, nemlig Havrå i Hordaland, Utstein i Rogaland og Neiden i Finnmark. Det å frede et kulturmiljø understreker at området har nasjonal verdi og at det skal prioriteres for et langsiktig vern, der endringer og tiltak skal skje innenfor de rammene som fredningen setter.

Et kulturmiljø kan omfatte større eller mindre områder med høyst ulike typer miljøer – fra bylandskap til utmark. Menneskene lever sine liv omgitt av kulturminner, og påvirker hele tiden sine omgivelser. Det er derfor helt sentralt at fredningen tar utgangspunkt i at området skal brukes aktivt og utvikles videre. For at en kulturmiljøfredning skal kunne fungere etter intensjonen, må utviklingen skje både på menneskets og kulturmiljøets premisser.

Antallet kulturmiljøfredninger hittil er få. For de fredningene som er gjennomført, har konfliktnivået variert. Men det har vært til dels store konflikter både før og etter at vedtaket ble fattet.

Det er behov for å vurdere om kulturmiljøfredninger i større grad må brukes som en ramme for å verne et område, gjerne i kombinasjon med naturvernlovens bestemmelser. Fredningen skal bare regulere de overordnede trekkene og helheten, mens den mer detaljerte forvaltningen kan skje gjennom bruk av andre virkemidler, for eksempel plan- og bygningsloven og avtaler.



Figur 3.7 Et kulturmiljø består av mange elementer som til sammen utgjør en helhet. Havrå, Osterøy, var det første kulturmiljøet som ble fredet i Norge.

Foto: Birger Lindstad, NIKU

Det er videre behov for i større grad å differensiere restriksjonsnivået i de forskjellige delene av et fredet kulturmiljø, med bakgrunn i de kulturhistoriske kvalitetene. Dette vil bidra til større fleksibilitet, samtidig som det vil være mer forutsigbart hvordan man kan utnytte de ulike delene.

Fredning av et kulturmiljø er en mer omfattende prosess og involverer langt flere aktører enn fredning av enkeltobjekter. Slike fredninger er desuten de mest ressurskrevende. De involverte partene har hittil ikke fått den oppfølging som har vært ønsket. Det kan stilles spørsmål ved om den offentlige kulturminneforvaltningen i disse prosessene klarer å ivareta eieres ønsker og behov godt nok. Det bør derfor vurderes om kommunene skal bringes mer aktivt inn i dette arbeidet.



Figur 3.8 Den europeiske landskapskonvensjon vil kunne influere på forvaltningen av landskapsverdiene. Det er viktig å sikre det historiske perspektivet på landskapets utvikling. I Fjærlandsfjorden i Sogn og Fjordane er bruken av naturgrunnet fra fjord til fjell godt synlig.

Foto: Ragnhild Hoel

Utvikle registre over kulturminner

For å få en god kulturminnepolitikk, trenger vi gode opplysninger om hvilke kulturminner vi har, hvor de er og hvilken tilstand de er i. Derfor må registrene utvikles ytterligere og gjøres tilgjengelige. De skal være utgangspunkt for vurdering av prognoser, prioritering, representativitet og mangfold, og som grunnlag for forskning.

Dagens registre må kvalitetssikres og utvikles videre. Det må utvikles et helhetlig system der opplysninger om kulturminnene og kulturmiljøene skal være tilgjengelige for alle brukerne gjennom en felles dataportal.

Landskapet og dets kulturminner og kulturmiljøer

Bruken av landskapet har endret seg gjennom tidene og landskapet avspeiler derfor menneskenes liv og virksomhet i tid og rom. Lokale og regionale variasjoner i måten naturgrunnlaget er blitt brukt på, har gitt et rikt og flerfasettert landskap. Ulike måter å utnytte ressursene på, representerer i dag forskjellige utfordringer i forhold til å forvalte landskapet. Skogbruket er et eksempel der omfattende arealbruk og teknologi gjør kraftige inngrep i marka.

Tematiske fylkesdelplaner eller kommunedelplaner må brukes mer aktivt og målrettet for å ivareta og synliggjøre kulturhistoriske sammenhenger i landskapene. Tilsvarende må konsekvensutredninger integreres langt bedre i utbyggingsprosessene.

Det er utarbeidet en europeisk landskapskonvensjon som vil ha betydning for forvaltningen av landskapsverdiene. Det er viktig å følge opp konvensjonens intensjoner på nasjonalt plan.

Arkeologiske kulturminner og det lange tidsperspektivet

Arbeidet med landets 12 000 år lange historie krever en bred oversikt over og kunnskap om et vidt felt. Tverrfaglig kunnskap og forskning er nødvendig. Kunnskap om den tidligste bosettingen i ulike deler av landet er grunnlaget for å forstå de endringene og den utviklingen som har funnet sted opp gjennom historien. Kjennskap til hvordan ressursene ble utnyttet og hvordan teknologien ble utviklet i et lavteknologisk samfunn, er kunnskaper som gir innspill til framtidig ressursforvaltning og om samspillet mellom natur og kultur. Denne kunnskapen må utvikles videre. Samtidig må kunnskap om forhistorien i større utstrekning formidles lokalt og regionalt.



Figur 3.9 Det er sjelden det i Norge foretas arkeologiske utgravninger av kulturminner som ikke er automatisk fredet. En av de få, er undersøkelsen av Tukthuskirkegården i Oslo der det var en kirkegård fra 1740-årene til 1830-årene. Utgravningsfeltet er nå bebygget med det nye Politidirektoratet.

Foto: Byantikvaren i Oslo

Oppfølging av Malta-konvensjonen og etterreformatorsk arkeologi

Gjennom å ratifisere Malta-konvensjonen, har Norge forpliktet seg til å sikre også den arkeologiske kulturarven som ikke blir fanget opp av den automatiske fredningen. Denne delen av kulturarven vil utfylle og berike de skriftlige kildene som fins fra de siste 500 årene. Fram til i dag er denne kulturarven ikke underlagt noe formelt vern, og mye er gått tapt uten at den kulturhistoriske verdien er dokumentert eller sikret på annen måte. Et registrerings- og dokumentasjonsprosjekt må settes i gang for å skaffe et grunnlag for å prioritere mellom de ulike arkeologiske kulturminnene fra tiden etter reformasjonen.

Bedre vern av samiske kulturminner

Samene står i en særstilling som urfolk. Det samiske kulturminnevernet står derfor overfor spesielle utfordringer. Samtidig er den samiske kulturminneforvaltningen relativt ny. Sametinget forvalter et mangfold av kulturminner. Mangfoldet knytter seg til tidsdybde og kulturhistoriske endringsprosesser, og til geografiske og næringsmessige variasjoner. Dokumentasjons- og formidlingsbehovet er stort, både når det gjelder de eldste tider og den nære fortid. Det er viktig at de kunnskaper samiske lokalsamfunn og primærnæringsutøvere besitter om sine områder, aktiviseres og videreføres. Dette innebærer at det er et stort behov for å styrke den samiske kulturmin-

neforvaltningen og øke ressursene. Tiltak må ta utgangspunkt i at kulturminnene skal være en ressurs for befolkningen i samiske områder. Gjennom lokale dokumentasjons- og verneprosjekter som vektlegger forbindelsen mellom kulturminner, natur og landskap kan det samiske kulturminnevernet inngå i en bredere miljøvernssammenheng.

De nasjonal minoritetene og den flerkulturelle utfordringen

Situasjonen for de nasjonale minoritetene er høyst ulik. I St.meld. nr. 15 (2000–2001) *Nasjonale minoriteter i Norge – Om statleg politikk overfor jødar, kvener, rom, romanifolket og skogfinnar* omtales minoritetenes rettigheter i forhold til kulturarven:

«Kulturarven til dei nasjonale minoritetane er ein del av kulturarven i Norge. Norske styresmakter har såleis eit særskilt ansvar for å ta vare på kulturarven og dei kulturelle tradisjonane til minoritetane. Ved å ratifisere Ramme-konvensjonen om vern av nasjonale minoritetar og Den europeiske pakta om regions- og minoritetsspråk, har staten teke på seg eit spesielt ansvar for å støtte tiltak med sikte på å ta vare på, styrkje og vidareutvikle kulturen til dei nasjonale minoritetane og minoritetsspråka kvensk/finsk, romanes og romani.»

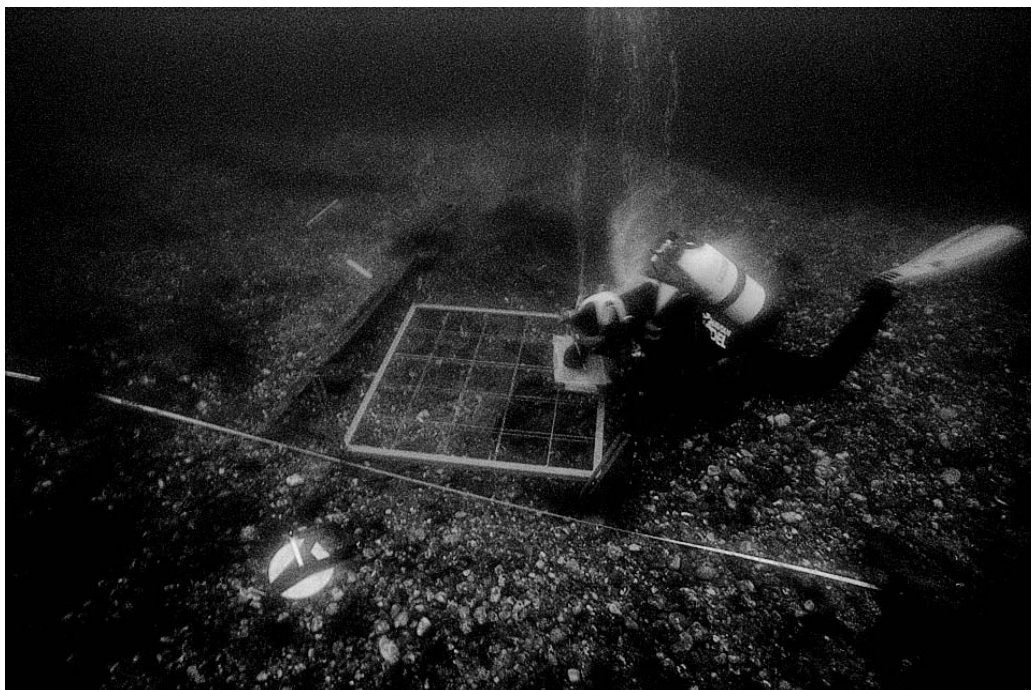
Felles for alle disse gruppene er at storsamfunnet har gjort svært lite for å sikre deres kulturarv. Det samme er tilfellet når det gjelder å ta vare på kulturminner skapt av grupper med innvandrerbakgrunn i løpet av de siste 30 årene.

Det må utformes nasjonale mål og retningslinjer for i første omgang å vurdere å verne et minimumsantall objekter. Det er viktig at de nasjonale minoritetene selv får være med og avgjøre hvilke tiltak som skal prioriteres, og hvordan de skal utformes. De nasjonale minoritetenes organisasjoner spiller en viktig rolle i dette arbeidet, og må settes i stand til å fylle sin rolle.

Dette kulturelle mangfoldet må i sterkere grad integreres i kulturminnearbeidet, og må blant annet komme til uttrykk i arbeidet med tematiske, sektorvise og geografiske verneplaner, og arealplaner etter plan- og bygningsloven.

Bedre vern og formidling av kystens kulturhistorie

Norge er en kyst- og sjøfartsnasjon. Likevel er viktige deler av kystens kulturhistorie og kulturminner knyttet til fiskerinæringen bare i beskjeden grad tatt vare på gjennom innsats fra den offentlig kulturminneforvaltning. Samtidig har klimatiske forhold og store strukturelle endringer i arbeids- og næringslivet ført til at vesentlige deler av kystens kulturminner er i ferd med å forsvinne. Nye måter å utnytte de marine ressursene på har også vist seg å ødelegge viktige marinarkeologiske kulturminner. Presset på kysten og de nære sjøområdene som rekreasjonsområde er også stort.



Figur 3.10 Kystens kulturhistorie fins både over og under vann. Å undersøke et kulturminne under vann, stiller spesielle krav blant annet til dokumentasjonsmetoder og praktisk gjennomføring. Spersøyvraket utenfor Hitra er et kravellbygd fartøy fra ca. 1870.

Foto: David Tuddenham, NTNU

I årene som kommer bør det derfor satses på å få utarbeidet en egen plan for forvaltning og formidling av mangfoldet i kystens kulturhistorie. Helheten i kystkulturen, både det som er på land, det som flyter og det som er under vann, må ses i sammenheng, og også i sammenheng med marine verneplaner på naturvernensiden. Samtidig må arbeidet tydeliggjøre kulturelle og geografiske variasjoner, og især ha for øye å inkludere den sjøsamiske bruken av kystområdene.

Marinarkeologi er en liten disiplin innenfor kulturminneforvaltningen. Oversikter over hva som fins hvor og hvordan dette best kan tas vare på, er under utvikling. For at fagområdet skal komme opp på tilsvarende nivå som de øvrige fagområdene i kulturminneforvaltningen, er det behov for betydelig innsats.

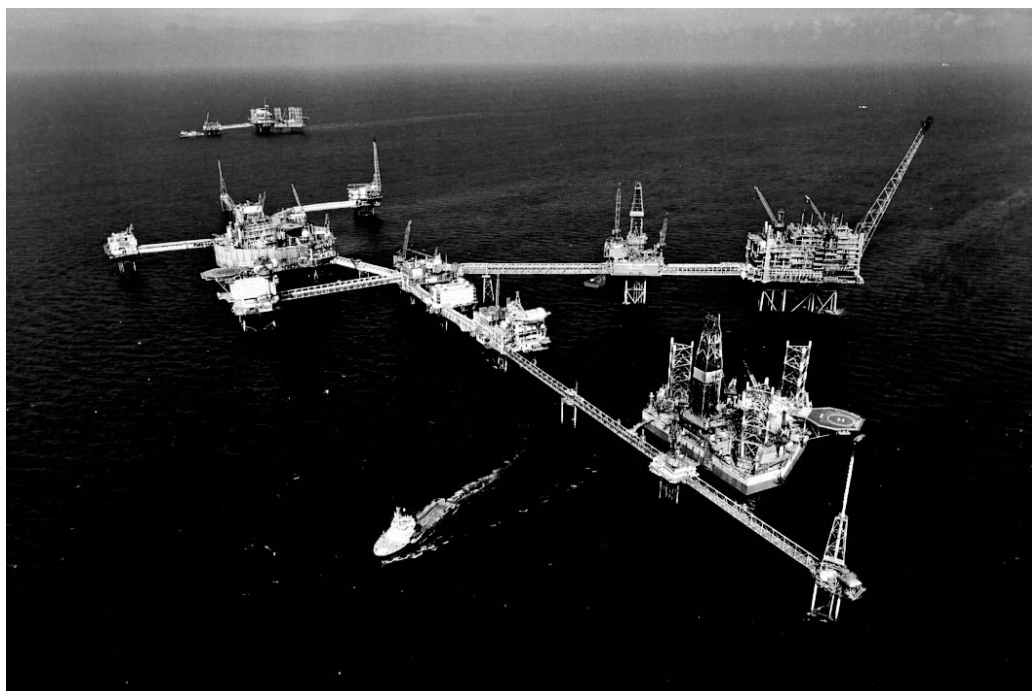
Fartøyvern er relativt nytt innenfor kulturminneforvaltningen, drevet fram og hovedsakelig gjennomført ved hjelp av omfattende frivillig arbeid. Først i 2000 ble det gitt hjemmel i kulturminneloven til å frede fartøy. I dag er det inngått avtaler om antikvarisk bevaring av vel 170 fartøy. Tallet er lavt i forhold til den kulturhistoriske betydningen fartøyene har hatt for samfunnsutviklingen. Samtidig er sammensetningen av denne flåten blant annet preget av at fartøy som ikke har muligheter til egen inntjening, i liten grad er representert. Derfor er det nødvendig å sikre fartøyvernet langt bedre og mer stabile rammebetingelser. Dette bør gjennomføres ved å utvikle det sektorovergrepene ansvaret på området, sikre at vernete fartøy får tilfredsstillende driftsforhold og stabile vedlikeholdstilskudd, samt styrke fellestjenestene og utvikle samar-

beidet mellom fartøyvernsentrene og andre som arbeider med å sette i stand verneverdige fartøy.

Kulturminner og kulturmiljøer som del av by- og stedsutvikling

Kulturmiljøer er både fysiske og sosiale strukturer. De gir moderne mennesker forankring i tilværelsen. Derfor bør det satses mer på å bruke mangfoldet av kulturminner som et utgangspunkt for og en ressurs i den videre utviklingen av byer og tettsteder. Kravet om utvikling og nyskaping må kombineres med en bevisst utnyttning av stedlige særpreg og historiske sammenhenger. Å bevare arkitektoniske elementer fra tidligere generasjoners arbeid, kan inspirere og motivere dagens og morgendagens generasjoner til å forme og bevisst bruke bomiljøet. Byers og tettsteders historie og forhistorie, for eksempel representert ved kulturlagene fra middelalderen, gir også innspill til en kvalitativt bedre utnyttelse av arealene.

Kommunal planlegging bør utvikle bedre metoder og prosesser for å bruke stedenes egenart, kulturhistorie og estetiske kvaliteter, som virkemiddel for utvikling og nyskaping.



Figur 3.11 I samtiden skapes kulturminner som er med på å prege framtiden.

Foto: Kjetil Alsvik, Phillips Petroleum Company Norway

Bedre vern og formidling av kulturminner fra den nære fortid

Den langsiktige forvaltningen av kulturminner skal dokumentere et «tverrsnitt» av alle sidene ved landets kulturhistorie. Likevel er verdifulle spor fra viktige sider ved samfunnsutviklingen de siste 150 årene og fram til i dag

bare i beskjeden grad sikret gjennom fredning. Samtidig øker endringstakten i samfunnet. Derfor må kulturminnepolitikken nå ha mer oppmerksomhet mot kulturminner fra perioden nær vår egen tid. Formidling må ikke minst prioritere tidstypiske uttrykk og god kvalitet. Når flere kulturminner blir bevart, bidrar dette igjen til en god ressursforvaltning.

Det bør legges større vekt på og utvikles flere tematiske, sektorvise og geografiske planer for å forvalte og formidle kulturminner nær vår egen tid. Aktuelle temaer er modernisering av primærnæringene, kulturminner innenfor teknologi, industri og kommunikasjon, offentlig virksomhet, forsamlingshus, idrettsanlegg, sosial boligbygging og arkitektonisk verdifulle bygninger.

Verneplanene bør omfatte et variert sett av virkemidler. I denne sammenhengen bør det samarbeides nært med museumssektoren, som arbeider med å utvikle ulike tematiske, nasjonale nettverk.

Norges bidrag til verdensarven

Stavkirkene og middelalderbygningene i tre er unike kulturminner i internasjonal sammenheng. Én stavkirke og ett bygningsmiljø i tre er blant de fire kulturminnene og kulturmiljøene som er Norges bidrag til UNESCO's liste over verdens kultur- og naturarv. Nye nominasjoner fra Norge til verdensarvlisten bør omfatte områder som legger vekt på kombinasjonen av kultur og natur. Den framtidige utnyttelsen av ressursene i slike områder bør være bærekraftig, og det bør utvikles en nasjonal strategi for den daglige utnyttelsen. Å forvalte slike områder, der befolkningen bruker landskapet i det daglige, vil være en utfordring. Samtidig vil det åpne for å utvikle modellområder der man blant annet kan prøve ut ulike former for skjøtsel, tilrettelegging og formidling.



Figur 3.12 Vega, et nordnorsk skjærgårdslandskap, er et aktuelt område for nominasjon til verdensarvlisten.

Foto: Tonte Hegard

Vern og ressursforvaltning av bygningsarven

En god forvaltning av bygningsarven er avgjørende for å redusere det materielle forbruket – og med den minske energibruken og produksjonen av avfall. I bygningsarven ligger det vesentlige kunnskaper om hvordan materialer kan brukes og bygninger konstrueres. Dette er kunnskap det er viktig å utnytte både ved gjenbruk og nybygging. Mange tradisjonelle produkter har også kvaliteter som er etterspurt, både til det indre og det ytre miljø.

I utformingen og formidlingen av kulturminnepolitikken bør det framheves at bruk og vern av bygninger kan bidra til en mer miljøvennlig ressursforvaltning. Tiltak for å stimulere til gjenbruk, holdbarhet og energiøkonomisering bør stå sentralt.

Del II Forslag til tiltak

Kapittel 4

Kulturminner og kulturmiljøer som fellesskapsverdier i et lokalsamfunn

4.1 Lokalsamfunnet – en aktiv medspiller

Innbyggerne i ethvert lokalsamfunn, enten det er grenda, bygda eller bydelen, er helt sentrale i bruken og forvaltningen av kulturminner og kulturmiljøer. Kulturminner og kulturmiljøer er viktige ressurser og verdier i lokalsamfunnet. Utfordringen er å forvalte og bruke disse verdiene på en måte som gagnar både kulturminnet og befolkningen.

Lokalsamfunn er ingen entydig definert eller geografisk avgrenset enhet. Et lokalsamfunn kan være spesielle nettverk, både av familiemessig, personlig, foreningsmessig eller arbeidsmessig karakter. Det kan variere med hensyn til beliggenhet, utstrekning og folketall, det kan være en bygd, en by eller en bydel, det kan representere en eller flere kulturelle identiteter.

I lokalsamfunn kan kulturminner og kulturmiljøer skape forankring, glede og engasjement. Kulturminneåret 1997 med kulturminnestafetten, viste nettopp hvordan lokalsamfunnene slutter opp om kulturminner og kulturmiljøer, en oppslutning over enhver forventning.

Tradisjonsbaserte historier og forestillinger formidles fra en generasjon til den neste. Slik kunnskap bidrar til at mennesker identifiserer seg med kulturminner, både materielle og immaterielle. Mange lokalsamfunn er preget av tradisjonsoverføring og nærhet til kulturminner og kulturmiljøer, og lokalbefolkningen verner da sterkt om disse.

4.2 Et lokalsamfunns forvaltning av kulturminneverdier

Et lokalsamfunns kvaliteter har innflytelse på menneskers valg av bosted. De fysiske omgivelsene oppleves som betydningsfulle for livskvaliteten. Tilhørighet og lokal forankring kan bety mer enn arbeid og avlønning. I de senere årene har man forsøkt å fokusere på dette, både gjennom arbeidet med lokal Agenda 21 (LA-21) og ved å satse på by- og tettstedsutvikling.

Mange lokalsamfunn har et bevisst forhold til sin kulturhistorie. Den brukes målrettet og med stolthet i ulike sammenhenger, blant annet i forbindelse med innspill til ulike arealplanprosesser. Å vise til at kommunen har en bevisst politikk på dette området, vil ofte være et konkurransefortrinn ved næringsetablering eller tilflytting.

Det er knyttet store utfordringer til det å forvalte kulturminner og kulturmiljøer i storbyer. Der er det ofte stort press på arealer, og det blir derfor lagt vekt på å kunne utnytte disse på en økonomisk hensiktsmessig måte. Store og raske endringer i byene kan skape kontinuitetsbrudd, som igjen skaper fremmedgjøring for dem som bor der. Kulturminner og kulturmiljøer kan i slike situasjoner fungere som stabiliserende elementer.

Samarbeidsforum for storbyutvikling ble opprettet i 1998. Landets fem største byer og flere departementer deltar i dette forumet. Kulturminner og kulturmiljøer er blant de tema som det skal legges vekt på når dette forumet drøfter prosesser som kan føre til endringer i byene.

4.3 Tilrettelegging og bruk av kulturminner og kulturmiljøer

Den store interessen for historielag, velforeninger, frivillige organisasjoner og, ikke minst, for arrangementer som fokuserer på stedets kulturarv, viser at lokalsamfunn engasjerer seg i kulturminner og kulturmiljøer. Ved slike arrangementer brukes kulturminner og kulturmiljøer til å skape en positiv bevissthet om stedets kulturhistorie. Det kan bidra til å øke befolkningens tilhørighet og lokale forankring til stedet, enten de er vokst opp der eller har flyttet dit.

Reiselivsnæringen betyr mye for mange lokalsamfunn, både med hensyn til sysselsetting og økonomi. Norge har tradisjonelt fokusert på naturen i slike sammenhenger, men trenden går nå i retning av kulturisten: en som ønsker både kultur- og naturopplevelser i fritid og ferie. Bevisst bruk av kulturminner og kulturmiljøer i reiselivssammenheng, blir stadig mer vanlig. Gruvebyen Røros og Bryggen i Bergen er kanskje de to mest kjente eksemplene. Utvalgets flertall mener at det her ligger et stort uutnyttet potensiale.

Boks 4.1 Kulturminneåret 1997

Rundt om i landet var det mer enn 5000 arrangementer. 431 kommuner valgte ut «sitt kulturminne». Aktører på mange nivåer og felt i samfunnet deltok aktivt. Valgene av kommunens kulturminne viste et bredt spekter av ulike kategorier kulturminner, noe som forteller mye om folks oppfatning av hva som gir et kulturminne verdi i deres lokalmiljø eller kommune.

Hovedmålet med kulturminneåret var å skape større glede av, og bedre forståelse for, at kulturminnene er kilder til kunnskap og opplevelser for dagens og morgendagens mennesker. En målsetting var også å nå dem som ikke tidligere hadde vært engasjert i kulturminner og kulturmiljøer, å få dem interessert i og delta i ulike arrangementer.

Tre hovedtema ble valgt:

Kulturminner langs kyst og vannveier

Tekniske og industrielle kulturminner

Bli kjent med dine kulturminner

Kulturminnestafetten var de frivillige organisasjonenes hovedsatsing i kulturminneåret. Stafetten gikk langs kysten og vannveiene. Den startet i Kirkenes 1. juni og ble avsluttet i Oslo 21. september 1997. På veien samlet stafetten inn kulturminner i form av dokumenter som den enkelte kommune hadde valgt som sitt kulturminne



Figur 4.1

Foto: Fortidsminneforeningen

Det fins ulike måter å satse på innenfor dette feltet. I de fire nordligste fylkene har satsingen på bruk av kulturminner og kulturmiljøer i reiselivssammenheng blant annet gitt seg uttrykk i samarbeidsprosjektet «Fotefar mot nord». Den endelige utvelgelsen av hvilket kulturminne som skulle tilrettelegges for lokalbefolkningen og tilreisende, skjedde i et samarbeid mellom kommunen, den offentlige kulturminneforvaltningen og reiselivsnæringen. Intenjonen var å vise et bredt bilde av landsdelen gjennom ti tusen år, både folk, natur og virksomhet. For hvert sted som er valgt ut er det utarbeidet en brosjyre som forteller om stedets historie og hva man kan oppleve og se i dag. Flere av de tilrettelagte kulturminnene brukes i dag i forbindelse med reiselivet, men også i forbindelse med andre lokale tilstelninger og som en del av skolenes undervisningsopplegg.

Det er ikke nødvendigvis uproblematisk å legge kulturminner og kulturmiljøer til rette for publikum. Det kan være mange hensyn å ta, både praktiske, personlige og etiske. Blant de kulturminner man må ta særlige hensyn til, er de det knytter seg smertelige erfaringer til, de som er forbundet med historier som enkeltpersoner og grupper ikke ønsker å eksponere, og de som involverer religiøse handlingsnormer og forestillinger.

I forbindelse med tilrettelegging kan det oppstå uenighet i og mellom lokalsamfunn. Noen ønsker å legge et kulturminne til rette for publikum, andre ikke. Det samme kan være tilfelle i saker der lokalsamfunnet ønsker å framheve et kulturminne, mens eieren av kulturminnet ikke ønsker det.

Den offentlige kulturminneforvaltningens holdning til utvikling og bruk av kulturminner og kulturmiljøer, kan i noen tilfeller oppleves som begrensende på økonomiske muligheter og næringsutvikling. Lokalt kan kulturminnefor-


valtningens inntreden på arenaen føre til at lokalbefolkningen føler at de mister råderetten over sine kulturminner, hva de kan brukes til og hvordan. Samtidig kan nettopp kulturminneforvaltningens eller fagfolkenes inntreden gi samfunnet kunnskaper om kulturminneverdier som ikke tidligere har vært kjent. Kulturminner og kulturmiljøer kan da brukes i ny næringsutvikling, noe som kan gi nyetableringer og tilflytting til lokalsamfunnet.

Boks 4.2 Fotefar mot nord

«Fotefar mot nord» er en veiviser til historien i Nord-Norge og Namdalen. Et kulturminne fra hver kommune gir til sammen et bredt bilde av landsdelens folk, natur og virksomhet gjennom ti tusen år.

«Dyreberget» på Leiknes


er historie i landskapet der den skjedde, om bergbilder som trolig er rundt 9000 år gamle. En merket sti, rundt 400 meter, fører til bildene, hvor det finnes skilt som gjør bildene lettere å se. Bildene er ikke malt, men fremstår i steinalderfolkets originale strek – en polert linje på det glattskurte berget. Bildene synes best i skrått motlys. Prøv å se feltet fra ulike sider, arbeid med lyset, bøy deg ned eller ta noen skritt tilbake. Plutselig lyser de eldgamle bildene fra berget og får liv. De er lettest å se mot kvelden når skrått sollys skinner, slik at bildene kan betraktes nedenfra.



Det er mange som ønsker å få bildene tydeligere gjennom oppmaling. Men den som opplever at dyrene glimter i berget, vil skjønne hvorfor vi har valgt å vise bildene i steinalderforlkets originalstrek. Å male opp bildene er som å stoppe ut et dyr for å vise det frem. Lettere å se.. men kanskje likevel en annen opplevelse enn å se et *levende* dyr?

Dette er blant få steder i verden hvor steinaldermenneskenes naturinngrep dominerer. Det er opp til deg om det fortsatt skal bli slik. Bergbildene er svært sårbare kulturminner. Det er strengt forbudt å trakke på billedflaten, risse i berget omkring bildene, eller på annen måte etterlate spor i området.

Bergbildene er fredet i kraft av Kulturminneloven.



Fotefar mot nord
Veiviser til historia i Nord-Norge og Namdalen. Et kulturminne fra hver kommune gir tilsammen et bredt bilde av landsdelens folk, natur og virksomhet gjennom ti tusen år.

Faglig ansvarlig, ide og tekst: Arkeolog Hein B. Bjærck, Nordland fylkeskommune. Grafisk formgivning: Frantz reklame & annonseservice, U. Holbye, Bodo. Fotos: Ragnar Une, bakside H. Bjærck. Trykk: Nye Hjem Trykkeri as, Namsos. Leder for tilrettelegging av Leiknesfeltet: Kultursjef Henry Tømmerås, Tysfjord kommune. Finansiert med støtte fra Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Namdalen, Riksantikvaren, Nordland fylkeskommune og Tysfjord kommune.

Figur 4.2 Faksimile av heftet «Fotefar mot Nord - Bergbildene på Leiknes» av Hein Bjartmann Bjærck

4.4 Lokalsamfunnet og den offentlige kulturminneforvaltningen

Generelt er interessen og forståelsen for kulturminner og kulturmiljøer stor. En undersøkelse foretatt i Nord-Norge ¹, viser at nærmere 90 prosent synes at det er viktig å ta vare på kulturminner. I en undersøkelse fra Norsk Gallup Institutt ², sier hele 95 prosent at de synes det er viktig å ta vare på kulturmark, gamle setre og stier.

Undersøkelser viser at lokalsamfunnets syn på kulturminnets verdi i liten grad påvirkes av den offentlige kulturminneforvaltningens syn på hvilken verdi et kulturminne eller kulturmiljø representerer. I situasjoner hvor det profesjonelle fagmiljøets oppfatning går på tvers av lokalbefolkningens, kan dette virke negativt på den lokale viljen til å ta vare på kulturminnet. Enkelte kan oppfatte det som om kulturminnet «tas fra» dem som har tatt vare på det i generasjoner.



Figur 4.3 Bruk av stedenes egenart, kulturhistorie og estetiske kvaliteter bidrar til et variert bymiljø. Grønland i Oslo.

Foto: Hogne Langset

Et eksempel på at et lokalsamfunn reagerer på den offentlige kulturminneforvaltningens avgjørelse, var beslutningen om å kalke Utstein kloster. Saken ble blant annet fulgt opp i regionavisen Stavanger Aftenblad. I en artikkel 7. august 2001 ble det redegjort for at 381 av 650 beboere i området hadde

1. Bertelsen, R, L. I. Hansen og B. Olsen: Mellom tradisjon og modernitet: Vern av kulturminner i Nord-Norge. I Skar, B. (red.) 2001: Kulturminner og miljø. Forskning i grenseland mellom natur og kultur, NIKU
2. Norsk Gallup Institutt: Natur og miljøbarometer for 2001

underskrevet et protestbrev. Dette skulle sendes til Miljøverndepartementet, Riksantikvaren og rogalandsbenken på Stortinget.

Selv om konflikter mellom lokalbefolkning og offentlig kulturminneforvaltning forekommer, har de likevel samme oppfatning og mål i de fleste saker.

Som i annen offentlig forvaltning, er det likevel behov for å være oppmerksom på at legitimitet skapes ved at begrunnelser for vedtak oppleves som akseptable. Opplevelser av tap, urettferdighet, styring utenfra og avstand til beslutningstakerne, reduserer legitimiteten og skaper konflikt.

4.5 Stimulere til lokale initiativ

Lokalsamfunnets rolle i arbeidet med kulturminner og kulturmiljøer, er i stor utstrekning forvalterens, pådriverens og påvirkerens. Derimot har lokalsamfunnet få, om noen, økonomiske eller juridiske virkemidler. Som forvalter, pådriver eller påvirker kan lokalsamfunnet likevel nå langt. Utvalgets flertall mener det er viktig å stimulere til at flere tar lokale initiativ. Staten eller fylkeskommunen bør i hovedsak konsentrere seg om å legge rammene for å kunne stimulere til slike tiltak.

For å opprettholde engasjementet i lokalsamfunnet, er uformelle møteplasser og arenaer viktige. På den annen side bør det også legges til rette for at lokalbefolkningen kan engasjere seg i mer formelle prosesser etter plan- og bygningsloven og kulturminneloven, og bidra med kunnskap og innspill til hvordan et område skal utvikle seg. For eksempel har både lokale velforeninger, historielag og enkeltmennesker ofte en helt unik kunnskap om sitt eget samfunns kulturminner og kulturmiljøer. Fordi de kan ha andre perspektiv på hvilke verdier som skal vektlegges, bør de trekkes med i prosessene med å velge ut hvilke kulturminner som skal prioriteres. De bør også stimuleres til å sette i gang egendefinerte prosjekter.

Utvalgets flertall anbefaler at den offentlige kulturminneforvaltningen i sterkere grad enn i dag legger opp prosesser som gjør det meningsfylt for lokale aktører å delta når det skal tas beslutninger som vil berøre kulturminner og kulturmiljøer, både på små steder og i storbyer. Videre bør man vurdere de endringene som planlovutvalget foreslår, for å se om det skal utarbeides retningslinjer for medforvaltning³, og for når og på hvilken måte folk flest kan trekkes inn i arealplanprosesser, jf. også kapittel 8.4.

Boks 4.3 Kulturmiljø og byutvikling

Forslag til melding til bystyret om kulturminnevern i Oslo. Byantikvaren 30. september 2001

Mål:

De overordnede prioriteringene for kulturminnevernet må knyttes til viktige historiske deler av det fysiske miljø, for å oppleve tidsdybden i Oslo – et historisk uttrykk som er den tusen år gamle byen og dens forhistorie

3. Om begrepet «medforvaltning», se kapittel 2

verdig. For at denne tidsdybden skal kunne være til stede, må politikere og andre være varsomme med å fjerne historiske spor.

Midler:

Kulturminnene kan bare opprettholdes og aktiviseres gjennom at alle sektorene samarbeider om felles mål.

Kilde: Kulturmiljø og byutvikling. Byantikvaren i Oslo 2001

Overalt blir det arbeidet med planer for hvordan et lokalsamfunn skal møte framtiden. For mange mennesker har det betydning om et sted satser på kvalitet, estetikk og historisk forankring, når de skal velge bosted eller arbeidsplass. *Utvalgets flertall* anbefaler at det i større grad satses på planer som viser hvordan et lokalsamfunns kulturminner og kulturmiljøer skal forvaltes i framtiden. For eksempel har Oslo kommune høsten 2001 fremmet forslag til melding om kulturmiljø og byutvikling, se boks 4.2. Når det gjelder storbyer, anbefaler *utvalgets flertall* at storbynettverket med de fem største byene videreføres, slik at tanker, ideer og erfaringer kan utveksles og brukes til gjensidig glede og nytte.

Barn og unge er en betydelig ressurs i et lokalsamfunn. Å trekke dem mer aktivt inn i spørsmål som angår utviklingen av nærmiljøet, også i arealplanleggingen, kan gi nye og gode innspill til å se kulturminner og kulturmiljøer med andre øyne. Forsøk blant annet i Trondheim, har vist at unge mennesker har andre og spennende innfallsvinkler til hvordan et godt nærmiljø bør utformes. *Utvalgets flertall* anbefaler at det utvikles arenaer der barn og ungdom kan delta i debatten, særlig gjelder dette i forhold til planprosesser. Skolen kan her være en arena, Internett og fritidstilbudene innenfor kultur og idrett en annen, jf. også kapittel 11.

Kulturminneåret 1997 ble en suksess som skapte engasjement og begeistring. Arbeidet med LA 21 følger opp dette. Regionale og lokale LA-21-kontakter skal stimulere til lokalt miljøvernarbeid, blant annet gjennom å satse på kulturminner og kulturmiljøer i nærmiljøet. Foreløpig er ikke arbeidet med å mobilisere lokalsamfunn for å ta vare på kulturminner gjennom LA-21-satsingen evaluert, men et generelt inntrykk er at oppfølgingen ikke har gitt så stor uttelling som man ønsket. De offentlige økonomiske midler til LA-21-prosjektene har i stor utstrekning gått til frivillige organisasjoner og til tiltak med et mer nasjonalt og regionalt enn lokalt preg. Lokale lag eller velforeninger har i liten grad fått midler. *Utvalgets flertall* anbefaler at ved en videreføring av LA-21-arbeidet, må lokale initiativ og enkeltprosjekter bli prioritert.

En bevisst satsing på kulturminner og kulturmiljøer i reiselivssammenheng, krever at mange parter samarbeider. *Utvalgets flertall* anbefaler at lokalsamfunnene får en sentral rolle i slike satsinger. Dette henger ikke minst sammen med at det er viktig å legge stor vekt på hvordan lokalsamfunnet selv vurderer det aktuelle kulturminnet.

Boks 4.4 Barn og unge som medspillere i samfunnsplanlegging

Fra Medvirkningskonferansen i Kristiansand 8.–9. mai 2001.
Arrangører: Kristiansand kommune, Redd Barnas rettighetssenter,

fylkesmannen i Vest-Agder, Vest-Agder fylkeskommune og flere departementer.

Din utsikt – min innsikt

Din utsikt – Hvordan ser virkeligheten ut fra ditt ståsted? Min Innsikt – Hva kan jeg lære av dine erfaringer? Din Utsikt Min Innsikt – Hvordan bygge bro mellom unge uttrykk og voksne uttrykk for å forstå hverandre bedre?

«I denne konferansen ønsker vi å gå noen skritt lengre i kommunikasjon mellom mennesker med ulik bakgrunn og i ulike roller. Hver deltaker skal få gi sitt bidrag inn i konferansen. Vi lærer gjennom å praktisere, og verkstedjobbing er vektlagt som arbeidsform.

Vi tror deltakelse og personlig engasjement er en forutsetning for forandring.

I konferansen ønsker vi å gi unge og voksne holdninger og verktøy for å respektere og inkludere hverandre, utvikle lokaldemokratiet, følge opp krav vedrørende medvirkning i arbeid med kommuneplaner, rikspolitiske retningslinjer, plan- og bygningsloven, L-97 og Lokal Agenda 21.»

Verksted 1: Om barn og unge var medspillere i samfunnsplanlegging
Problemstillinger i verkstedet – Innspill og erfaringer fra deltakerne
Hypotese: Barn og unges medvirkning gir oss et kvalitativt bedre samfunn.

På hva kan barn og unge få bedre innflytelse? Innspill fra gruppene viser at det er på det meste: Nærmiljøet, skolens fysiske miljø, skolens innhold, kulturaktiviteter, familien. Få av gruppene trakk inn økonomiplaner. Hvor kan det skje? Gjennom elevråd, barn og unges kommunestyre, politiske utvalg, nærmiljøkonferanser, høringer av ulike slag, åpne møter, grendemøter.

Kilde: <http://www.stahlinfo.no/medvirkningskonferansen/>

Boks 4.5 Borgund stavkirke – en kulturell hjørnesteinsbedrift i Lærdal kommune

Borgund stavkirke kan beskrives som den kulturelle hjørnesteinsbedriften i Lærdal. Hotellene i kommunen er for en stor del bare åpne i turistsesongen og besøkstallene kan da lett kobles til stavkirken. I tillegg til stavkirken er det i hovedsak bare laksefiske som genererer reiselivsinntekter i Lærdal. ¹ En andel av omsetningen i reiselivsnæringen i Lærdal er derfor relatert til Borgund stavkirke. Tallene illustrerer en metode for å synliggjøre samfunnsmessig verdi av et kulturminne. For eksempel er varehandelen relatert til besøkende til stavkirken, beregnet til fem prosent av all varehandel.

I 1999 hadde Borgund stavkirke en omsetning på 1.754.401 kroner. Omsetningen i Lærdal som genereres direkte og indirekte av stavkirken, er beregnet til 37,8 mill. kroner, over 20 ganger mer enn omsetningen knyttet direkte til kirken.

Tabell 4.1:

Økonomi/Omsetning	Kr. pr. år
Omsetning Borgund	1 754 400
Omsetning hotell	26 716 000
Omsetning camping	2 259 200
Omsetning laksefiske og annet	1 500 000
Omsetning varehandel	5 598 700
Samlet omsetning	37 828 300

*Figur 4.4*

Foto: Terje Forseth, Fortidsminneforeningen

1) Laksefiske i Lærdal har en omsetning på 10 mill. kroner. I eksempelet er dette redusert til 1,5 mill. kroner for å unngå at overnatting etc. bokføres to ganger.

Kilde: Riksantikvaren

Det er liten tvil om at det å satse på kulturminner og kulturmiljøer i reiselivssammenheng har økonomiske ringvirkninger. Hvilket omfang ringvirkninger har, er imidlertid lite kjent. For et lokalsamfunn kan det å få synliggjort dette, være av stor betydning. Et eksempel på hvordan man kan beregne økonomiske ringvirkninger av et kulturminne, er gitt i boks 4.4.

Dagens offentlige statistikk er utilstrekkelig for å kunne stadfeste den samfunnsøkonomisk effekten, eller ringvirkningen, et kulturminne eller kulturmiljø har for lokalsamfunnet. Det mangler presise og samordnede data.

Utvalgets flertall anbefaler at kulturminneforvaltningen, i samarbeid med Statistisk sentralbyrå og andre relevante aktører, arbeider med å legge til rette for innhenting og systematisering av data som muliggjør en reell analyse av de samfunnsøkonomiske ringvirkninger et kulturminne kan ha. Utvalgets flertall mener at noen kulturminner eller kulturmiljøer må velges ut og studeres inngående, for bedre å kunne fastslå den samfunnsøkonomiske verdien de kan ha.

Utvalgets flertall anbefaler at det satses mer på å formidle og profilere stedets historiske og kulturelle miljøkvaliteter gjennom forskjellige typer arrangementer. Bevisst bruk av kulturminner og kulturmiljøer i en slik sammenheng, kan ha positive effekter for stedet og innbyggerne. For mange vil dette kunne bidra til å øke tilhørigheten og medansvaret for miljøet de lever i, enten de er født og oppvokst der eller nylig har kommet dit. En slik bruk av kulturminner og kulturmiljøer kan også bidra til å skape oppmerksomhet omkring kulturelt mangfold, sosiale relasjoner og påvirkning utenfra.

Næringslivssatsninger med grunnlag i kulturarven skjer i en viss utstrekning i dag. I noen lokalsamfunn er det satt i gang tiltak der det helhetlige miljøvernet har vært rettesnor for satsingen. Utvalget flertall mener dette kan være en riktig vei å gå for flere lokalsamfunn. Man må imidlertid ta utgangspunkt i stedets karakter og få til et nært samarbeid mellom lokalbefolkningen og fagfolkene.

Det er en rekke eksempler på at lokalsamfunn mener at deres synspunkter blir tillagt for liten vekt i den offentlige forvaltningens saksbehandling og avgjørelser. Senere års forskning på området har gjort kulturminneforvaltningen mer bevisst på dette problemet. Likevel mener utvalgets flertall at det gjenstår mye arbeid med å finne fram til gode og tillitsbyggende måter å samarbeide på. *Utvalgets flertall* anbefaler at det forskes videre på dette området, og anbefaler at resultatene formidles fortløpende til alle.

4.6 Oppsummering

Anbefalinger fra utvalgets flertall:

- Den offentlige kulturminneforvaltningen må legge opp til prosesser som i større grad enn i dag gjør det meningsfylt for lokale aktører å delta når beslutning om kulturminner og kulturmiljøer skal fattes.
- Det må satses på å lage planer for hvordan et lokalsamfunns kulturminner og kulturmiljøer skal forvaltes i framtiden.
- Storbynettverket for de fem største byene, videreføres.
- Det må utvikles arenaer der barn og ungdom kan delta i debatten om hvordan deres lokalsamfunn skal utformes.
- Lokalt initiativ og enkeltprosjekter må få midler i det framtidige arbeidet med LA-21.
- Lokalsamfunnet får en sentral rolle i forbindelse med satsing på reiseliv.
- Kulturminneforvaltningen, i samarbeid med Statistisk sentralbyrå og andre relevante aktører, må legge til rette for innhenting og systematiser-

ing av data som gjør det mulig å foreta en reell analyse av de samfunnsøkonomiske ringvirkninger et kulturminne kan ha.

- Det må satses mer på formidling og profilering av et steds historiske og kulturelle miljøkvaliteter gjennom ulike typer arrangementer.
- Forskning omkring dialog og gjensidig respekt mellom lokalsamfunn og offentlig kulturminneforvaltning, videreføres. Resultatene må formidles fortløpende.

Kapittel 5

Eiere og rettighetshavere

5.1 Avgrensning

Alle kulturminnene og kulturmiljøene har en eier, rettighetshaver eller bruker (heretter betegnet eier). Eieren kan for eksempel være en enkeltperson, et sameie, en forening, en stiftelse, et aksjeselskap, et borettslag, en kommune, en fylkeskommune eller staten. I utgangspunktet bør det å bruke, ta vare på og tilrettelegge kulturminner og kulturmiljøer være hovedproblemstillingen i kulturminnepolitikken, ikke eierforholdet. Men situasjonen kan fortone seg forskjellig avhengig av hvem som er eier og om eiendommen er underlagt formelt vern etter lov eller ikke. Utvalget har derfor valgt å omtale eierne særskilt.

Utover de automatisk fredete kulturminnene, er bare et fåtall kulturminner fredet etter kulturminneloven. Målet om å sikre et mangfold av kulturminner og kulturmiljøer er derfor helt avhengig av at eierne flest tar ansvar gjennom den daglige bruken, vedlikeholdet og skjøtselen.

Med bakgrunn i mandatet og i innspill fra de berørte miljøene, har utvalget valgt å avgrense seg til fire grupper:

- private som eier automatisk fredete eller vedtaksfredete kulturminner og kulturmiljøer
- samiske rettighetshavere og brukere av kulturminner og kulturmiljøer.
- staten som eier av bygninger og anlegg
- kommunen som økonomisk ansvarlig for å vedlikeholde og sette i stand kirker

5.2 Private eiere

Eierne forvalter og tar vare på sine kulturminner og kulturmiljøer fordi de betyr noe for dem, eller fordi de har en bestemt funksjon. Dette gjelder også i høyeste grad for de kulturminnene og kulturmiljøene som er fredet etter kulturminneloven. Disse representerer ofte en historie som betyr noe personlig for eierne. Mange er svært interesserte i, og har høy bevissthet om, de verdiene de har på eiendommene sine. Deres vilje, kompetanse og erfaring er avgjørende for at det enkelte kulturminnet eller kulturmiljøet skal bli ivaretatt på en god måte.

Fredete eiendommer er underlagt en egen og strengere forvaltning enn andre. Det er derfor særlig viktig at disse eierne har rammevilkår som virker motiverende og som legger til rette for at de aktivt skal kunne bruke og utvikle eiendommen. Dessuten må de ulike virkemidlene brukes på samme måte, uavhengig av hvem som eier eiendommen.

Utvalgets kartlegging viser at det er klare forbedringspunkter i samspillet mellom de private eierne og den offentlige kulturminneforvaltningen⁴. Man-

gelfulle økonomiske støtteordninger og manglende oppfølging og veiledning overfor eierne, er viktige faktorer. Det samme gjelder den lange saksbehandlingstida. Likeledes føler mange eiere at den offentlige kulturminneforvaltningen i for liten grad involverer dem og gir dem reell medinnflytelse i prosesser etter kulturminneloven. Den anstrengte bemanningssituasjonen innenfor den regionale kulturminneforvaltningen kan være en av årsakene til dette.

5.3 Større likeverd mellom eiere og den offentlige kulturminneforvaltningen

Målet til utvalgets flertall om større likeverd mellom private og offentlige aktører er viktig for eierne av de fredete kulturminnene og kulturmiljøene. Utvalgets flertall mener at dette perspektivet må styrkes i kulturminneloven.

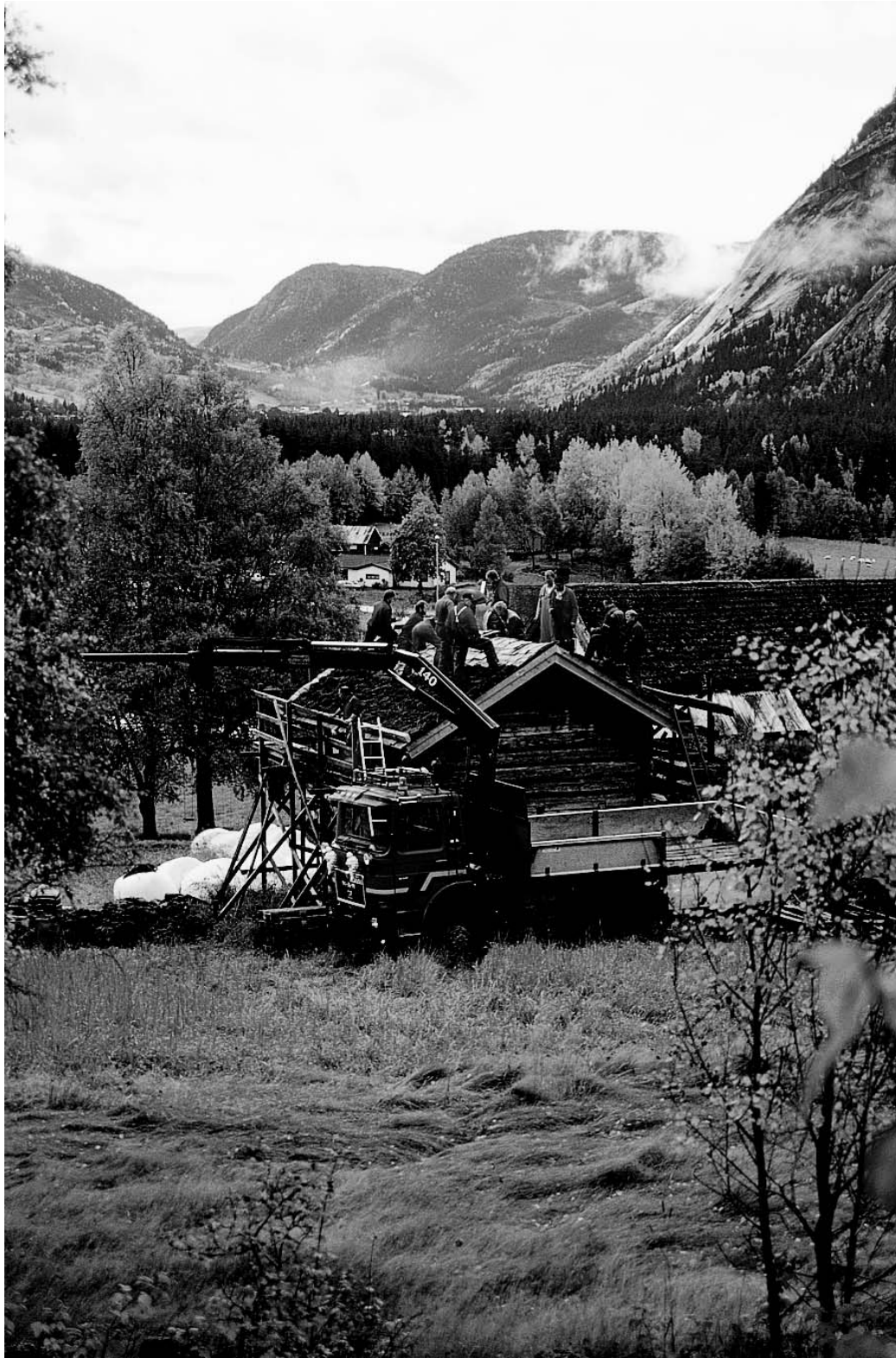
5.3.1 Ansvar for den fysiske kulturarven bygger på større likeverd mellom eiernes rettigheter og plikter og den offentlige kulturminneforvaltningens oppgaver og myndighet

Utvalgets flertall mener at en ny kulturminnelov, i langt sterkere grad enn dagens, må vise at det er større likeverd mellom partene på kulturminnefeltet.

Dagens lov har enkelte bestemmelser om eiernes rettigheter. Likevel er de pliktene den offentlige kulturminneforvaltningen kan pålegge den enkelte eieren av fredete kulturminner og kulturmiljøer, mest framtreddende. Dette har ført til en skjev ansvars- og oppgavefordeling mellom eierne på den ene siden, og den offentlige kulturminneforvaltningen på den andre siden.

Utvalget har vurdert om større likeverd og en mer lik fordeling av ansvar og oppgaver for alle involverte parter bare skal være med i enkeltbestemmelser i loven, eller om dette også skal gå fram av lovens formålsbestemmelse. Den gjeldende formålsbestemmelsen nevner ikke eiers plikter og rettigheter, eller den offentlige kulturminneforvaltningens oppgaver og myndighet, men framhever det fellesansvaret alle har for å ta vare på kulturarven. Det samme gjelder formålsbestemmelsene i plan- og bygningsloven og naturvernloven. Friluftsløven, derimot, har med allmennhetens rett til ferdsel og opphold i naturen.

4. «Kulturminneforvaltningens organisering og oppgaveløsning – en undersøkelse i Hedmark, Rogaland og Troms», 2000 og «Nærings- og samfunnsmessige konsekvenser av kulturminneloven», 2001.



Figur 5.1 Det anbefales at merutgifter til vedlikehold og istandsetting av bygninger må dekkes av det offentlige. På Uppigard-Homme i Valle kommune blir et torvtaket på et middelalderloft satt i stand på gammelt vis.

Foto: Anders Haslestad

En formålsbestemmelse vil ikke være et selvstendig grunnlag for private aktørers rettigheter og plikter, men vil ha betydning ved tolkingen av lovens øvrige bestemmelser. I tillegg vil det å ta dette med i formålsbestemmelsen, ha viktige signaleffekter i hele arbeidet med å ta vare på kulturminner og kulturmiljøer, og ikke bare i prosesser etter kulturminneloven.

Utvalget s flertall anbefaler at det tas inn et eget punkt i lovens formålsbestemmelse om større likeverd mellom eiernes rettigheter og plikter og den offentlige kulturminneforvaltningens oppgaver og myndighet.

En jevnere fordeling av de økonomiske byrdene

Økonomien er viktig når man skal fordele goder og forpliktelser. I følge kulturminneloven skal den offentlige kulturminneforvaltningen yte tilskudd til merkostnadene som påløper på grunn av krav til å vedlikeholde og sette i stand bygninger og anlegg som er vedtaksfredet eller automatisk fredet fra perioden 1537–1649. Den offentlige kulturminneforvaltningens midler går til å gjennomføre de mest presserende oppgavene, og kan ikke dekke alle forpliktelsene som følger av kulturminneloven. Dette fører til at eierne selv må være med på å dekke disse merkostnadene. En rekke eiere har ikke råd til dette. For mange eiere er også de generelle vedlikeholdskostnadene tyngende. Det gjelder for eksempel kostnadene til å vedlikeholde bygninger som ikke er i bruk. Følgen er at viktige deler av kulturarven forfaller.

Utvalgets flertall mener det er viktig å sikre en jevnere fordeling av forpliktelsene mellom partene. Dette vil kunne bidra til å øke ansvarsfølelsen og interessen for kulturarven. Samtidig vil det gi eierne større trygghet og forutsigbarhet, både før og etter at fredninger blir vedtatt.

Utvalgets flertall anbefaler å lovfeste at eierne av vedtaksfredete og automatisk fredete bygninger og anlegg, har rett til å kreve at staten skal dekke alle merkostnadene som følger av krav som fordyrer arbeidet med å vedlikeholde og sette i stand bygningene.

En kulturmiljøfredning skiller seg fra enkeltfredninger ved at prosessene er mer omfattende, og ved at miljøet ofte består av ulike elementer med ulik verneverdi. Praktiseringen av fredningsbestemmelsene og mulighetene til å få tilskudd er derfor forskjellige for de ulike elementene et kulturmiljø består av. For eksempel vil det å oppføre en ny bygning innenfor et kulturmiljø, der det stilles krav til at den skal tilpasses det eksisterende miljøet når det gjelder størrelse, form og bruk av materialer, ofte bli dyrere. Men her åpner ikke dagens lov for å yte tilskudd når slike krav gjør det dyrere å føre opp nye bygninger. *Utvalgets flertall* anbefaler at regelverket blir endret slik at det åpnes for tilskudd i slike tilfeller.

Kartlegging av fredningens økonomiske og administrative virkninger

Utvalgets flertall mener det er viktig at både eierne, den offentlige kulturminneforvaltningen og andre berørte bidrar med informasjon om hvilke virkninger en fredning har. Forvaltningsloven paragraf 17 fastslår at en forvaltningsinstans skal påse at saken er så godt belyst som mulig før det blir fattet vedtak. Dette innebærer at forvaltningen har plikt til å utrede konsekvensene av et enkeltvedtak. Bestemmelsen kan imidlertid ikke tolkes bokstavelig. Det

er i praksis lagt til grunn at det ofte vil være lettere for eieren selv å skaffe til veie opplysninger som direkte angår en selv. Ut over dette er det ingen bestemmelser om plikt til å utrede konsekvensene av et vedtak om fredning etter kulturminneloven.

I forhold til vernevedtak, er det bare ved store naturfredninger etter naturvernloven at forvaltningen har plikt til å utrede konsekvensene, se plan- og bygningsloven paragraf 33–2 annet ledd bokstav a, jf. forskrift om konsekvensutredninger paragraf 2. Ved etablering av nasjonalparker og andre verneområder som er større enn 500 km² og nasjonalparker og andre vernetiltak på mer enn 250 km², skal konsekvensene av vedtaket utredes dersom følgene blir at primærnæringenes eller det lokale reiselivets bruk av området blir vesentlig endret i forhold til i dag. Bestemmelsen ble innført i 1996 og har blitt brukt i noen få saker. Erfaringene er ikke evaluert.

De økonomiske og administrative virkningene fredningen har for eierne er lite framme i fredningsprosesser. Utvalgets flertall mener det er behov for å styrke dette aspektet.

Når det gjelder enkeltobjekter, mener utvalgets flertall at dagens regelverk er tilstrekkelig til å få fram informasjon om hvilke virkninger fredningen får. Det er imidlertid en større utfordring å få dette til på en god måte i den praktiske gjennomføringen av den enkelte fredningsprosess. Utvalgets flertall mener det er viktig at den offentlige kulturminneforvaltningen og de berørte eierne fra første stund har kontakt og samarbeider, slik at virkningene blir klarlagt så tidlig som mulig i prosessen.

Kulturmiljøfredninger omfatter større områder i en by eller på landsbygda. Slike fredningsprosesser er som regel mer komplekse, og det er større usikkerhet knyttet til virkningene av dem. Erfaringene med de tre kulturmiljøfredningene som er gjennomført, har vist dette. *Utvalgets flertall* anbefaler derfor at den offentlige kulturminneforvaltningen får plikt til å kartlegge de økonomiske og administrative virkningene av en kulturmiljøfredning. Det må også utarbeides retningslinjer for hva en slik kartlegging skal inneholde.

Samiske kulturminner som er eldre enn 100 år, er underlagt automatisk fredning. Dette gjelder også bygninger. I dag er dette en bestemmelse som i begrenset grad blir fulgt opp i praksis, og som det hersker usikkerhet omkring. Et hensiktsmessig verne- og forvaltningsarbeid for automatisk fredete samiske bygninger forutsetter blant annet at disse identifiseres og evalueres. Ved Sametinget er det i gang et prosjektarbeid som i tillegg skal utrede lovgrunnlag og forvaltningspraksiser. *Utvalgets flertall* anbefaler at Sametingets bygningsvernprosjekt følges opp og danner grunnlag for vurdering av endringer i lov og forvaltningspraksis for automatisk fredete samiske bygninger.

Frister for kulturminneforvaltningens saksbehandling

Kulturminneloven opererer med få frister når det gjelder kulturminneforvaltningens saksbehandlingstid. Derfor gjelder forvaltningslovens bestemmelser om frister i forhold til saksforberedelser. Kulturminneforvaltningen skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold, jf. forvaltningsloven paragraf 11 a. Dersom det ser ut til at det kan gå uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal kulturminneforvaltningen gi et foreløpig svar. I alle

tilfeller skal det gis et foreløpig svar hvis en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.

Paragraf 9 i kulturminneloven setter frister for den offentlige kulturminneforvaltningen når det gjelder plikten til å gjennomføre undersøkelser i forbindelse med automatisk fredete kulturminner til tre måneder. Er utbyggingen allerede startet og en støter på et automatisk fredet kulturminne, har den offentlige forvaltningen tre uker på seg til å avgjøre saken. Fristen i paragraf 9 kan forlenges. Dette henger sammen med at det er vanskelig å gjennomføre registreringer i vinterhalvåret, med snø og vanskelige lysforhold.

Utvalgets flertall mener dagens regelverk er tilstrekkelig for å sikre nødvendig tempo og forutsigbarhet i saksbehandlingen. Utvalgets flertall understreker imidlertid at intensjonene i dagens regelverk må følges opp i den daglige forvaltningen.

5.3.2 Medvirkning og samarbeid

I dagens kulturminnelov er det særskilte bestemmelser for behandling av saker som gjelder fredning av kulturminner og kulturmiljøer ved vedtak. Bestemmelsene er nærmest identiske med dem som gjelder etter naturvernloven og plan- og bygningsloven.

Kulturminneloven har få bestemmelser om berørte parters muligheter til å involvere seg i saker som gjelder automatisk fredete kulturminner, og i saker som kommer opp etter at et kulturminne er vedtaksfredet. Dersom ikke annet uttrykkelig er sagt, utfylles kulturminnelovens bestemmelser av forvaltningslovens saksbehandlingsbestemmelser.

Gjennom to eksterne evalueringer⁵ som er utført for utvalget, er det kommet fram at eierne og kommunene må bli sterkere involvert i fredningsprosessene og få komme med synspunktene sine. Dette gjelder både i prosesser som leder fram til et fredningsvedtak og etter at fredningen er etablert. Videre er det grunn til å merke seg at ti prosent av de private eierne opplyser at de ikke har vært i kontakt med en offentlig instans, innenfor eller utenfor kulturminneforvaltningen, i løpet av de siste ti årene. Dette kan bety at systemene for kontakt og informasjonsutveksling etter at fredningen er etablert, ikke er gode nok.

For å få en god forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer, må alle aktuelle aktører blir involvert i prosessen. Det vil føre til en bedre og felles forståelse for hvorfor det er viktig å ta vare på disse verdiene. Utvalgets flertall mener det er behov for å styrke eiernes, de frivillige organisasjonenes og kommunenes deltakelse og medvirkning i beslutningsprosesser etter kulturminneloven.

Utvalgets flertall anbefaler at det blir tatt inn en bestemmelse i loven om at den offentlige kulturminneforvaltningen har plikt til å ta kontakt med eierne så tidlig som mulig når den planlegger å frede et kulturminne eller et kulturmiljø, og ikke først i forbindelse med varsel om fredning. *Utvalgets flertall* anbefaler også at loven må slå fast at det skal legges vekt på eiernes, de frivillige organisasjonenes og kommunenes erfaringer og synspunkter i forbin-

5. «Kulturminneforvaltningen organisering og oppgaveløsning – en undersøkelse i Hedmark, Rogaland og Troms», 2000 og «Nærings- og samfunnsmessige konsekvenser av kulturminneloven», 2001.

delse med at det blir fattet vedtak om å frede og i saker som gjelder vedlikehold og istandsetting av allerede fredete kulturminner og kulturmiljøer.

Videre anbefaler *utvalgets flertall* at det også blir utarbeidet bestemmelser som sterkere involverer eierne av automatisk fredete kulturminner i beslutningsprosesser. Dette gjelder særlig i forbindelse med undervisnings- og forskningsinitierte utgravinger, hvor det i dag bare er plikt til å varsle eieren før en utgraving kan settes i verk. Det må framgå klart av loven at grunneieren skal underrettes om en slik utgraving minst tre måneder før den skal gjennomføres. Det må også framgå at grunneieren skal ha anledning til å bringe spørsmålet om utgravingen inn for overordnet myndighet.

I tillegg anbefaler *utvalgets flertall* at det blir utarbeidet bestemmelser om at den offentlige forvaltningen har plikt til å følge opp eiere etter at fredningen er etablert, og etter at automatisk fredete kulturminner er registrert. Blant annet må det gå fram at den offentlige kulturminneforvaltningen har plikt til å ta jevnlig kontakt med eierne, som et minimum ved eiendomsoverdragelser.

5.3.3 Utredning av konsekvenser

Kulturminneloven inneholder i dag krav om at konsekvensene for automatisk fredete kulturminner ved en utbygging skal være utredet før det blir gitt tillatelse til å bygge ut området. Både utbyggeren og den offentlige kulturminneforvaltningen har plikt til å undersøke om det er konflikt mellom en utbygging og et kulturminne. Kravet gjelder uavhengig av hva slags utbygging eller tiltak det er snakk om. Prinsippet skal medvirke til at en utbygger i forkant av en utbygging skal være kjent med hvilke konflikter utbyggingen vil ha, og også eventuelle økonomiske og tidsmessige konsekvenser.

Kulturminnelovens bestemmelser om plikten til å gjennomføre undersøkelser, kan ses i sammenheng med plikten i plan- og bygningsloven til å utrede konsekvensene av et inngrep. Planlovutvalget har i sin første delutredning foreslått å utvide utredningsplikten til også å gjelde for alle arealplaner som kan få vesentlige konsekvenser for miljøet, også for kulturminner og kulturmiljøer. Utvalgets flertall ser det som positivt at en slik plikt skal omfatte alle typer kulturminner og kulturmiljøer, uavhengig av om de er fredet eller ikke. Utvalgets flertall mener det derfor ikke er grunn til å innføre en generell utredningsplikt i kulturminneloven, og at dagens bestemmelse om undersøkelsesplikt for automatisk fredete kulturminner beholdes. I det videre arbeidet med den generelle utredningsplikten i plan- og bygningsloven, mener utvalgets flertall det er viktig at kulturminneaspektet blir innarbeidet på en god måte.

5.3.4 Større kostnadsandel dekkes av staten

I forbindelse med utbygginger, er det tiltakshaveren som i hovedsak skal dekke kostnadene knyttet til registreringer og utgravinger av automatisk fredete kulturminner. Utvalgets flertall mener det er viktig at forvaltningen av automatisk fredete kulturminner er godt forankret og har legitimitet i befolkningen. Det er derfor nødvendig at de virkemidlene som brukes, blir forstått og akseptert. For å bedre dagens forhold, kan en innføre økonomiske virkemidler bevisst innrettet mot å utjevne forskjellene. Dette vil sikre at kulturminnene blir forvaltet på en bedre måte.

Det fins i dag ikke noen samlet oversikt over det økonomiske omfanget av registreringer og utgravinger. Erfaringstall gir likevel grunn til å anta at de årlige utgiftene utbyggerne har, samlet overstiger 100 mill. kroner

De fleste sakene som blir behandlet av den regionale kulturminneforvaltningen, er plansaker etter plan- og bygningsloven. I slike saker er kommunene som regel tiltakshaver, og betaler for å gjennomføre undersøkelsen.

Boks 5.1 Forvaltning av arkeologiske kulturminner i Sverige

Den offentlige forvaltningen består av Riksantikvarieämbetet og Länsstyrelsen. Sistnevnte har myndighet til å fatte vedtak om dispensasjon fra kulturminneloven, til å bestemme hvem som skal gjennomføre en undersøkelse og på hvilken måte dette skal skje.

Länsstyrelsen skal stille krav til hvilken kompetanse den som utfører arkeologisk arbeid skal ha: krav til vitenskapelig kunnskap, evne til å gjennomføre og rapportere. Det er lagd en kravspesifikasjon som skal ligge til grunn for alle undersøkelser. Denne omfatter utgangspunkt og forutsetning for undersøkelsen.

Kulturminneloven stiller krav om at utbygger og länsstyrelsen skal samarbeide før det blir tatt en avgjørelse i saken. Her skal alternativ lokalisering, eventuelt minimalisering av skadene, diskuteres.

Utbyggeren skal som hovedregel bekoste de arkeologiske undersøkelsene. Kulturminneloven med forskrifter definerer situasjoner hvor staten skal dekke utgiftene. Dette gjelder:

utbyggingsområder som er mindre enn ti dekar

kulturminner som kommer fram etter at en utbygging er satt i gang

når undersøkelsen viser at det ikke er et kulturminne

kulturminner som er truet av ødeleggelse

I tillegg gis det bidrag til arkeologiske undersøkelser i forbindelse med boligbygging i middelalderbyer.

Det økonomiske omfanget av arkeologiske undersøkelser i Sverige varierer fra år til år. Tabellen nedenfor viser omfanget av tiltaksfinansierte registreringer og utgravinger de siste fem år. I tallene, som omfatter både registrering og utgraving, inngår også statlige tilskuddsmidler, mellom 18 og 23 mill. SEK i året.

Tabell 5.1:

Institusjon	1996	1997	1998	1999	2000
Länsmuseer	25,7	29	64,8	44,9	48,1
Ikke-offentlige	17,3	0	1,8	6,6	7
Malmø museer	86	11	64,3	52,9	29,7
Riksantikvarieämbetets utgravingsvirksomhet	81,8	97,4	198,5	37,8	83,5
Totalt	210,8	137,4	329,4	142,2	168,5

Kilde: RAÅs redovising av oppdrag nr 4 enligt 2000 års regleringsbrev

Når det gjelder store og kostbare arkeologiske utgravinger, er det vanligvis det offentlige som er utbygger. Utgravinger som blir bekostet av private, er langt mindre omfattende, både samlet og enkeltvis.

Fordelingen av kostnadene ved arkeologiske utgravinger i regi av Arkeologisk museum i Stavanger i 1999 viser følgende:

- mindre private tiltak – i alt ni saker, total kostnadsramme ca. 188 000 kroner
- større private tiltak – i alt seks saker, total kostnadsramme ca. 2,8 mill. kroner
- offentlige tiltak – i alt ni saker, total kostnadsramme ca. 10,5 mill. kroner

Boks 5.2 Forvaltning av arkeologiske kulturminner i Danmark

Den arkeologiske kulturarven defineres som alle spor av menneskelig virksomhet og den sammenhengen de befinner seg i.

Den offentlige forvaltningen skjer i hht. Lov om naturbeskyttelse og Museumsloven. Begge lovene er nylig revidert og endringer vil tre i kraft 1. januar 2002 og 1. januar 2003.

Staten har fram til nå bekostet arkeologiske undersøkelser der det er en privat utbygger, mens offentlige utbyggere selv har betalt for slike undersøkelser. Riksantikvaren har disponert midler til undersøkelsene. Disse fordeles etter søknad. I 1999 fordelte Riksantikvaren 9 mill. DKK, mens søknadene var på i alt 25 mill. DKK. For 2001 skal det, etter ekstraordinære bevilgninger på 9 mill. DKK pga. stor søknadsmengde, fordeles 17 mill. DKK. Det er forventet at beløpet blir det samme for 2002.

Fra 1. januar 2003 endres Museumsloven slik at alle, også private utbyggere, skal betale for arkeologiske undersøkelser. Utgiftene kan dekkes av kulturministeren dersom:

kulturminnet er truet av ødeleggelse, enten pga. erosjon eller landbruksdrift (unntak for statlige eiere)

forvaltningen har uttalt at utbyggingen ikke medfører konflikt med kulturminner, og dette viser seg å være feil
kulturminnet blir fredet på stedet eller erverves av staten
i særlige tilfeller



Figur 5.2 Å formidle det man finner mens man graver, stimulerer til interesse for kulturarven i lokalsamfunnet. Arkeologisk museum i Stavanger holder åpen dag på sitt utgravingsfelt Austbø på Hundvåg i Stavanger.

Foto: Arkeologisk museum Stavanger

Utvalgets flertall mener at staten må finansiere en større del av registreringene, og at mulighetene til å få dekket utgiftene til utgravinger ved mindre private tiltak må bli bedre.

Utvalgets flertall viser i denne sammenhengen til de ordningene man har i Sverige, der staten dekker utgiftene til registreringer i utbyggingsområder som er mindre enn ti dekar, til forundersøkelser av kulturminner i de tilfellene der det ikke er gitt dispensasjon, til utgravinger av kulturminner som kommer fram etter at en utbygging er satt i gang, og til utgravinger av kulturminner som viser seg ikke å være kulturminner.

Utvalgets flertall anbefaler at liknende regler gjøres gjeldende i Norge. En slik ordning vil i første rekke komme små private utbyggere til gode. Utgifter til registreringer og utgravinger av automatisk fredete kulturminner i forbindelse med større utbygginger som har store næringsinteresser eller samfunnsinteresser, bør også i framtiden belastes utbygger.

Utgifter til formidling i forbindelse med registreringer og utgravinger av automatisk fredete kulturminner, inngår ikke i dag i dekningsplikten. Formi-

dling av funn i forbindelse med slikt arbeid, vil kunne ha stor verdi i et lokalsamfunn. *Utvalgets flertall* anbefaler at formidling må inn som en plikt i loven. Dette gjelder både i forbindelse med selve feltarbeidet og etter at registreringen eller utgravingen er gjennomført. For mindre private tiltak må staten dekke disse utgiftene. Ved større utbyggingstiltak må tiltakshaver selv dekke kostnadene.

5.3.5 Fredning som ikke griper inn i eksisterende bruk skjer erstatningsfritt

Etter dagens rettspraksis er det svært sjelden at en fredning utløser erstatning. Det er bare når fredningen fører til at eieren lider et vesentlig tap, at erstatningsplikten kan inntre, for eksempel når fredningen legger restriksjoner på eksisterende bruk.

Utvalget har mottatt en rekke henvendelser, både fra eiere og den offentlige kulturminneforvaltningen, som mener det bør vurderes å innføre egne regler for erstatning ved fredning etter kulturminneloven. De hevder dette vil kunne bidra til å lette dialogen og samarbeidet mellom eierne og kulturminneforvaltningen, og dermed kunne gi kulturminnearbeidet større legitimitet og respekt.

Utvalgets flertall mener det er svært viktig å styrke den økonomiske situasjonen til eierne av fredete kulturminner og kulturmiljøer. Utvalgets flertall har derfor foreslått en rekke tiltak i dette kapitlet, som vil bidra til å styrke eiernes økonomiske situasjon, se også det som står om skatte- og avgiftslettelser eller –fritak i kapittel 9. Felles for disse forslagene er at det er ganske sikkert at tildelte eller frigjorte midler kommer kulturminnet eller kulturmiljøet til gode.

Utvalgets flertall er imidlertid skeptisk til om erstatning er et hensiktsmessig og treffsikkert økonomisk virkemiddel i fredningsarbeidet. Erstatning utbetales bare en gang, og da til den som på fredningstidspunktet er eier. Det er heller ikke noe krav om at en eventuell erstatning skal brukes på det enkelte kulturminnet eller kulturmiljøet. Utvalgets flertall foreslår derfor ingen endringer i dagens ordning med erstatning ved fredning etter kulturminneloven.

5.3.6 Kulturminnets alder er ikke eneste vilkår for automatisk å fredes flere nye kategorier kulturminner og kulturmiljøer

Kulturminnets alder er et sentralt kriterium for automatisk fredning av en rekke kategorier kulturminner etter kulturminneloven. Dette har blant annet sammenheng med at det for de eldste kulturminnene, ikke fins andre kilder til kunnskap enn selve kulturminnet. Disse kulturminnene er ansett som så viktige, at de er automatisk beskyttet etter loven.

Utvalgets flertall mener alder som kriterium for automatisk fredning har vært viktig for en rekke kategorier kulturminner. Dette gjelder både for arkeologiske kulturminner, bygninger og anlegg fra middelalderen og samiske kulturminner fra nyere tid. Dagens ordning knyttet til de kulturminnene som allerede er automatisk fredet, bør opprettholdes.

Et annet spørsmål er om alder skal være avgjørende for om flere nye kategorier kulturminner automatisk skal fredes. Utvalgets flertall mener at utgangspunktet for fredning bør være de kriteriene og vurderingene som i

dag blir brukt ved vedtaksfredninger. I tillegg må det ved fredninger legges større vekt på å vurdere potensialet når det gjelder formidling, tilgjengelighet og tilrettelegging. Et slikt system vil i større grad sikre at de kulturminnene som fredes, har stor kulturhistorisk verdi, har et formidlingspotensiale og er i en slik stand at eieren, de frivillige organisasjonene og den offentlige kulturminneforvaltningen kan forvalte dem på en forsvarlig måte

Utvalgets flertall anbefaler derfor at kulturminnets alder ikke skal være det eneste kriteriet for automatisk å frede flere nye kategorier kulturminner og kulturmiljøer.

5.4 Andre tiltak i forhold til eiere

Eierne og den offentlige kulturminneforvaltningen har ulike roller, og ofte også ulikt syn på verneprosesser generelt, på restriksjonsnivået og på bruken av virkemidler. Det ligger derfor sentrale utfordringer i å finne arenaer og samarbeidsformer som i større grad enn i dag forener eiernes og det offentliges interesser, slik at de kan spille på lag.

Det blir i dag brukt lite ressurser på å formidle de kulturhistoriske verdiene på eiendommer med automatisk fredete og vedtaksfredete kulturminner. For å øke interessen for det som faktisk fins på disse eiendommene, anbefaler *utvalgets flertall* at de offentlige budsjettene i langt sterkere grad enn nå, må prioritere formidling av kunnskap. Dette må gjelde både i prosessene etter kulturminneloven og etter at fredningen er vedtatt eller gjort kjent. Dette bør være et godt utgangspunkt for samarbeid mellom eierne og den offentlige forvaltningen.

Når automatisk fredete eller vedtaksfredete kulturminner skifter eier, får ikke den nye eieren automatisk informasjon om sine rettigheter og plikter. *Utvalgets flertall* anser dette som mangelfullt, og anbefaler å utvikle databaser for å sikre at den nye eieren får slik informasjon, jf. også kapittel 12.3.

Under forutsetning av en betydelig økning av de økonomiske tilskuddsmidlene på kulturminnefeltet, anbefaler *utvalgets flertall* at det bør vurderes å etablere et driftstilskudd til eierne av fredete kulturminner og kulturmiljøer. Målsettingen er å sikre økonomien deres slik at de kan forvalte eiendommen på en god måte. Dessuten må det legges til rette for en praksis som sikrer eiernes og de frivillige organisasjonenes deltakelse i prosesser etter kulturminneloven.

Ut over dette viser utvalgets flertall til kapittel 9 der det blir foreslått å øke tilskuddene til vedlikehold, istandsetting, skjøtsel og tilrettelegging av fredete kulturminner og kulturmiljøer, og å øke mulighetene for fradrag og fritak i skatte- og avgiftssystemet for fredete og bevaringsregulerte kulturminner. Utvalgets flertall foreslår også å opprette et kulturminnefond med statlige midler. Fondets hovedmålsetting skal være å stimulere til kulturminnetiltak og -aktiviteter, regionalt og lokalt, og midlene skal primært gå til kulturminner og kulturmiljøer som ikke er fredet etter kulturminneloven. Dette vil gi eierne av kulturminner og kulturmiljøer bedre økonomiske vilkår.

5.5 Samiske rettighetshavere og brukere

I samiske områder, som i andre områder, er mange kulturminner i privat eie. Det som foreslås i kapitlene 5.3 og 5.4 gjelder også for dem. De fleste samiske kulturminner og kulturmiljøer ligger imidlertid ikke på privateid grunn, men på statsgrunn som i dag forvaltes av Statskog, eller på utmark som er eid av andre enn de samiske brukerne. Regjeringen arbeider med å følge opp Samerettsutvalgets andre innstilling, NOU 1997: 4 *Naturgrunnlaget for samisk kultur*. Innstillingen drøfter samiske rettigheter til land og vann i Finnmark, der bare ca. fem prosent av grunnen er privateid, og fremmer forslag om en ny forvaltningsorden i fylket. Et nytt samerettsutvalg er i gang med å utrede rettighetene i områdene fra Finnmark og sørover.



Figur 5.3 Galaniitu, et innlandssamisk gårdsbruk i Kautokeino. Gården representerer en næringstilpassing basert på husdyrhold, utmarksnæringer og samarbeidsrelasjoner med reindrifta. Den fungerte i tillegg som fjellstue.

Foto: Audhild Schanche

I norsk sammenheng har alders tids bruk (dvs. at når et forhold har bestått, eller en bruk har vært utøvd uten stort avbrudd over lang tid, kan en rettmessig bruk være etablert), sedvane og rettsoppfatninger i stor grad nedfelt seg i lovverk og forvaltningsordninger. Et sentralt spørsmål i debatten omkring samerettsutvalgets arbeid, er hvilke rettsvirkninger som følger av samenes og de samiske lokalsamfunnenes bruk av landområder. *Sametingssplan for perioden 1998 –2001* erklærer at tradisjonell samisk eiendomsrett fortsatt er i hevd, selv om staten ikke har anerkjent at også samenes bruk av landområder har rettsvirkninger. I den forbindelse er det et viktig punkt at

ILO-konvensjon nr. 169 ikke gir urfolk noen rett, men at bruk skal danne grunnlag for anerkjennelse av eksisterende rettigheter.

God forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer er ikke avhengig av at disse spørsmålene har funnet sin løsning. Men det krever at det i større grad legges til rette for at de som bruker områdene, og som oppebærer rettigheter basert på alders tids bruk, bringes inn som aktive parter, uavhengig av om de i juridisk forstand betraktes som eiere eller ikke.

5.5.1 Reindrift og utmarksbruk: kulturminner, kulturmiljøer og tradisjonskunnskap

I samisk tenkning omkring landskapsverdier er skillet mellom natur og kultur lite framtrødende. Interesse for vern av kulturminner henger derfor ofte sammen med interesse for videreføring av landskapstradisjoner og samisk naturkunnskap. Å ta utgangspunkt i denne interessen kan gi et bedre samiske kulturminnevern. I tillegg vil det være et bidrag til å oppfylle miljørettslige forpliktelser. Rio-deklarasjonen, Agenda 21 og Konvensjonen om biologisk mangfold vektlegger bevaring av urfolks miljøkunnskap og tradisjonelle praksiser, og urfolks rett til medvirkning i prosesser som påvirker egen situasjon. I samiske lokalsamfunn og for samiske næringsutøvere kan dokumentasjon og videreføring av tradisjoner og kunnskaper gjennom praktisk kulturminnearbeid virke til økt miljøbevissthet og -varsomhet.

Retten til å utøve reindrift i reinbeiteområder er en bruksrett i medhold av reindriftsloven. Reindriftras rettigheter baseres også på Grunnloven paragraf 110 a, sedvaner, alders tids bruk og internasjonale bestemmelser. Ca. 40 prosent av Norges landareal er tamreinbeite. I senere tid har problemer omkring terrengskader på grunn av overbeiting og motorisert ferdsel som også kan antas å gå ut over kulturminner, fått mye oppmerksomhet. Videre viser nyere forskning at kommunenes bit-for-bit-politikk samlet sett kan være en stor trussel mot beiteressursene. I andre områder har endring av reindriftsfamiliens bosetnings- og forbruksmønster ført til at krattskog overtar tidligere åpne områder. Kulturminnebestanden i reinbeiteområdene i Norge er gjennomgående dårlig dokumentert. Dette gjør det vanskelig å ivareta kulturminneinteresser, både i reinbeiteområdenes distriktsplaner og andre sammenhenger. Samtidig har mange reindriftssamer, især de eldre, store kunnskaper om fortidens landskapsbruk og de landskapstrekk, kulturminner og tradisjonssteder denne bruken har skapt. Disse kunnskapene er en ressurs for samisk kulturmiljø- og kulturminnevern som det haster å aktivisere.

Både langs kysten og i innlandet har utmarksområder stor betydning for utøvelse av samiske bygders utmarksnæringer, som jakt, fangst, fiske og sanking av fôr, sennegress og bær. Bruken var regulert av sosiale relasjoner og fordelt etter lokalt anerkjente rettigheter. Disse lokale ordningene er i dag i ferd med å forvitte, og med dem den kulturhistoriske kunnskapen om områdene. Her, som for reindrifta, er lokale kunnskaper og tradisjoner en viktig dimensjon ved samisk kulturminnearbeid. Mange samiske bygder er organisert i bygdelag. I dag har de liten innflytelse over forvaltningen av sine nærområder. Flere av dem har vist stor interesse for å dokumentere kulturminner, stedsnavn og tradisjonelle bruksmåter.

De immaterielle og åndelige sidene ved samiske landskap er også viktige i et rettighets- og bruksperspektiv. Ved siden av den nyttemessige bruken og

de spor denne har satt, kan spesielle steder ha særlig verdi for enkeltpersoner, familier og lokalsamfunn. Slike landsskapstrekk og landskapsrelasjoner har stor verdi og relevans i samiske samfunn. Uavhengig av eierforhold og andre bruksrettigheter, kan de som opplever å ha en slik forbindelse med stedene, ikke defineres ut som parter når områdene forvaltes.

Større oppmerksomhet på reindriftas kulturlandskap

Reindriftas kulturlandskap omfattes i dag ikke av landbruksmyndighetenes kulturlandskapsmidler. Ikke minst som kvinne- og ungdomsrettede tiltak i reindriften, vil kulturlandskapsprosjekter kunne ha stor verdi. Prosjektene kan dreie seg om registrering og kartfesting av reindriftenes kulturminner, dokumentasjon av stedsnavn, skjøtsel og vedlikehold av flyttleier og stier, kalvingsplasser, samlingsplasser, melkeplasser og eldre anlegg, og dokumentasjon av landskapstradisjoner og tradisjonell kunnskap. En utvikling av vernetiltak nedenfra og opp vil kunne være mulig dersom forholdene legges til rette for det.

Utvalgets flertall anbefaler at det settes av midler årlig over statsbudsjettet til å ta vare på reindriftenes kulturlandskap. Midlene forvaltes av Sametinget. Kriterier og prioriteringer defineres ut fra reindriftenes egenart.

Dokumentasjon og formidling av materielle og immaterielle samiske kulturminner i utmark

Mange kulturminner i samiske bruksområder kan være vanskelig å identifisere for et utrent øye. For dem som har fått overlevert fortellingene om dem, eller som gjennom et nært forhold til landskapet de er en del av, har observert dem og undret seg over dem, er de sentrale referansepunkter. Sammen med tradisjoner og kunnskaper om naturen og mennesket i naturen, gir de liv og mening til landskapet. Disse kunnskapene, som også er avgjørende for en god forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer, holdes i hevd først og fremst av eldre samer. En aktivisering av praktisk kulturminnearbeid kan skape et bindeledd mellom tradisjonelt naturbruk, moderne driftsformer og moderne miljøtenking. Forutsetningen er at den kunnskapen og de verdiene og synspunktene som lokale brukere og rettighetshavere har, får en sentral plass i kulturminnearbeidet.



Figur 5.4 Hornansamling på en reindriftssamisk vinterboplass fra forrige århundre i Kautokeino. Fra gammelt av har horn og bein hatt en spesiell betydning og skulle ikke behandles skjødesløst.

Foto: Audhild Schanche

Utvalgets flertall anbefaler at det settes igang prosjekter med sikte på å dokumentere, ta vare på og formidle kulturminner, kulturmiljøer og tradisjonell kunnskap knyttet til samisk utmarksbruk, med vekt på lokal deltakelse og egendokumentasjon under faglig veiledning av Sametingets miljø- og kulturvern avdeling.

5.6 Staten som eier og forvalter av kulturminner og kulturmiljøer

5.6.1 Avgrensning

En hovedmålsetting for utvalgets flertall er å utforme en politikk som skal favne mangfoldet i kulturarven. Utvalgets flertall har derfor vurdert om det i sin behandling av staten som eier, skal ha et bredere perspektiv enn bare bygninger, slik mandatet legger vekt på. Staten eier en rekke kulturminner og kulturmiljøer av ulike kategorier, alt fra arkeologiske kulturminner til nye bygninger og anlegg, og større områder og landskap som rommer kulturminner fra forskjellige perioder. I utvalgets gjennomgang av dette temaet har det i svært liten grad kommet fram informasjon om hvordan staten forvalter arkeologiske kulturminner og landskap på sine eiendommer. Dette skyldes blant annet at det er få statlige instanser eller foretak som eier denne typen kulturminner. Statsskog og Forsvaret er de store arealforvalterne innenfor statlig sektor. Omfattende deler av disse eiendommene er ikke kulturminneregistrert.

I lys av dagens situasjonen har utvalgets flertall valgt å begrense seg til å se på bygninger og anlegg som staten eier. Utvalgets flertall vil likevel understreke at staten har ansvaret for å opparbeide seg kunnskaper om og ta hensyn til alle de kulturminnene den eier, ikke bare bygningsmassen.

5.6.2 Dagens situasjon

Staten eier i dag i overkant av 37 000 bygninger og anlegg fordelt på litt over 12 000 eiendommer eller eiendomsenheter⁶. Forsvaret og Statsbygg er de største eiendomsbesitterne, med henholdsvis 50 prosent og 19 prosent av bruttoarealet. Den enkelte statsinstansen har selv ansvaret for å vedlikeholde og sette i stand egne kulturminner og kulturmiljøer.

Staten har i dag rimelig god oversikt over den bygningsmassen den eier, jf. St.meld. nr. 10 (2000–2001) *Oversikt over statens eiendommer*. Meldingen omfatter ikke Forsvaret, men Forsvaret har selv en meget god oversikt⁷. Statlige aksjeselskaper, statsforetak og særlovsselskaper omfattes heller ikke av meldingen. Da meldingen ble behandlet i Stortinget i desember 2000, ble det besluttet å legge fram en ny oversikt hvert fjerde år, men da som et vedlegg til Arbeids- og administrasjonsdepartementets budsjettproposisjon, og ikke som en egen melding.

Derimot fins det ikke noen samlet oversikt over hvilke bygninger og anlegg som er avhendet de siste årene, eller over hvilke eiendommer som staten planlegger å avhende i framtida. Et stort antall bygninger er allerede overført til statsaksjeselskaper og statsforetak (Telenor AS, Posten Norge BA og NSB BA), eller er solgt til private. Blant annet er mange av NSBs jernbanestasjoner gått over i privat eie. Forsvaret og Kystdirektoratet er eksempler på statlige etater som planlegger å selge et større antall eiendommer.

De to store eiendomsforvalterne Forsvaret og Statsbygg opererer med oversikter som skiller mellom bygninger som er klassifisert som verneverdige og andre bygninger. Av de statlige etatene er det bare Forsvaret som har fått klassifiseringen sin kvalitetssikret av den offentlige kulturminneforvaltningen.

Det fins ikke noen samlet oversikt over hvilken tilstand statens bygninger er i, og få instanser har utarbeidet planer for forvaltning av egne eiendommer. Det er gjennomført få prosjekter som gir grunnlag for å si noe sikkert om den generelle tilstanden. De erfaringene som utvalget har hentet inn, gir likevel grunn til å anta at tilstanden normalt er god for bygninger som er i bruk. Bygninger som ikke er i bruk, er i en del tilfeller dårlig vedlikeholdt. Utvalgets flertall vil presisere at det knytter seg usikkerhet til disse vurderingene.

Når det gjelder fredete og verneverdige bygninger i statlig eie, viser enkeltundersøkelser at en rekke av disse bygningene enten har blitt revet, ødelagt eller fått verneverdien sterkt redusert.⁸ Mange bygninger er også solgt uten at den offentlige kulturminneforvaltningen er blitt varslet.

6. Tallet er framkommet gjennom en sammenstilling av tallene i St.meld. nr. 10 (2000–2001) *Oversikt over statens eiendommer og «Landsverneplan for Forsvaret, Forsvaret – Byggherre og samfunnsbygger»*, 2000

7. «Landsverneplan for Forsvaret, Forsvaret – Byggherre og samfunnsbygger», 2000

8. Se blant annet «Statens fredete og verneverdige bygninger», FOK-programmets skriftserie nr. 13, 1994

5.6.3 Kartlegging av staten som eiendomsforvalter

Våren 2000 gjennomførte utvalget en kartlegging av hvordan staten forvalter sin egen eiendomsmasse. Utvalget mottok svar fra 81 instanser. Som en del av kartleggingen, ble instansene invitert til å komme med forslag til temaer som utvalget burde vurdere. Hovedproblemstillingene som ble trukket fram, kan sammenfattes i følgende punkter:

- Staten bør vurdere å etablere samarbeidsforum og kompetansebaser for alle statlige eiere.
- St.meld. nr. 10 (2000–2001) gir ingen totaloversikt over statlige eiendommer, og er blant annet ikke à jour med opplysninger som er viktig for hvordan disse skal forvaltes.
- De store omstillingene som nå skjer innenfor staten, gjør at det er nødvendig å avklare hvordan staten skal forholde seg til sine mest verdifulle bygninger og anlegg.
- Å eie og forvalte fredete anlegg innebærer en økonomisk merbelastning for statlige eiere.
- Salg av eiendommer fra selskaper som er skilt ut fra staten som egne rettssubjekter, må være del av en samlet statlig eiendomsforvaltning.
- Nye bygninger og anlegg må forvaltes slik at deres kulturhistoriske og arkitektoniske verdier ikke går tapt.
- Ingen statlige instanser opplyser at økonomireglementet for staten skaper problemer når det gjelder vedlikehold, istandsetting og skjøtsel av kulturminner og kulturmiljøer.

5.6.4 Statens ansvar som eiendomsforvalter

Statens bygninger og anlegg omfatter alt fra slottsforvaltningens bygninger, Stortinget, regjeringens og domstolens bygninger, til fengsler og festningsverk, fyrstasjoner og tollstasjoner, bygninger knyttet til samferdsel og kommunikasjon, til forskning og undervisning, helse- og sosialsektorens bygninger, og embetsboliger. Staten eier følgelig en rekke sentrale monumentalbygg og anlegg som har stor kulturhistorisk og symbolsk verdi for landet, og som har vært viktige for oppbyggingen og utviklingen av Norge som velferdsstat.

Hvordan staten forvalter dem, formidler verdien av dem og hvor tilgjengelige de er, har stor signaleffekt i forhold til resten av samfunnet. Utvalgets flertall mener staten må være seg sitt ansvar bevisst og gå foran som et godt eksempel. På kulturminnefeltet er dette særlig viktig, i det staten gjennom lover og forskrifter ofte pålegger andre eiere krav og restriksjoner knyttet til vedlikehold og istandsetting av bygninger og anlegg.

Bygningsmassen representerer også betydelige økonomiske verdier. For å utnytte denne kapitalen optimalt, er det viktig at kvaliteten sikres gjennom et forebyggende vedlikehold. Dette krever at det årlig settes av betydelige ressurser til forvaltning, drift og vedlikehold av disse eiendommene.

Behov for en sterkere og mer helhetlig statlig eiendomspolitikk

Utvalgets flertall mener statens politikk i forhold til egne kulturminner og kulturmiljøer, er fragmentert og i liten grad samordnet. Ingen statlig instans har

ansvaret for å ha en samlet oversikt over eiendomsmassen i statlig sektor. Det fins heller ikke noen felles praksis når det gjelder salg av eiendommer. Samlede planer for forvaltning, drift og vedlikehold er fraværende. Det er heller ikke tilgang til nødvendig faglig kompetanse.

Utvalgets flertall ser et klart behov for et sterkere og mer helhetlig statlig engasjement når det gjelder forvaltning og dokumentasjon av egne bygninger og anlegg. Utvalget er kjent med at regjeringen planlegger en gjennomgang av statens eiendommer, for å kartlegge viktige kulturminner i statlig eie. Formålet er, etter det utvalget forstår, å legge grunnlaget for en politikk for statlig eierskap og eiendomsforvaltning. *Utvalgets flertall* ser dette som svært positivt, og anbefaler at arbeidet ikke bare blir begrenset til å se på kulturhistorisk verdifulle bygninger og anlegg. Også andre kulturminner og kulturmiljøer, fra arkeologiske kulturminner til landskap, bør innbefattes. Arbeidet må også legges vekt på statens ansvar for å dokumentere sin egen kulturhistorie.

Behov for bedre oversikt over og kunnskap om statens eiendomsmasse

St.meld. nr. 10 (2000–2001) *Oversikt over statens eiendommer* gir ikke en komplett oversikt over statens eiendomsmasse. For å få en samlet oversikt over statens eiendommer og de eiendommene som staten har vesentlige eierinteresser knyttet til, anbefaler *utvalgets flertall* at Forsvarets, statsaksjeselskapenes og statsforetakenes eiendommer må inkluderes i den oversikten. Arbeids- og administrasjonsdepartementet skal utarbeide hvert fjerde år.

Meldingen er heller ikke komplett når det gjelder hvilke opplysninger som har stor betydning for en forsvarlig bygningsmessig forvaltning. For eksempel mangler opplysninger om byggeår og verneverdi. Forsvaret har slike opplysninger når det gjelder egne eiendommer, og Statsbygg er i gang med å skaffe seg det. Etter det utvalget kjenner til, har ikke andre instanser satt igang et slikt arbeid, eller har planer om å gjøre det. Utvalgets flertall ser det som en utfordring å få ansvarliggjort disse instansene slik at opplysningene blir så pålitelige som mulig. Hva slags systemer som bør bygges opp, og hvem som bør ha koordineringsansvaret for at de innarbeides, må etter utvalgets mening være en oppgave for regjeringen å ta stilling til, i forbindelse med det arbeidet den skal gjøre i forhold til statens eiendomsmasse.

Behov for en klarere politikk for statlig eierskap

I løpet av de siste årene har forvaltningen av statens eiendommer delvis skiftet karakter. Tidligere var eiendomsforvaltningen preget av at det var de enkelte etatenes oppgave å vedlikeholde og erverve statlig eiendom til beste for egen sektor. Dagens eiendomsforvaltning, herunder forvaltningen av den verneverdige bygningsmassen, er i større grad dynamisk, dvs. at staten eier de bygningene som det er lønnsomt å eie. Dette har ført til at en rekke statlige eiendommer er blitt solgt, blant disse også en rekke eldre verneverdige bygninger og anlegg.

Fortsatt blir statlige eiendommer solgt, og det er planer om å selge flere. Det fins imidlertid ingen samlet oversikt over hvilke eiendommer det dreier seg om, eller hvilke kriterier som skal legges til grunn for salg.

Moderniseringen av eiendomsforvaltningen har ført til at flere større statlige eiendomsforvaltere er gjort om til statsforetak eller statlige aksjeselskaper. Disse etatene eier nå en bygningsmasse som representerer en viktige del av landets kulturhistorie.

Utvalgets flertall anbefaler at staten må legge stor vekt på verneverdiene når den tar stilling til om bygninger og anlegg skal forbli i statlig eie eller ikke. Også de muligheter statlige etater har til å anvende bygningene i sin egen virksomhet, eller la andre statlige etater bruke dem, må tillegges stor vekt. Etter utvalgets mening må det utvikles kriterier som skiller mellom tre hovedkategorier av kulturminner og kulturmiljøer:

- kulturminner og kulturmiljøer som er av så stor kulturhistorisk eller arkitektonisk verdi eller symbolverdi at de bør forbli i statlig eie
- kulturminner og kulturmiljøer som er av en slik verdi at de kan selges, men med klausuler knyttet til vedlikehold, istandsetting og videresalg
- kulturminner og kulturmiljøer som kan selges uten noen form for restriksjoner

Utvalgets flertall mener at verneplaner som er utarbeidet i statlig sektor på 1990-tallet, må være med og danne grunnlaget for utvelgelse, slik det for eksempel er gjort i *Landsverneplanen for Forsvaret*. Det er utarbeidet verneplaner for fyrstasjoner, teletekniske kulturminner, jernbanebygninger og Forsvarets kulturminner. Verneplan for veier og broer vil foreligge ved årsskiftet 2001–2002. Videre er arbeidet med å lage verneplaner satt igang eller på trappene for flere sektorer. Dessuten er det utarbeidet landsdekkende verneplaner for tekniske og industrielle kulturminner og for prestegårder.

Avhendingsinstruksen gjelder ved salg av fast eiendom som staten eier⁹. Instruksen gjelder for virksomheter som er underlagt regjeringens instruksmyndighet, og omfatter derfor ikke statsforetak og statsaksjeselskaper. For i større grad å sikre at salg av eiendommer ses som del av en samlet statlig eiendomsforvaltning, anbefaler *utvalgets flertall* at avhendingsinstruksen også må gjelde for kulturminner og kulturmiljøer som eies av statsaksjeselskaper og statsforetak, også når slike selskaper blir børsnotert.

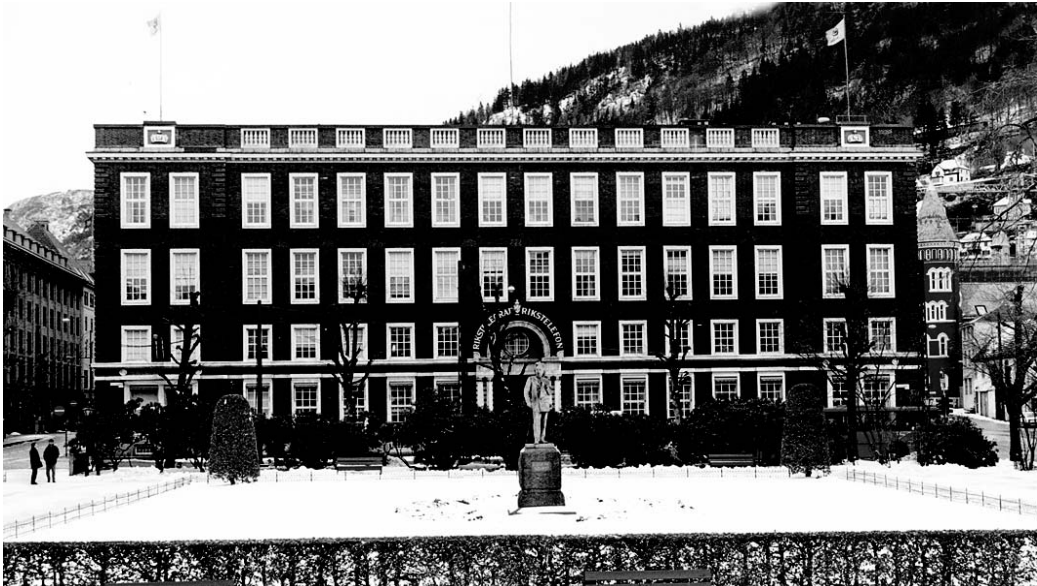
Staten må ta et samfunnsansvar også på dette området. *Utvalgets flertall* anbefaler at det ved salg av statens eiendommer for eksempel stilles krav om tilgjengelighet for alle og pris som vilkår for avhending. *Utvalgets flertall* anbefaler også at det ved salg stilles krav om at staten, før eiendommen blir solgt, dokumenterer de kulturhistoriske verdiene, og at denne informasjonen blir tilgjengelig for allmennheten.

9. Instruks om avhending av fast eiendom som tilhører staten og overføring av fast eiendom mellom statsinstitusjoner (Kongelig resolusjon av 19. desember 1997).



Figur 5.5 Torås fort på Tjøme ble anlagt 1939 som en del av Oslofjordens befestning. Deler av fortområdet driftes i dag av kommunen og brukes som friluftsområde for befolkningen.

Foto: Forsvarsbygg



Figur 5.6 Telegrafbygningen fra 1927 ved Byparken er et karakteristisk element i bybildet i Bergen. Bygningen ble i 1997 solgt fra staten til et privat selskap.

Foto: Telemuseet

Behov for en sterkere prioritering av fredete og verneverdige bygninger og anlegg i statlig eie

Da Norges første lov om fredning av bygninger ble vedtatt i 1920, ble det besluttet at statens verneverdige bygninger ikke skulle fredes gjennom vedtak. Stortinget forutsatte at staten ville ta vare på sin egen bygningsarv uten særskilt fredning. Statens bygninger fikk derfor status som såkalt administrativt fredet – også kalt «listeførte bygninger» – fordi det ble laget en liste over hvilke eiendommer som skulle behandles som fredet. Ordningen omfattet omkring 1 100 bygninger.

Undersøkelser har vist at dette ikke har fungert etter hensikten. Mange av bygningene er blitt revet, ødelagt eller har fått sterkt redusert verneverdi gjennom endringer og ombygginger. I en undersøkelse ble 328 administrativt fredete bygninger vurdert, og det viste seg at bare 166 av disse fortsatt var i statlig eie.¹⁰ Det vil si at ca. 50 prosent var gått ut av statlig eie, ofte uten at Riksantikvaren var informert eller hadde fått uttale seg om verneverdien.

Statens manglende oppfølging av de administrativt fredete kulturminnene er også bakgrunnen for at Stortinget i desember 1999 vedtok å endre kulturminneloven når det gjelder forenklet saksgang for fredning av statens bygninger og anlegg¹¹.

Utvalgets flertall mener situasjonen når det gjelder vedlikehold av statens fredete og verneverdige bygninger og anlegg er bekymringsfull. På dette området er det særlig viktig at staten er seg bevisst sitt ansvar. *Utvalgets flertall* anbefaler derfor å sette av midler som i tilstrekkelig grad sikrer, eller bidrar til å gjenopprette, de kulturhistoriske verdiene disse bygningene og anleggene representerer.

Når det gjelder statens politikk med å selge slike bygninger, er det etter utvalgets vurdering grunn til å innskjerpe praksisen. Utvalgets flertall foreslår derfor en mer systematisk politikk knyttet til salg av bygninger og anlegg i statlig eie, herunder også de som er fredet eller vurdert som verneverdig, jf. foran.

Forenklet prosedyre for å frede statlige områder

Det er innført en forenklet prosedyre etter kulturminneloven for å frede statens bygninger og anlegg, men ordningen gjelder ikke statlige områder. Etter som fredete bygninger og anlegg i stor grad også inngår i et fredet område, er det både upraktisk og lite hensiktsmessig at fredning av statens områder ikke følger samme prosedyre. Problemstillingen er blitt aktualisert i forbindelse med den storstilte avhendingen som pågår innenfor statlig sektor. Spørsmålet har også vært reist på prinsipielt grunnlag av statlig sektor, i forhold til en enhetlig fredningspraksis for statens bygninger, anlegg og områder. *Utvalgets flertall* anbefaler derfor å innføre en forenklet fredningsprosedyre i kulturminneloven også for statlige områder.

10. «Statens fredete og verneverdige bygninger», FOK-programmets skriftserie nr. 13, 1994

11. Innst.S. nr. 24 (1999–2000) til Ot.prp. nr. 50 (1998–99) Om lov om endringer i lov av 9. juni 1978 nr. 50

Nyere statlige bygninger og anlegg må i større grad verdsettes som kulturminner
Kulturminnebegrepet er i folks bevissthet ofte knyttet til alderen på bygninger eller anlegg. Utvalgets kartlegging viser at også mange statlige instanser legger dette til grunn for sin oppfatning av hva et kulturminne er.

Mange nyere statlige bygninger har kvaliteter som nåværende og kommende generasjoner vil vurdere som viktige. Utvalgets flertall ser det som en utfordring å legge til rette for at slike bygninger ikke langsomt mister sine kvaliteter før noen tar til orde for fredning etter kulturminneloven.

For å vurdere spørsmålet om bevaringsverdi, sier avhendingsinstruksen at Riksantikvaren skal varsles i god tid før eiendommer med bygg som er eldre enn 50 år selges. I spesielle tilfeller kan Riksantikvaren fastsette en annen tidsgrense.

Utvalgets flertall mener at alderskriteriet i instruksen i for stor grad bidrar til at bare eldre bygninger og anlegg oppfattes som kulturminner. Ofte inngår både gamle og nye bygninger i det totale bygningsmiljøet. Man må derfor se slike miljøer som en helhet. Kulturminneloven har heller ingen avgrensning oppad i tid for hva som kan vernes. Alder som eneste vilkår for å vurdere eiendommens kulturhistoriske kvaliteter, samsvarer derfor dårlig med dagens vernepolitikk, og *utvalgets flertall* anbefaler å fjerne dette vilkåret.

Behov for felles nettverk for råd og bistand

Det er relativt få personer som har et spesielt ansvar knyttet til kulturminner i de ulike sektorene. Muligheten for faglige diskusjoner, oppdatering og faglig rådgivning om kulturminnearbeid er derfor begrenset. Det er ikke etablert noe eget samarbeidsforum for alle statlige eiere i forhold til faglige oppdateringer. Det er heller ikke opprettet noen form for kompetanseenheter for de ulike instansene.

For de instansene som utarbeider eller følger opp landsverneplaner, ble det i 1999 etablert en egen gruppe – *Forum for nasjonale verneplaner*. Riksantikvaren har ansvaret for å arrangere møter minst en gang i året. Forumet er uformelt, og tar opp en del aktuelle temaer og problemer rundt arbeid med landsverneplaner.

Utvalgets flertall vil understreke at hver sektor har primæransvaret for egne kulturminner og kulturmiljøer. *Utvalgets flertall* anbefaler å legge til rette for at den kompetansen som fins i den enkelte statsetat og hos den offentlige kulturminneforvaltningen, blir utnyttet til beste for bygningsmassen. Dette kan for eksempel gjøres ved at det blir etablert et eget nettverk basert på eksisterende kulturminnekompetanse og annen relevant kompetanse. De instansene som trenger råd og bistand i arbeidet med å vedlikeholde, sette i stand, skjøtte og tilrettelegge kulturminner og kulturmiljøer, vil kunne dra stor nytte av og bidra til å videreutvikle slike nettverk.

Økonomireglementet i staten og statens husleieordning

Et punkt i utvalgets mandat er å vurdere om økonomireglementet gir staten problemer med å vedlikeholde og sette i stand egne bygninger og anlegg.

Økonomireglementet har bestemmelser om økonomi- og resultatstyring i statsforvaltningen, og regler om ansvaret for administrativ styring og kontroll

på alle forvaltningsområdene. Kravene i økonomireglementet dreier seg om mer effektiv styring, bedre utnyttelse av statlige midler (dvs. bedre økonomistyring) og bedre mål- og resultatoppnåelse.

Reglementets hovedfunksjoner er å:

- styre bruken av statlige midler innenfor de rammene og forutsetningene som Stortinget har fastsatt
- følge opp virksomhetens resultat med utgangspunkt i vedtak om utgifter og inntekter
- gjennomføre tiltak for å sikre statens materielle verdier

Som nevnt foran, er det ingen av de 81 statlige instansene som var med i den kartleggingen utvalget foretok, som opplyser at økonomireglementet skaper problemer for vedlikehold og istandsetting av kulturminner. Dette kan etter utvalgets syn tyde på at økonomireglementet i staten isolert sett ikke er noen begrensende faktor i forvaltningen av statens kulturminner.

I de fleste tilfeller vil det være konkurranse om tildelte midler. Så enhver virksomhet vil være nødt til å prioritere. Utvalgets flertall mener en måte å sikre tilstrekkelige midler til kulturminner og kulturmiljøer på, vil være å synliggjøre behovene bedre enn i dag. Argumentasjonen må i sterkere grad framheve de kulturhistoriske og økonomiske fordelene som kulturminnet representerer. *Utvalgets flertall* anbefaler at forvaltning, drift og vedlikehold av kulturminner og kulturmiljøer i større grad enn i dag må bli en fast og selvfølgelig del av alle statlige instansers planer og budsjetter. Dette samsvarer også godt med det ansvaret de statlige virksomhetene har gjennom økonomireglementet, jf. hovedfunksjonen om å «sikre statens materielle verdier».

I 1993 ble den statlige husleieordningen innført for store deler av den statlige virksomheten. Hovedhensikten med ordningen var å synliggjøre kostnader ved bruk av lokaler, og å få et tydelig skille mellom primærvirksomheten og bygningsdriften. I St.prp. nr. 84 (1998–1999) *Om ny strategi for Statsbygg og etablering av Statens utleiebygg AS* framkom prinsippet om at leien for eiendommene Statsbygg forvalter, skal være kostnadsdekkende. I dette ligger det blant annet at inntektene av leien skal dekke utgiftene til drift og vedlikehold. Også Forsvaret er i ferd med å innføre en lignende ordning for sine eiendommer. Stortinget har senest i mai 2001 lagt til grunn at prinsippet om at leien skal være kostnadsdekkende bør videreføres¹².

Dersom det gjøres investeringer utover det som kan betegnes som ordinært vedlikehold, vil det være kostnadsdrivende for leien. I disse tilfellene må leietakeren dekke utgiftene gjennom leien.

Etter utvalgets syn tar dagens praksis for lite hensyn til kulturminner og kulturmiljøer av stor kulturhistorisk eller arkitektonisk verdi. Vedlikehold og istandsetting av slike bygninger fører i en del tilfeller til større utgifter enn for andre bygninger. I slike tilfeller anbefaler *utvalgets flertall* at staten dekker merkostnader som følger av kulturhistoriske krav og anbefalinger, og ikke overlater regningen for dette til leietakeren.

12. Innst.S.nr. 266 (2000–2001)

5.6.5 Statens generelle miljøansvar

Prinsippet om at alle private og offentlige aktører har et selvstendig ansvar for å ta miljøhensyn i sin virksomhet, står sentralt i norsk miljøpolitikk. I dette ligger både det ansvaret sektorene har for å vurdere, og for å gjennomføre tiltak for å redusere den eventuelle negative effekten virksomheten har på omgivelsene, blant annet på kulturminner og kulturmiljøer. Dette gjelder også det miljøansvaret sektorene har for å forvalte egne kulturminner og kulturmiljøer.

Prinsippet om sektoransvar på miljøfeltet ble knesatt gjennom St.meld. nr. 46 (1988 – 89) *Miljø og utvikling – Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport*. Her fikk miljømyndighetene ansvaret for å samordne regjeringens arbeid med å fastsette miljøpolitiske mål, både nasjonalt og for sektorene. Miljømyndighetene fikk ansvaret for å sikre egnede systemer for overvåking av miljøtilstanden. De skulle samarbeide med sektormyndighetene om resultatrapportering. Gjennomføringen av tiltak skal skje i regi av de ansvarlige myndighetene.

Fra 1998–99 er det satt i gang et systematisk arbeid med såkalte sektorvise miljøhandlingsplaner, for å tydeliggjøre det ansvaret den enkelte sektor har innenfor rammen av en sektorovergripende politikk. Det enkelte departement utarbeider sin miljøhandlingsplan. Planen skal gi oversikt over miljøvirkningene av virksomheten i den enkelte sektor, og sektoren selv skal lansere og sette i verk tiltak innenfor eget ansvarsområde. I tillegg har den enkelte sektor ansvaret for å rapportere om miljøutviklingen, effektene og kostnadene av det som er gjennomført.

Følgende departementer har hittil utarbeidet sektorvise miljøhandlingsplaner:

- Samferdselsdepartementet og Forsvarsdepartementet (1998)
- Fiskeridepartementet og Olje- og energidepartementet (1999)
- Landbruksdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (2000)
- Finansdepartementet, Justisdepartementet, Kulturdepartementet og Utenriksdepartementet (2001)

Regjeringen besluttet høsten 2001 at også Sosial- og helsedepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Miljøverndepartementet skal utarbeide egne miljøhandlingsplaner.

Utvalget har foretatt en gjennomgang av kulturminneomtalen i de sektorvise miljøhandlingsplanene som er utarbeidet i perioden 1998–2000.

Handlingsplanene gjenspeiler stort sett en felles holdning til kulturminner og kulturmiljøer: Kulturminnespørsmål oppfattes i ulik grad som en naturlig del av sektorens virke. Vern av kulturminner framstilles gjennomgående som en potensiell konflikt for sektorenes videre utvikling, særlig i forhold til disponering og utnyttelse av areal. Flere handlingsplaner gir inntrykk av at skjøtsel av egne kulturminner er en byrde, fordi de representerer en form for oppgaver som sektoren vanligvis ikke stiller med. Det synes også å være knyttet en del usikkerhet til ansvarsfordeling mellom den offentlige kulturminneforvaltningen, interesseorganisasjoner og sektordepartementene.

Departementenes samarbeid med faginstanser varierer. Noen departementer har gjennomført flere prosjekter sammen med andre, noen planlegger å etablere samarbeid, mens noen handlingsplaner overhodet ikke berører spørsmålet.

Handlingsplanene har en del fellestrekk på tiltakssiden: Kulturminner skal registreres og kartlegges før større prosjekter settes i gang, og handlingsplanene legger vekt på sektorens behov for økt kompetanse. Fokus ser i stor grad ut til å være rettet mot å sørge for at forvaltningen blir bedre skikket til å ta seg av denne oppgaven.

Gjennomgangen viser at det er store forskjeller mellom departementene. Arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner har, etter utvalgets syn, bidratt til å fokusere klarere på at departementene har et sektoransvar i miljøpolitikken, og det er mange gode prosesser på gang. Departementene har også blitt mer bevisste og fått bedre kunnskap på kulturminnefeltet. Samtidig har Miljøverndepartementet fått langt bedre innsyn i konfliktpotensialet mellom sektorinteressene og hensynet til kulturminnene og i mulige modeller for å løse disse konfliktene. Det gjenstår imidlertid fremdeles en god del arbeid for å integrere kulturminner både i den generelle miljøpolitikken og i de ulike sektorenes daglige virke.

Utvalgets flertall anbefaler at Miljøverndepartementet legger føringer for en sterkere integrering av kulturminner og kulturmiljøer i den helhetlige miljøpolitikken i neste generasjon av de sektorvise miljøhandlingsplanene. Samtidig må planene blir mer målrettede, tiltaksorienterte og etterprøvbare. Sektorenes virkemidler må innrettes slik at de både tar vare på egne kulturminner og forebygger skader på og tap av kulturminner som følge av egen virksomhet.

5.7 Kommunens økonomiske ansvar for kirker

Kirkene og kirkegårdene er vesentlige kilder til deler av norsk historie gjennom flere hundre år. De dokumenterer langt mer enn den religiøse historien. De gir også et vesentlig bilde av kulturhistorien og dokumenterer materialbruk fra middelalderen fram til i dag.

Kirkene brukes stadig til gudstjenester, dåp, vielser og begravelser. Kirkene hører til de mest brukte kulturminnene, og de er et sted der lokalsamfunnet kan møte viktige sider av historien. Kirkens kulturminner må derfor forvaltes både slik at lokalsamfunnets behov blir ivaretatt og slik at framtidige generasjoner får anledning til å oppleve disse verdiene.

Det er et stort behov for ressurser til å sette i stand og vedlikeholde kirkene, se vedleggene 4 og 5. Av Riksantikvarens behovsanalyser framgår det at kirkenes behov utgjør nærmere 40 prosent av det samlede behov på kulturminnefeltet. Derfor er det også nødvendig å vurdere om dagens finansieringsordninger er tilstrekkelige.

Boks 5.3 Evaluering av åtte førstegenerasjons sektorvise miljøhandlingsplaner

På oppdrag fra Miljøverndepartementet har Statskonsult kartlagt de erfaringene de involverte aktørene har fra arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner i åtte departementer i 1998 til 2000. Hensikten med prosjektet har vært å evaluere hvordan arbeidet med de sektorvise miljøhandlingsplanene har fungert, og innhente sektordepartementenes synspunkter på slike planer, som et redskap for å tydeliggjøre sektorenes miljøansvar.

De fleste sektordepartementene mener de har hatt nytte av arbeidet med planene, dels ved at det har synliggjort og satt miljøspørsmål på dagsordenen i departementet som helhet, og dels ved at det har bidratt til overordnet tenkning om miljøansvar i sektoren. Miljøsidene mener de positive effektene først og fremst er knyttet til at miljøvern er satt på dagsordenen. De anser planene som førstegenerasjonsplaner og som viktige byggeklosser i det videre miljøarbeidet.

Ifølge informantene er svakhetene i arbeidet i første rekke knyttet til mangelfullt samarbeid mellom sektordepartementene og miljøvernmyndighetene, dårlig samordning på tvers av sektorene og internt på miljøsidene, og manglende kobling mellom sektorvise miljøhandlingsplaner og resultatdokumentasjonssystemet.

Statskonsult vurderer at det særlig er to forhold som har bidratt til svakheter i arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner:

Formålet med planene har vært uklare. Dette skyldes dels at formålet ikke har vært godt nok kommunisert og klargjort fra Miljøverndepartementets side, da arbeidet startet i det enkelte sektordepartement, og dels at planen har fått ulik status i departementene.

Arbeidet med resultatdokumentasjonssystemet er fortsatt i en utredningsfase. I tillegg kommer det generelle problemet med manglende samordning mellom sektordepartementene, hvor sterke sektorinteresser ofte står i veien for et forpliktende samarbeid med andre departementer om felles satsinger og bruk av felles virkemidler. De fleste departementene har få miljøpolitiske virkemidler.

Evalueringen fokuserer mye på svakheter i arbeidet med miljøhandlingsplanene, men Statskonsult understreker samtidig at de gir et godt utgangspunkt for forbedringer i det videre arbeidet med nye planer, og i revideringen av eksisterende planer. Det påpekes at det er viktig å bygge videre på de positive effektene av arbeidet.

Kilde: Statskonsults rapport 2001: 2 Sektorvise miljøhandlingsplaner

Kommunens muligheter til å ivareta sine forpliktelser i forhold til kirkene, er avhengig både av kommunens økonomi generelt, og av antall kirker og deres verneverdi. For mange kommuner – særlig små kommuner med mange kirker – er de økonomiske forpliktelsene store.

Utvalgets flertall mener det er viktig å sikre en tilstrekkelig finansiering til å vedlikeholde og sette i stand kirker og kirkeinventar. Kommunene må være seg sitt ansvar bevisst, og vise vilje til å prioritere midler til dette formålet. Det er imidlertid klart at kommunene ikke har råd til å ta hele det økonomiske

løftet alene. Det har blant annet ført til at Stortinget våren 2001 besluttet at midler fra Opplysningsvesenets fond blant annet skal brukes til å delfinansiere vedlikehold og istandsetting av eldre kirker og kirkeinventar.

Utvalgets prinsipielle syn er at staten har ansvaret for å dekke utgifter til å bringe kirker som er undergitt særskilt beskyttelse, opp på et tilfredsstillende vedlikeholds nivå¹³. *Utvalgets flertall* anbefaler derfor at statens andel dekkes over Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets og Kommunal- og regionaldepartementets budsjetter, jf. også kapittel 9. Midler som tildeles gjennom Opplysningsvesenets fond og fra andre finansieringskilder må, etter utvalgets mening, være et supplement til statlige overføringer.



Figur 5.7 Skoger gamle kirke i Drammen hadde stort behov for vedlikehold. Med råte i gulv og tak og hussopp i treverket, måtte det omfattende restaureringsarbeider til. Kommunen tok økonomisk ansvar og bygningen er nå satt i stand.

Foto: Geir Erik Bardalen, Riksantikvaren Foto: Birger Lindstad, NIKU

5.8 Oppsummering

Anbefalinger fra utvalgets flertall:

- Et eget punkt om større likeverd mellom eiernes rettigheter og plikter og den offentlige kulturminneforvaltningens ansvar og myndighet, blir tatt inn i lovens formålsbestemmelse.
- Staten skal dekke alle merkostnadene eierne får på grunn av krav som fordyrer arbeidet med å vedlikeholde og sette i stand vedtaksfredete og automatisk fredete bygninger og anlegg.
- Det må åpnes for å kunne søke om tilskudd til fordyrende tiltak som følger av kulturhistoriske krav til nybygg innenfor fredete kulturmiljøer.
- Den offentlige kulturminneforvaltningen må få plikt til å kartlegge de økonomiske og administrative virkningene av en kulturmiljøfredning.

13. Hvilke kirker som er undergitt særskilt beskyttelse framgår av rundskriv T-3/2000 «Forvaltning av kirke, kirkegård og kirkens omgivelser som kulturminne og kulturmiljø».

- Sametingets bygningsvernprosjekt følges opp og danner grunnlag for vurdering av endringer i lov og forvaltningspraksis for automatisk fredete samiske bygninger.
- Det må tas inn en bestemmelse i loven om at den offentlige kulturminneforvaltningen har plikt til å kontakte eierne tidligst mulig når den planlegger å frede et kulturminne eller et kulturmiljø, og ikke først i forbindelse med varsel om fredning.
- Eiernes, de frivillige organisasjonenes og kommunenes erfaringer og synspunkter skal tillegges vekt når det skal fattes vedtak om fredning, og i saker som gjelder vedlikehold og istandsetting av allerede fredete kulturminner og kulturmiljøer.
- Det må utarbeides bestemmelser i forhold til eiere som har automatisk fredete kulturminner på sin eiendom, for å sørge for at de blir involvert i beslutningsprosessene. Det må blant annet framgå klart av loven at grunneieren skal underrettes om en utgraving minst tre måneder før den skal gjennomføres. Det må også fastslås at grunneieren skal ha anledning til å få brakt spørsmålet om utgravingen inn for overordnet myndighet.
- Det må innarbeides mer forpliktende bestemmelser for å følge opp eierne etter at et kulturminne eller et kulturmiljø er fredet, og etter at automatisk fredete kulturminner er registrert.
- Det må innføres bestemmelser om større statlig finansiering av registreringer, og bedre muligheter til å få dekket utgifter i forbindelse med arkeologiske utgravinger ved mindre private tiltak.
- Formidling må inn som en plikt i loven. Dette gjelder både i forbindelse med selve feltarbeidet og etter at registreringen eller utgravingen er gjennomført. For mindre private tiltak må staten dekke disse utgiftene. Ved større utbyggingstiltak må tiltakshaver selv dekke kostnadene.
- Kulturminnets alder skal ikke være det eneste kriteriet for automatisk å frede flere nye kategorier kulturminner og kulturmiljøer.
- Formidling av kulturhistoriske verdier må prioriteres langt sterkere i prosesser etter kulturminneloven og etter at fredning er etablert eller gjort kjent.
- Ved eierskifte må det gis informasjon om rettigheter og plikter knyttet til automatisk fredete og vedtaksfredete kulturminner. Dette må skje gjennom å utvikle databaser til å gi slik informasjon.
- Dersom det blir en betydelig økning av økonomiske tilskuddsmidler på kulturminnefeltet, bør det vurderes å etablere et driftstilskudd til eiere av fredete kulturminner og kulturmiljøer.
- Det må settes av midler årlig over statsbudsjettet til å ta vare på reindriftas kulturlandskap. Midlene forvaltes av Sametinget.
- Det må settes igang prosjekter med sikte på å dokumentere, ta vare på og formidle kulturminner, kulturmiljøer og tradisjonell kunnskap knyttet til samisk utmarksbruk, med vekt på lokal deltakelse og egendokumentasjon, under faglig veiledning av Sametingets miljø- og kulturvernavdeling.
- Det må utarbeides en samlet politikk for statlig eierskap og eiendomsforvaltning. Arbeidet må ikke begrenses til kulturhistorisk verdifulle bygninger og anlegg. Også andre kategorier kulturminner og kulturmiljøer, fra arkeologiske kulturminner til landskap, bør innbefattes.

- For å få en samlet oversikt over statens eiendommer, og de eiendommer som staten har vesentlige eierinteresser knyttet til, må Forsvarets, statsaksjeselskapenes og statsforetakenes eiendommer inkluderes i den oversikten Arbeids- og administrasjonsdepartementet skal utarbeide hvert fjerde år.
- Når det blir tatt stilling til om bygninger og anlegg skal forbli i statlig eie eller ikke, må verne vurderinger tillegges stor vekt. Det må utvikles kriterier som skiller mellom de ulike kulturminnene og kulturmiljøene.
- Avhendingsinstruksen må gjelde også for kulturminner og kulturmiljøer som statsaksjeselskaper og statsforetak eier, og i de tilfeller slike selskaper bør noteres.
- Ved salg av statens eiendommer har staten et samfunnsansvar, for eksempel knyttet til krav om tilgjengelighet for alle og pris til vilkår om avhending.
- Ved salg av eiendommer i statlig eie må det også stilles krav om at staten før salgstidspunktet dokumenterer de kulturhistoriske verdiene, og at denne informasjonen gjøres tilgjengelig for allmennheten.
- Det må settes av midler som i tilstrekkelig grad sikrer, eller bidrar til å gjenopprette, de kulturhistoriske verdiene fredete og verneverdige bygninger og anlegg representerer.
- Det må innføres en forenklet fredningsprosedyre i kulturminneloven også for statlige områder.
- Alder som vilkår for å få vurdert eiendommens kulturhistoriske kvaliteter fjernes.
- Det må legges til rette for at den kompetanse som fins i den enkelte statsetat og hos den offentlige kulturminneforvaltningen blir utnyttet til beste for bygningsmassen.
- Forvaltning, drift og vedlikehold av kulturminner og kulturmiljøer må i større grad enn i dag bli en fast og selvfølgelig del av alle statlige instansers planer og budsjetter.
- Når verdifulle bygninger og anlegg blir leid ut, må staten dekke merkostnadene som følger av kulturhistoriske krav og anbefalinger, og ikke overlate regningen til leietaker.
- Miljøverndepartementet må legge føringer for at kulturminner og kulturmiljøer skal bli sterkere integrert i en helhetlig miljøpolitikk i neste generasjon av de sektorvise miljøhandlingsplanene.
- Statens andel til vedlikehold og istandsetting av verdifulle kirker må dekkes over offentlige budsjetter. Midler som tildeles gjennom Opplysningsvesenets fond og fra andre finansieringskilder må være et supplement til statlige budsjetter.

Kapittel 6

Frivillig arbeid

6.1 Avgrensning

Frivillig arbeid på kulturminne- og kulturvernfeltet omfatter innsats fra frivillige organisasjoner, ad-hoc-grupper og enkeltmennesker. I praksis kan det være vanskelig å skille mellom de ulike former for frivillig arbeid. Dette gjelder også skillet mellom frivillig arbeid og mer profesjonell og næringsbasert virksomhet. Ofte skjer det frivillige arbeidet i samspill mellom organisasjoner og enkeltmennesker. Kulturminnestafetten i kulturminneåret 1997 er et eksempel på dette. Her sto frivillige organisasjoner for mye av planleggingen og organiseringen, mens det var lokale krefter som ga stafetten et innhold. Selv om omtalen i dette kapittelet i stor grad er konsentrert om frivillige organisasjoner, gjelder utvalgets vurderinger og forslag til tiltak alle former for frivillig arbeid på kulturminne- og kulturvernfeltet.

6.2 Gjeldende statlig politikk overfor frivillige organisasjoner

Stortingets behandling av St.meld. nr. 27 (1996–97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner* og St.meld. nr. 44 (1997–98) *Tilleggsmelding om statens forhold til frivillige organisasjoner* peker på at den statlige politikken skal legge vekt på å styrke enkeltmedlemmers engasjement, og at den enkelte organisasjons egenart, særpreg og aktiviteter skal få utvikle seg på egne premisser. Det legges vekt på at statlig støtte og kontrollordninger ikke må være for ressurskrevende, og de må tilpasses de ulike former for frivillig innsats.

For å tydeliggjøre at statens samspill med frivillige organisasjoner kan ha ulike former, tar statens politikk utgangspunkt i tre ulike grunnsyn for statlige støtteordninger, se boks 6.1.

Sametinget har foreløpig ikke presentert noen samlet politikk i forhold til frivillige organisasjoner, men både i *Sametingsplan for perioden 1998–2001* og i *Samisk kulturminneplan 1998–2001* blir det lagt vekt på samspill og kontakt mellom Sametinget og samiske organisasjoner, museer og institusjoner. Sametinget har også satset aktivt på lokal Agenda 21, blant annet med å legge til rette for økt medvirkning fra lokalbefolkning, næringsliv og organisasjoner.

Boks 6.1 Tre grunnsyn for statens politikk overfor frivillige organisasjoner

1. Stimulere til forenings- og medlemsbasert virke i frivillige sammenslutninger

Dette skal bidra til å realisere overordnede mål som demokratiopplæring, samfunnsnyttig virksomhet og det å knytte mennesker sammen i meningsfulle fellesskap og aktiviteter (sosial tilhørighet). Slike

aktiviteter realiseres etter statens syn best gjennom grunnstøtteordninger.

2. Ulike former for verdibasert samarbeid mellom frivillige sammenslutninger og statlige myndigheter

Samarbeid kan være initiert enten av frivillige organisasjoner eller av offentlige myndigheter for å realisere nærmere angitte mål. Formålet for det offentlige er ønsket om å ta i bruk det som er særegent og annerledes ved frivillig innsats. Noen aktiviteter er tidsbegrensede prosjekter, hvor staten betaler en andel av kostnadene. Det er dessuten en rekke samarbeidsaktiviteter som foregår på mer permanent basis.

3. De frivillige organisasjonenes rolle som produsenter av fortjenestefrie velferdstiltak

Fordelen ved å bruke frivillige organisasjoner til slikt arbeid vil vanligvis ligge i medlemmenes engasjement og frivillige innsats, samt den fleksibiliteten som frivillig organisering representerer.

Kilde: St.meld. nr. 27 (1996–97) Om statens forhold til frivillige organisasjoner og St.meld. nr. 44 (1997–98) Tilleggsmelding om statens forhold til frivillige organisasjoner

6.3 Frivillige organisasjoners innsats

På kulturminne- og kulturvernfeltet har frivillig innsats hatt stor betydning, både når det gjelder å legge premissene for offentlig politikk, og når det gjelder å løse praktiske oppgaver knyttet til vedlikehold, istandsetting, skjøtsel og formidling.

De fleste frivillige organisasjoner på kulturminne- og kulturvernfeltet er demokratiske medlemsorganisasjoner. De har gjerne en struktur som knytter medlemmene både til lokale forhold og til storsamfunnet, og de arbeider for å oppnå forbedringer på sine områder.

Disse organisasjonene har, i motsetning til organisasjoner på andre felter, hatt en sterk medlemsvekst de siste 25 årene. I dette tidsrommet er for eksempel medlemstallet i Fortidsminneforeningen og historielagene omtrent tredoblet, mens Norges Husflidslag har hatt en femdobling. Tallet på medlemmer i frivillige kulturminne- og kulturvernorganisasjoner øker og er anslått til å være rundt 200 000 pr. 1. januar 2001. Det er dessuten verdt å merke seg at Forbundet KYSTEN, Norsk Forening for Fartøyvern og Kulturvernets Felle-organisasjon (KORG) er blitt etablert i denne perioden. Om organisasjonene, se boks 6.2.

6.4 Frivillig arbeid fortsatt viktig i kulturminnepolitikken

Det er et stort uutnyttet potensial knyttet til den frivillige innsatsen. På kulturminne- og kulturvernfeltet står man overfor store utfordringer, og behovene er mange. Det er derfor viktig å satse på det arbeidet de frivillige organisasjonene utfører og på å synliggjøre det potensialet som ligger i slikt arbeid. *Utvalgets flertall* anbefaler at staten i sterkere grad legger til rette for at frivillige kan spille en aktiv rolle i arbeidet med hele det kulturhistoriske tidsspennet, og med det mangfoldet som kulturminner og kulturmiljøer representerer.

De fleste sentrale organisasjonene på kulturminne- og kulturvernfeltet har til dels hatt ulike roller i arbeidet med kulturminner og kulturmiljøer, se boks 6.2. De har både vært pådrivere og premissleverandører i politikken, og samarbeids- og alliansepartnere overfor den offentlige kulturminneforvaltningen. Dette krever at de har god rolleforståelse og stor bevissthet om egne mål og strategier i forhold til myndighetene. Utvalgets flertall mener organisasjonene på kulturminne- og kulturvernfeltet har maktet denne balansegangen.

Frivillig arbeid må også i framtiden spille en sentral rolle på kulturminne- og kulturvernfeltet. Utvalgets flertall har imidlertid ikke sett det som sin oppgave å fastlegge hvilken rolle, eller hvilke roller, organisasjonene og det øvrige frivillige arbeidet bør, eller skal, spille på dette feltet. Organisasjonene må få utvikle sin egenart og sin rolle på egne premisser.

Likevel er det grunn til å framheve følgende om frivillige organisasjoners fortrinn:

- De er i stor grad åpne for alle og er derfor demokratiske.
- De ivaretar et mangfold av interesser.
- De har stor legitimitet i samfunnet.
- De har en identitet og egenart det er viktig å beholde, og de representerer et viktig korrektiv til myndigheter og næringsliv.
- De har utålmodighet som en sterk ressurs, og viser en stor vilje til å gjennomføre prosjekter de selv setter i gang.
- De er aktører i ulike beslutningsprosesser og bidrar til at demokratiske prosesser fungerer.
- De har stor påvirkning som kunnskapsformidlere og for å skape engasjement og forståelse for kulturminner og kulturmiljøer og deres betydning.
- De tilfører samfunnet verdier gjennom sin innsats, og kan løse oppgaver på kulturminne- og kulturmiljøfeltet på en annen og mer fleksibel måte enn myndighetene.

6.5 Samspillet mellom frivillige organisasjoner og offentlige instanser, og organisasjonene imellom

Det er store utfordringer og spennende perspektiver knyttet til et nærmere samarbeid mellom frivillige organisasjoner, frivillig innsats og den offentlige kulturminneforvaltningen. Det er viktig at det skjer på en måte som gir muligheter for gjensidig påvirkning og erfaringsutveksling. Utvalgets flertall understreker at den offentlige kulturminneforvaltningen i større grad må se på frivillige som seriøse og betydningsfulle aktører i arbeidet med kulturminner og kulturmiljøer.

Ønsket om et mer konstruktivt samarbeid har blant annet sin bakgrunn i at aktørene selv etterlyser en mer aktiv og jevnlig kontakt. Dette må inkludere alle relevante organisasjoner. Dessuten opplever flere av organisasjonene at den offentlige kulturminneforvaltningen mener at de ikke har tilstrekkelig legitimitet som verdifulle aktører.

Boks 6.2 Landsomfattende frivillige organisasjoner på kulturminne- og kulturvernfeltet (pr. 1.1.2001)

Organisasjonslandskapet

Det er rundt 120 landsomfattende frivillige organisasjoner på dette feltet. I overkant av 65 prosent av organisasjonene har det materielle kulturvernet som arbeidsområde, mens de resterende organisasjonene først og fremst arbeider med det immaterielle ¹⁾.

Kulturvernets Fellesorganisasjon (KORG) (stiftet 1994) er en paraplyorganisasjon for frivillige organisasjoner som arbeider innenfor områdene historie og kulturminnevern. Organisasjonen arbeider for å styrke kulturvernets rolle i norsk samfunnsliv ved å øke kjennskapen og interessen for historie og kulturvern, og bedre rammevilkårene for kulturvernet. Kulturvernets Fellesorganisasjon har 17 medlemsorganisasjoner med til sammen 175 000 medlemmer og 1 300 fylkeslag/lokallag.
www.kulturvern.no

Forbundet KYSTEN (stiftet 1979) arbeider med bevisstgjøring omkring kystkulturens verdi. Kystlagenes virksomhet spenner fra restaurering av båter og sjøhus til seiling og sjømannskap. Forbundet har 9 040 medlemmer og 102 kystlag.
www.kysten.no

Foreningen til norske Fortidsminnesmerkers Bevaring – Fortidsminneforeningen (stiftet 1844) har som formål å sikre verneverdige bygnings- og kulturmiljøer, og skape allmenn forståelse for verdien av vår kulturarv. Foreningen har 8 000 medlemmer og avdelinger i alle fylker.
www.fortidsminneforeningen.no

Landslaget for Lokalhistorie (LLH) (stiftet 1920) arbeider for å vekke interessen for og øke kjennskapen til lokalhistorie og kulturvern. LLH har 75 000 medlemmer, 382 lokalhistorielag og åtte fylkeslag.
www.hf.ntnu.no/hist/landslag

Norges museumsforbund (stiftet 1996) er en interesseorganisasjon for museumspolitisk arbeid og faglig utvikling. Virksomheten bygger på frivillig innsats. Forbundet er en videreføring av (tidligere) Norske Kunst- og Kulturhistoriske Museer, Norske Naturhistoriske Museers Landsforbund og Norsk Museums pedagogisk Forening. Museumsforbundet har ca. 300 institusjonsmedlemmer og ca. 300 personlige medlemmer, og er åpent for alle typer museer.
www.museumsnett.no/nmf/

Norsk Forening for Fartøyvern (stiftet 1985) har som formål å fremme bevaring av verneverdige fartøyer etter antikvariske prinsipper, fremme

samarbeid mellom fartøyeierne og ha en helhetlig opptreden overfor myndighetene. 100 verneverdige fartøy er tilsluttet organisasjonen og 13 000 medlemmer er engasjert lokalt.

www.norsk-fartoyvern.no

Stiftelsen Norsk Kulturarv (stiftet 1993) er en interesseorganisasjon for eiere og brukere av fredete kulturminner, og har som formål å bidra til vern av kulturarven gjennom en bærekraftig bruk. Norsk Kulturarv gjennomfører praktiske tiltak i samarbeid med myndighetene og næringslivet. 1 850 medlemmer.

www.kulturarv.no

Sámiid Doudji (stiftet 1889) er en landsomfattende medlemsorganisasjon for utøvere av samisk husflid og håndverk (duodji). Den har som mål å fremme duodji faglig, kulturelt, sosialt og økonomisk, og være en pådriver i utviklingen av kulturbærende og næringsrettet duodji-virk-somhet. Seks duodjilag, to institusjoner og ca. 110 enkeltpersoner fra hele det samiske området i Norge er medlemmer.

Samisk museums-lag (stiftet i 1989) er en samarbeids- og interesseorganisasjon for de samiske museene i Norge. Laget organiserer samiske museer og samiske avdelinger ved andre museer, til sammen 13 institusjoner. I tillegg er ti museer med samiske gjenstandssamlinger medlemmer med møte-, tale og forslagsrett.

1) Begrepsbruken er hentet fra utredningen «Frivillig norsk kulturvern – omfang, aktiviteter og planer», som er utgitt av KORG 1997. I utredningen er kulturvern delt inn i materielt (vern av faste og løse kulturminner) og immaterielt (tradisjon, arkiv og andre historiske kilder) kulturvern.

Boks 6.3 Hva de frivillige organisasjonene på kulturminne- og kulturvernfeltet vektlegger i sitt arbeid

Organisasjonene arbeider for å øke interessen for vern og bruk av kulturarven og for å sikre kunnskap om historie. De er også opptatt av å øke kunnskapen om vedlikehold og istandsetting av ulike typer kulturminner, blant annet gjennom praktisk arbeid.

Organisasjonene legger vekt på å formidle hvilke verdier kulturminner og kulturmiljøer står for og hvorfor det er viktig å verne dem. De ønsker større bevissthet om de identitetsskapende elementene knyttet til kulturminner og betydningen disse har for mennesker og lokalsamfunn.

Organisasjonene ønsker å bidra til gode samarbeidskonstellasjoner og nettverksbygging. De legger stor innsats i å stimulere til privat engasjement, og å holde ved like det faglige og menneskelige nettverket som er fundamentet for frivillig arbeid. Enkelte organisasjoner uttaler seg i forbindelse med endringer i lover og forskrifter og i enkeltsaker som berører deres interessefelt.

Kilde: Kulturvernets Fellesorganisasjons utredning «Frivillig norsk kulturvern – omfang, aktiviteter og planer», 1997.

Utvalgets flertall anbefaler at organisasjonene og den offentlige kulturminneforvaltningen i fellesskap legger større vekt på å finne fram til gode og hensiktsmessige arenaer, arbeidsformer og samarbeidsprosjekter. Utvalgets flertall mener at den offentlige kulturminneforvaltningen må ha hovedansvaret for å få til et slikt samarbeid. Det må blant annet legges opp til mer gjensidig og systematisk informasjonsutveksling om interesseområder, aktuelle problemstillinger, erfaringer og framtidsplaner. Siktemålet må være at man gjennom samarbeid og erfaringsutveksling kan utnytte de samlede ressursene og kompetansen på en bedre måte enn i dag. Etter utvalgets syn vil et slikt samarbeid også bidra til større innsikt i og bedre forståelse for de ulike aktørenes rammevilkår, ansvarsfelt og oppgaver.

Det er få faste samarbeidsarenaer mellom de landsomfattende organisasjonene på dette feltet. *Utvalgets flertall* anbefaler at organisasjonene på kulturminne- og kulturvernfeltet sammen finner ut hvilken form for samarbeid de ønsker og hva slags innhold det bør ha. I den sammenheng bør også KORGs rolle og situasjon vurderes. Siktemålet bør være bedre samordning, både organisasjonene imellom og mellom organisasjonene og den offentlige kulturminneforvaltningen.

Det nære samspillet mellom kulturminnene og naturgrunnet har også stor betydning. *Utvalgets flertall* anbefaler derfor at et nærmere samarbeid mellom organisasjonene og den offentlige kulturminneforvaltningen også må inkludere natur-, friluftsliv- og landbruksorganisasjoner. Det vil kunne bidra til at kulturminner og kulturmiljøer ses i et bredere og mer helhetlig perspektiv, og ikke som noe som er på siden av den øvrige miljø- og arealforvaltningen.

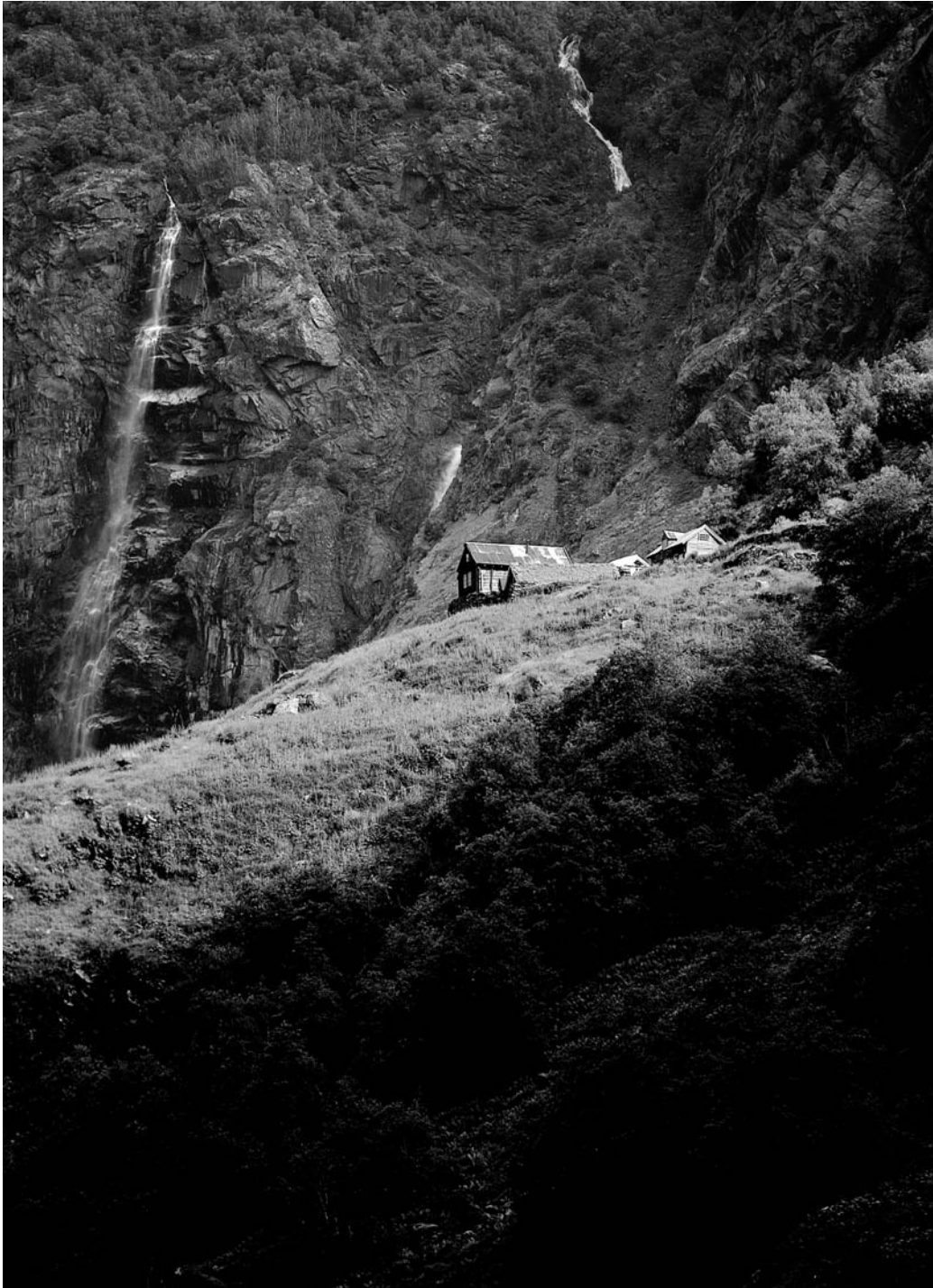
Utvalgets flertall ser det som viktig at forholdene legges til rette for at frivillige aktører kan ha et nært og konstruktivt samarbeid med kommunen. Organisasjonenes kompetanse og erfaring vil ha betydning både i forbindelse med konkrete bevaringsoppgaver og i formidlingssammenheng, for å sikre at kulturminnepolitikken forankres lokalt, jf. kapittel 10. Det bør også legges opp til nettverk mellom organisasjonene, slik at de kan fange opp saker i kommunen på et tidligst mulig tidspunkt. Dette blir desto viktigere i det pågående arbeidet med å gi kommunene flere oppgaver og mer ansvar på kulturminnefeltet.

Kulturminneorganisasjonene har i liten grad aktiviteter knyttet til internasjonalt bistandssamarbeid. Dette til tross for at det på andre felt er et utstrakt samarbeid mellom organisasjoner her hjemme og i utviklingslandene. *Utvalgets flertall* anbefaler derfor i kapittel 13 at en eller flere av de store frivillige bistandsorganisasjonene, i et nært samarbeid med organisasjonene på kulturminne- og kulturvernfeltet, velger kulturminner og kulturmiljøer som ett arbeidsområde.

6.6 Økte midler til frivillig arbeid

Organisasjonenes viktigste kapital er medlemmene og den innsatsen de gjør. Organisasjonenes inntekter er basert på medlemskontigent, egne inntektsbringende aktiviteter, gaver og andre typer bidrag, samt støtte fra offentlige myndigheter.

Situasjonen i dag er at innsatsen generelt sett på kulturminnefeltet er preget av lave offentlige bevilgninger. Dette fører til at organisasjonene ikke kan involvere seg i så mange prosjekter og tiltak som de måtte ønske.



Figur 6.1 Restaureringen av Sinjarheim i Aurlandsdalen har vært utført som dugnad satt i gang av Fortidsminneforeningen. Både bygninger og kulturmark bidrar til å oppleve dalføret i et historisk perspektiv.

Foto: Fortidsminneforeningen

Boks 6.4 Driftstilskudd til sentrale organisasjoner på kulturminne- og kulturvernfeltet

I St.prp. nr. 1 (2001–2002) *for Miljøverndepartementet* er det satt av følgende driftstilskudd:

Forbundet Kysten kr 945 000

Fortidsminneforeningen kr 2 235 000

Kulturvernets Fellesorganisasjon kr 475 000

Norsk Forening for fartøyvern kr 865 000

I St.prp. nr. 1 (2001–2002) *for Kulturdepartementet* er det satt av følgende driftstilskudd:

Kulturvernets Fellesorganisasjon kr 212 000

Landslaget for lokalhistorie kr 228 000

Landslaget for lokalhistorie i skolen kr 58 000

Norges Husflidslag kr 7 695 000 (inkl. støtte til regionale lag)

Norges museumsforbund kr 980 000

Politikken med å bevilge offentlige midler til frivillig arbeid har noe forenklet vært todelt:

- Støtte til organisasjonenes drift, en støtte det ofte ikke har vært knyttet spesifikke betingelser til. Støttebeløpets størrelse har som regel vært knyttet til medlemstall. I de senere år har driftsstøtte ofte vært delt mellom et grunntilskudd, for eksempel medlemsbasert, og et aktivitetstilskudd beregnet på grunnlag av den aktivitet organisasjonene har hatt.
- Prosjektilskudd eller tilskudd til å løse konkrete oppgaver. Her blir tilskuddet gjerne forankret i en prosjektbeskrivelse og i en kontrakt som spesifiserer forpliktelser og ansvar.

Om man ønsker at frivillige organisasjoner skal være premissgivere og pådrivere i utformingen av samfunnspolitikken, bør ikke prosjektstøtte dominere for sterkt. Er man derimot mest innstilt på at frivillig arbeid skal løse oppgaver for det offentlige, er prosjektstøtte på sin plass. På denne måten vil man sannsynligvis oppnå et mer differensiert og nært samarbeid mellom det offentlige og de frivillige organisasjonene.

Med sitt høye medlemstall har de frivillige organisasjonene mye å bidra med i formidling og vern av kulturminner. Skal dette potensialet utløses, må organisasjonenes sentrale og regionale ledd utvikles. *Utvalgets flertall* anbefaler derfor at driftsstøtten over offentlige budsjetter styrkes.

Fra statens side er det en uttalt målsetting at statlige støtte- og kontrollordninger ikke skal være for ressurskrevende. Likevel har det vist seg at organisasjonene bruker uforholdsmessig mye tid og ressurser på å oppfylle statens krav til rapportering og kontroll. *Utvalgets flertall* anbefaler derfor at det legges opp til langt færre føringer og rapporteringskrav for tildeling av driftstilskudd, da dette lett binder opp ressurser som heller kan brukes til konkret innsats på kulturminner og kulturmiljøer. Ordningene må i større grad baseres på tillit.

Utvalgets flertall mener også prosjektstøtte er et viktig virkemiddel for å finansiere frivillige tiltak, og for å få til et godt samspill mellom frivillige aktører og den offentlige kulturminneforvaltningen. *Utvalgets flertall* anbefaler at midler til prosjektstøtte kan hentes både fra offentlige budsjetter og fra

kulturminnefondet som utvalgets flertall foreslår å opprette, jf. nærmere om dette i kapittel 9.



Figur 6.2 For et levedyktig og mangfoldig frivillig arbeid vil økt offentlig driftsstøtte stimulere til økt innsats. På Øvre Øy i Vågå har internasjonale dugnadsgjenger arbeidet med restaurering i flere år.

Foto: Eva Bekkely, Fortidsminneforeningen

Når det gjelder de krav som stilles til prosjektstøtte over offentlige budsjetter eller kulturminnefondet, anbefaler *utvalgets flertall* at det også her legges opp til færre krav om å rapportere hvordan tildelte midler blir brukt. Blant annet må omfanget av rapportering være avhengig av størrelsen på tilskuddet.

6.7 Oppsummering

Anbefalinger fra utvalgets flertall:

- Staten må i sterkere grad legge til rette for at frivillige kan spille en aktiv rolle i arbeidet med hele det kulturhistoriske tidsspennet og det mangfoldet som kulturminner og kulturmiljøer representerer.
- Organisasjonene og den offentlige kulturminneforvaltningen må i fellesskap legge større innsats i å finne fram til gode og hensiktsmessige arenaer, arbeidsformer og samarbeidsprosjekter.
- Organisasjonene innenfor kulturminne- og kulturvernfeltet må sammen finne ut hvilken form for samarbeid de ønsker og hva innholdet bør være.
- Organisasjonene og den offentlige kulturminneforvaltningen bør etablere samarbeid med natur-, friluftsliv- og landbruksorganisasjoner.
- Driftsstøtten til frivillige organisasjoner over offentlige budsjetter må styrkes.
- Det bør legges opp til langt færre rapporteringskrav for tildeling av driftstilskudd og prosjektstøtte. De krav som stilles må gjøres mer fleksible.
- Midler til prosjektstøtte kan hentes både fra offentlige budsjetter og fra kulturminnefondet.

Kapittel 7

Museene i kulturminnearbeidet

7.1 Museene og kulturminnefeltet – viktige felles mål

Museene og den offentlige kulturminneforvaltningen arbeider begge med den materielle kulturarven, og langt på vei ligger det en felles ideologi til grunn for innsatsen i de to sektorene.

Museene har ansvaret for å samle inn, bevare, dokumentere, forske på og formidle gjenstander og objekter, blant annet bygningsarven¹⁴. Materialet skal formidles slik at publikum kan oppleve det og ha nytte av det, og slik at det stimulerer til refleksjon.

Også på kulturminnefeltet er målsettingen om å bevare, dokumentere, forske på og formidle kunnskap om kulturarven viktig. Ansvaret her er i særlig grad knyttet til den delen av kulturarven som er fysisk knyttet til landskapet – både på land og under vann. I forbindelse med bruk og ivaretagelse av kulturminner og kulturmiljøer, er ressurs- og arealforvaltning sentralt.

Selv om sektorene har flere felles overordnede mål, har de også ulike mål, innfallsvinkler og roller i forhold til spørsmål som gjelder vern, bruk og formidling av kulturarven. En viktig forskjell er tilgjengeligheten. En forutsetning for å være et museum, er at institusjonen er åpen for publikum. En stor andel av kulturminnene er derimot i privat eie. De er en del av landskapet, og folk kan derfor i stor utstrekning både oppleve dem og ha glede av dem der de ligger. Men de er ikke offentlig tilgjengelige i den forstand at allmennheten kan komme inn i bygninger, eller trå innenfor gjerdet på privateiendom (innmark) uten eiers samtykke. Dette gjelder enten kulturminnet er fredet eller ikke.

7.2 Museenes rolle i dag og deres kompetanse

Museene representerer en bred kulturhistorisk kompetanse. I kulturminnearbeid har de flere roller. De viktigste er:

- formidlerrollen
- rollen som kunnskapsbank
- rollen som møteplass
- rollen som kunnskapsressurs og kunnskapsgenerator
- rollen som forvaltere av antikvariske bygninger som de eier

Med bakgrunn i kulturminneloven har de arkeologiske landsdelsmuseene og sjøfartsmuseene i lang tid vært en del av den offentlige kulturminneforvaltning.

14. Både internasjonalt og i Norge benyttes gjerne den definisjonen International Council of Museums (ICOM) har presentert: «Et museum er en ikke-kommersiell, permanent institusjon som skal tjene samfunnet og samfunnsutviklingen. Institusjonen skal være åpen for publikum. Et museum skal samle inn, bevare og sikre, forske i, formidle og stille ut materielle vitnemål om menneskene og deres omgivelser. Formålet er å gi mulighet til studier, opplæring og oppleving».

gen, jf. nærmere om disse i kapittel 10. Ser man bort fra landsdels- og sjøfartsmuseene, er alle museene og samlingene i dag selvstendige aktører i forhold til arbeidet for og samarbeidet med den offentlige kulturminneforvaltningen. Når en skal vurdere muligheten for å få til et samarbeid mellom museene og den offentlige kulturminneforvaltningen, er et grunnleggende spørsmål derfor hvilken rolle museene bør ha framover, hva en eventuell ny rolle bør innebære, og hvordan den eventuelt bør formaliseres. Et viktig perspektiv for framtidig samarbeid mellom de to sektorene, er at det uansett vil være behov for å differensiere museumslandskapet i forhold til lokale forhold og forutsetninger.

Den regionale kulturminneforvaltningens samarbeid med museene varierer. I den samiske kulturminneforvaltningen er forholdet til museene særlig nært. Blant annet er tre av Sametingets fire distriktskontorer lokalisert sammen med samiske museer. Fra statens side er det ikke lagt opp til noe system eller retningslinjer for samarbeid, og staten har heller ikke satt av egne midler til kjøp av tjenester fra regionale og lokale museer.

Enkelte større statlige sektorer har etablert egne etatsmuseer for å dokumentere sin historie. Forsvarsmuseet er et etatsmuseum med lang historie, og fra slutten av 1980-tallet er det for eksempel blitt bygget ut flere museer med tema samferdsel- og kommunikasjon. Disse museene sorterer under og finansieres av sine respektive departementer. I forbindelse med arbeidet med landsverneplaner for en del sektorer, har flere av departementene benyttet sine etatsmuseer som samarbeidspartner overfor Riksantikvaren¹⁵. Likeledes har enkelte sektorer brukt etatsmuseenes kompetanse i arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner. Noen av etatsmuseene kommer følgelig i en form for mellomstilling mellom de åtte forvaltningsmuseene og de øvrige kultur- og naturhistoriske museene når det gjelder samarbeid med og oppgaver for den offentlige kulturminneforvaltningen.

7.3 Det nye museumslandskapet

Museumslandskapet i Norge består i dag av rundt 800 museer og samlinger, fordelt på omkring 650 administrative enheter. Disse deles gjerne i fire grupper etter tematiske ansvarsområder:

- kunstmuseer og kunstindustrimuseer
- kulturhistoriske museer
- naturhistoriske museer
- blandete kulturhistoriske og naturhistoriske museer

De kulturhistoriske museene utgjør 83 prosent av alle museene, har ansvaret for 95 prosent av de rundt 5 500 antikvariske bygningene og 30 prosent av 16 millioner gjenstander. Bare omkring halvparten av de nåværende rundt 650 administrative enhetene har mer enn ett lønnet årsverk. Hoveddelen av de mindre museene er kulturhistoriske folke- og friluftsmuseer.

15. Forsvarets kulturminneprosjekt, NSBs stasjonsbygninger, fyrprosjektet, vegger og bruer m.fl.

Museumspolitikken ble behandlet i Stortinget i desember 2000, med bakgrunn i St.meld. nr. 22 (1999–2000) *Kjelder til kunnskap og oppleving. Om arkiv, bibliotek og museum i ei IKT-tid og om bygningsmessige rammevilkår på kulturområdet*. Retningsgivende prinsipp for framtidig organisering og bruk av statlige virkemidler skal være å:

- bevare og styrke lokalt engasjement og deltakelse i kulturvernarbeidet
- sikre faglig kompetanse på regionalt nivå
- samordne museene i et nasjonalt nettverk.

Stortinget vedtok at det skal gjennomføres en større restrukturering av museumssektoren. Antallet selvstendige, administrative enheter med statlig driftstilskudd vil bli redusert gjennom en prosess for regional samordning og utvikling til et mindre antall konsoliderte museer i hvert fylke. Målet er en struktur med vesentlig færre og dermed faglig og administrativt sterkere enheter enn i dag. Det er videre et mål at de konsoliderte museene skal ha en så sterk faglig og økonomisk plattform at de kan bidra til utvikling av ulike nasjonale nettverk. Det er lagt opp til at prosessen skal gjennomføres i hele landet i løpet av perioden 2001–2005.

I St.meld. nr. 55 (2000–2001) *Om samepolitikken* er det foreslått en generell oppgradering av de samiske museene. Sametinget har bedt om at det samlede forvaltningsansvaret for disse museene overføres dit. I forslaget til statsbudsjett for 2002 er det foreslått at Sametinget overtar tilskudds- og samordningsansvaret for de samiske museene.

De nasjonale minoritetenes kultur og historie har hittil vært lite synlig både i museene og i den offentlige kulturminneforvaltningens arbeid. I St.meld. nr. 15 (2000–2001) *Nasjonale minoriteter i Noreg – Om statleg politikk overfor jødar, kvener, rom, romanifolket og skogfinnar* omtales også minoritetenes rettigheter i forhold til kulturarven, jf. kapittel 3.

7.4 ABM-utvikling

Som ledd i oppfølgingen av St.meld. nr. 22 (1999–2000), vil det bli etablert et statens samordnings- og utviklingsorgan for arkiv, bibliotek og museer, kalt ABM-utvikling. Organet kommer i stedet for de nåværende institusjonene Norsk museumsutvikling, Riksbibliotekstjenesten og Statens bibliotektilsyn. ABM-utvikling vil bli organisert med et eget styre og vil være underlagt Kulturdepartementet. I tillegg vil det bli utviklet nødvendige samarbeids- og koordineringsmekanismer med Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. På museumsområdet vil den tverrfaglige profilen blant annet innebære at universitetsmuseene i større grad kan spille med i et nettverkssamarbeid innenfor rammen av en helhetlig museumspolitik. Det tas sikte på at det nye organet skal være operativt fra 2003.

7.5 Samarbeidet mellom de to sektorene

Museene i Norge har til sammen over ni millioner besøkende i året. Spredd over hele landet er de derfor sentrale kulturinstitusjoner og møteplasser for lokalsamfunnet og tilreisende. Gjennom sin egenart, sin plass i folks bevis-

thet og sin kompetanse, framstår de som viktige kommunikasjonskanaler i arbeidet med å skape engasjement og styrke interessen for kulturarven.

Boks 7.1 Kulturdepartementets miljøhandlingsplan 2001–2004

Kulturdepartementet presenterte sin handlingsplan i oktober 2001 og definerer sitt sektoransvar på miljøområdet til å omfatte følgende tre felt:

Museene og utvalgte kulturverntiltak

Kulturbygg, idrettsanlegg og friluftsliv

Offentlige rom, utsmykking, arkitektur og design.

Det understrekes at hovedtyngden av Kulturdepartementets miljøpolitiske innsats inngår i miljøvernpolitikkenes resultatområde knyttet til kulturminner og kulturmiljøer.

I forhold til museene og utvalgte kulturverntiltak, vil innsatsen i årene framover rette seg mot følgende mål og tiltak:

Bedre samarbeidet og samordningen mellom Kulturdepartementet, Miljøverndepartementet og andre berørte departementer gjennom:

å etablere ABM-utvikling

å arbeide for å avklare spørsmålet om status og håndtering av museenes fredede bygninger

å bidra til ytterligere forbedret dialog om kulturminneforvaltningens nasjonale verneplaner

å bidra til å utrede mulige løsninger for helårsdrift av de tre skværriggede seilskipene

å arbeide for en bedre samordning mellom kulturvernet og kulturminnevernets dokumentasjonssystemer

Bidra til ytterligere å fokusere på kulturminnevernets og museenes felles behov for kompetanse gjennom:

å samordne dialogen med utdanningssektoren om museenes og kulturminnevernets kompetansebehov

å arbeide for bedre løsninger og bedre samordning av kompetansebehovet i regionene innenfor konservering og handlingsbåren kunnskap

Bidra til økt fokus på formidling og holdningsskapende arbeid gjennom:

å fokusere på skoleverket for å bygge opp kunnskap og bevisste holdninger om kulturminnevern og kulturmiljøer

å arbeide for å styrke museenes rolle når det gjelder den utadrettede formidlingen, samt fokusere på sammenhengen mellom vern og formidling

å arbeide for å styrke museenes potensiale knyttet til dokumentasjon, bevaring, forskning og kunnskapsutvikling

å styrke og utvikle museenes forvaltning og formidling av kulturminner knyttet til den samiske befolkning og minoriteter

I forbindelse med økt satsing på kulturminneforvaltning i kommunesektoren vil Kulturdepartementet:

arbeide for å utvikle museenes rolle i lokal og regional planlegging, tettstedutvikling, næringsutvikling og reiseliv

arbeide for å styrke museenes rolle som rådgivere og premissleverandører for å gi kommunene faglig gode beslutningsgrunnlag

legge vekt på betydningen av den frivillige innsatsen, frivillige organisasjoner

og samspillet mellom offentlig og privat virksomhet (kfr. Lokal Agenda 21)

Utvalgets flertall mener at den forestående prosessen med konsolidering og etablering av museumsnettverk vil være sentral for å gi museene et bedre grunnlag for å kunne ta et mer selvstendig ansvar for forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer. Det vil også styrke museenes muligheter for dialog og samarbeid med de øvrige aktørene på kulturminnefeltet.

Utvalgets flertall anbefaler at museenes rolle som møteplass og deres kompetanse på dokumentasjon, bevaring, forskning og formidling, videreutvikles og aktiviseres i større grad innenfor kulturminnearbeidet. Utvalgets flertall vil samtidig understreke at museenes økonomi allerede er sterkt presset. Økt bruk av museer i kulturminnearbeidet må derfor også innebære tilføring av nye ressurser.

Utvalgets flertall mener det må legges til rette for å etablere lokale møteplasser i arbeidet med kulturminner, møteplasser som er meningsfulle for den enkelte i nærmiljøet. Museene, som allerede arbeider med kulturarven, har formidling som et hovedansvar. Det er et åpent samlingssted og peker seg ut som en velegnet møteplass for å utveksle erfaringer og kunnskap. Museene kan i denne sammenhengen fungere som et utstillingsvindu og en førstelinje for forvaltningen i møte med lokalsamfunn og frivillige krefter. Mange museer arbeider allerede på denne måten.

Museet er også en sentral møteplass for skolen og for barn og unge. Utvalgets flertall mener at museumssektoren og den offentlige kulturminneforvaltningen må etablere nærmere kontakt med skolen for å utvikle fagopplegg for ulike klassetrinn, jf. også kapittel 11.

Utvalgets flertall mener at formidling av kunnskap om kulturminner er grunnleggende for å skape bedre forankring av kulturminnearbeidet i befolkningen. Museene har gjennom lang tid drevet slik virksomhet og sitter med verdifull spesialkompetanse på dette området, men med svært begrenset kapasitet. Utvalgets flertall mener at museene i framtiden må ha en framskutt rolle i formidling av kulturminnekunnskap, både i samarbeid med forvaltningen og med andre aktører på kulturminnefeltet.

Utvalgets flertall anbefaler at det stilles større krav til kvaliteten på formidlingen og til hvordan kulturminnene blir tilrettelagt. For å holde på folks interesse, må det lages aktiviteter knyttet til konkrete lokaliteter. Lokale ildsjeler og folk fra frivillige organisasjoner vil, sammen med museene, være sentrale ressurspersoner i slike sammenhenger.



Figur 7.1 Museene forteller historier som engasjerer også de minste blant oss.

Foto: Arkeologisk museum Stavanger

På statlig nivå vil Norsk museumsutvikling, med nye forvaltningsoppgaver og økt ansvar, og Riksantikvaren være naturlige samarbeidspartnere. *Utvalgets flertall* anbefaler at det snarest mulig etableres et nærmere og mer systematisk samarbeid mellom de to institusjonene. Om samarbeid på departementsnivå, se kapittel 10.

Kulturdepartementets miljøhandlingsplan skisserer mange viktige oppgaver i samarbeidsflaten mellom museene og kulturminnefeltet. *Utvalgets flertall* anbefaler at de blir fulgt opp innenfor planens funksjonstid 2001–2004.

I arbeidet med å bevare kulturarven etter de nasjonale minoritetene og nyere innvandrergupper, mener *utvalgets flertall* at museene vil være viktige samarbeidspartnere for den offentlige kulturminneforvaltningen. Det anbefales derfor at det blir etablert et samarbeidsprosjekt for å vurdere muligheter og virkemidler for å sikre denne kulturarven.

Museene og den offentlige kulturminneforvaltningen har også felles behov når det gjelder tilgang til kompetanse og tjenester innenfor håndverk, handlingsoverført kunnskap og konservering. Mange museer har bygd opp høy kompetanse på mange av de tjenestene som etterspørres, men kapasiteten er i dag så liten at de bare unntaksvis kan påta seg oppgaver utenfor egen institusjon. Se nærmere om dette i kapittel 11.

Også de naturhistoriske museene er viktige kompetansemiljøer for den offentlige kulturminneforvaltningen gjennom formidling av ulike perspektiver på helhetlig ressursforvaltning og endringer i omgivelsene.



Figur 7.2 Tater Millas hus i Våler, et kulturminne med stor symbolverdi for taterne i området.
Foto: Kari Nilssen, Hedmark fylkeskommune

Boks 7.2 Samarbeid om natur-kultur-dimensjonen og kulturlandskap i museene

I St.meld. nr. 61 (1990–91) *Kultur i tiden* er større spredning av naturhistorisk museumstilbud ett prioritert mål. Tematikken, som også har betydning for den offentlige kulturminneforvaltningen, er gitt en nærmere vurdering i NOU 1996: 7.

En del museer har på 1990-tallet engasjert seg i arbeid med forvaltning av kulturlandskap og bruk av tradisjonelle driftsmetoder. Enkelte museer arbeider også med formidling av et mer helhetlig natur-kulturperspektiv. I 2001 startet et forprosjekt om «Kulturlandskap og museum» med De Heibergske Samlinger - Sogn Folkemuseum og Høgskulen i Sogn og Fjordane som hovedaktører. Det overordnede målet er å utvikle en plattform for kompetansenettverk for kulturlandskap og kulturmiljø i Sogn og Fjordane. Det skal blant annet utvikles forvaltningsmodeller for tradisjonelle kulturlandskap og kulturmiljøer gjennom å etablere og videreutvikle en samarbeidsmodell mellom museene, grunneiere, fagmiljøer og forvaltningene på natur-, landbruks- og kulturminnesiden. Det skal også arbeides med utvikling av formidling av regionale kulturlandskapskvaliteter. Forprosjektet finansieres av Norsk museumsutvikling og Sogn og Fjordane fylkeskommune.

Kilde: Prosjektbeskrivelse, De Heibergske Samlinger – Sogn Folkemuseum, 2000

7.6 Museenes kulturhistoriske bygninger

Museene eier rundt 5 500 kulturhistoriske bygninger. Det er verdt å merke seg at bare i 1999 og 2000 var tilveksten 500, altså ti prosent¹⁶. Hoveddelen av disse bygningene inngår i friluftsmuseer. Mange museer har også hus liggende demontert og lagret, i påvente av at de får midler til å gjenreise dem. Mange av bygningene har stor antikvarisk verdi og enkelte er fredet.

Behovet for en annen vernestatus for bygninger som museer eier, blir fra tid til annen reist av enkeltmuseer, ofte i sammenheng med spørsmål om midler til å få stoppet forfall og til å sette i stand og restaurere bygninger. Bygningene det søkes om midler til, er både de som er flyttet til friluftsmuseene, og anlegg som ligger på sin opprinnelige plass, men som har fått endret funksjon til museum.

Utvalgets flertall ser dilemmaet mange museer befinner seg i: Mangelfullt vedlikehold gjennom mange år, som følge av for små driftsmidler, har ført til at en rekke av bygningene er i dårlig forfatning. Riksantikvarens knappe midler går stort sett til fredete kulturminner og kulturmiljøer. Og søknader fra museer blir avslått med henvisning til at vedlikehold og restaurering er museenes ansvar. Norsk kulturråd har midler som skal benyttes til å verne kulturarven. Men rådet har på 1990-tallet revidert sine kriterier, slik at det ikke lenger er mulig å få tilskudd til tiltak eller prosjekter som faller innenfor den offentlige kulturminneforvaltningens ansvarsområde. Rådet gir heller ikke støtte til ordinær drift av museene, og deres midler til ekstraordinære museumstiltak blir bare delt ut til tiltak som ikke faller inn under museenes faste arbeidsområder.

Bygninger som museene eier, er en viktig del av landets kulturarv. De må derfor i større grad inngå i en helhetlig forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer, hvor også den offentlige kulturminneforvaltningen har et ansvar.

Utvalgets flertall anbefaler at museumssektoren tilføres tilstrekkelige midler, slik at den blir i stand til å holde sine kulturhistoriske bygninger på et tilfredsstillende vedlikeholds nivå.

16. SSB museumsstatistikk.



Figur 7.3 Vedlikehold og istandsetting av kulturhistoriske bygninger krever store ressurser som museene ikke alltid har. Midler må tilføres museumssektoren slik at bygningene får et tilfredsstillende vedlikeholdsnivå.

Foto: Tone Olstad

Utvalgets flertall anbefaler for øvrig at museenes bygninger inngår i Kulturminnebasen, jf. kapittel 12.

For fredete og andre særlig verdifulle bygninger som museene eier, anbefaler *utvalgets flertall* at den offentlige kulturminneforvaltningen skal kunne gi tilskudd til fordyrende tiltak når bygninger settes i stand og restaureres, på lik linje med andre fredete bygninger.

Det fins i dag ingen samlet oversikt over tilstanden til museenes bygninger, hvilke bygningstyper og hvor mange bygninger det dreier seg om innenfor hver enkelt kategori. *Utvalgets flertall* anbefaler derfor en systematisk gjennomgang og vurdering av alle kulturhistoriske bygninger i museers eie. Arbeidet bør munne ut i en handlingsplan som beskriver hvilke tiltak som er nødvendige og hvordan de kan gjennomføres. Det er viktig at planen får en økonomisk oppfølging som kan fjerne etterslepet på vedlikeholdssiden og som forhindrer nytt forfall.

En rekke av museene har allerede dokumentert vedlikeholdsbehovet så godt at det burde medføre tiltak og økonomisk støtte uten at det skal være nødvendig å vente på en samlet oversikt.

7.7 Oppsummering

Anbefalinger fra utvalgets flertall:

- Museenes rolle som møteplass og deres kompetanse på dokumentasjon, bevaring, forskning og formidling videreutvikles og aktiviseres i større

- grad innenfor kulturminnearbeidet.
- Museene og de andre aktørene på kulturminnefeltet må i et samarbeid satse sterkere på formidling for å gi kulturminnene en mer sentral plass i folks bevissthet og i samfunnsutviklingen. Det er viktig at det stilles kvalitetskrav til all formidling og tilrettelegging av kulturminner.
 - Det må etableres et nærmere og mer systematisk samarbeid mellom Riksantikvaren og Norsk museumsutvikling.
 - De mange viktige oppgavene i samarbeidsflaten mellom museene og kulturminnefeltet som er skissert i Kulturdepartementets miljøhandlingsplan, må følges opp innenfor planens funksjonstid 2001–2004.
 - Det må etableres et samarbeidsprosjekt mellom museumssektoren og den offentlige kulturminneforvaltningen for å vurdere muligheter og virkemidler i arbeidet med å sikre de nasjonale minoritetenes kulturarv.
 - Museumssektoren må tilføres tilstrekkelige midler slik at den blir i stand til å holde sine kulturhistoriske bygninger på et tilfredsstillende vedlikeholds nivå.
 - Museenes bygninger må inngå i Kulturminnebasen.
 - Den offentlige kulturminneforvaltningen skal kunne gi tilskudd til fordyrende tiltak når bygninger settes i stand og restaureres, på lik linje med andre fredete bygninger.
 - Det må utarbeides en handlingsplan for vedlikehold og restaurering av kulturhistorisk verdifulle bygninger som museene eier.

Kapittel 8

Juridiske virkemidler

8.1 Kulturminnelovens plassering i lovverket

I mandatet er utvalget bedt om å vurdere behovet for endringer i kulturminneloven.

Parallelt med utvalgets arbeid pågår det prosesser som skal munne ut i forslag om kulturminneinteresser skal integreres sterkere i plan- og bygningsloven¹⁷ og om forholdet mellom kulturminner og natur skal koordineres bedre gjennom lovverket¹⁸. Det har også vært reist spørsmål om kulturminneloven bør oppheves.

Utvalgets flertall har derfor vurdert forskjellige modeller for plassering av kulturminnelovens bestemmelser:

- Bør kulturminneloven oppheves?
- Bør hele eller deler av kulturminneloven inngå i plan- og bygningsloven eller i en felles miljølov?
- Er det fortsatt behov for en egen særlov for kulturminner og kulturmiljøer?

En ensidig oppheving av kulturminnelovens bestemmelser, uten at disse bestemmelsene overføres til annen lov, vil være i strid med de internasjonale forpliktelsene Norge har sluttet seg til, blant annet Malta- og Verdensarvkonvensjonen (om konvensjonene, se vedlegg 3).

Å avvikle kulturminneloven vil også føre til at lovbeskyttelsen for fredete kulturminner og kulturmiljøer vil falle bort, og det vil ikke lenger være anledning til å gi viktige deler av den fysiske kulturarven en tilstrekkelig lovbeskyttelse.

Det er flere gode argumenter for å inkorporere kulturminnelovens bestemmelser i plan- og bygningsloven eller i en felles miljølov. Ved å legge kulturminnelovens bestemmelser inn i plan- og bygningsloven, vil man kunne sikre en bedre og mer helhetlig vurdering av kulturminneinteresser i alle arealplan- og byggesaker. En samlet miljølov vil kunne gi et tydelig signal om at kulturminner og kulturmiljøer er del av en helhetlig miljø- og ressursforvaltning, og at forvaltningen av kulturarven og naturgrunnlaget i større grad må ses i sammenheng. Utvalgets flertall mener imidlertid disse hensynene kan ivaretas gjennom en god koordinering mellom lovene.

17. Se planlovutvalgets første delutredning – NOU 2001: 7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven.

18. Lovutvalget om biomangfold ble opprettet ved kongelig resolusjon 20. april 2001. Utvalget skal legge fram sine forslag innen 1. oktober 2003.



Figur 8.1 På Svalbard har Norge forvaltningsansvaret for en internasjonal kulturarv. I 2001 ble det vedtatt en samlet miljølov der kulturminner og kulturmiljøer ses som del av en helhetlig miljø- og ressursforvaltning. Bygningen på Kapp Lee stammer fra den svensk-russiske ekspedisjonen som i 1899–1902 skulle kartlegge jordklodens eksakte størrelse og krumning.

Foto: Tonte Hegard

Kulturminneloven er et sentralt virkemiddel i kulturminnepolitikken, både i fredningsarbeidet, i arealplan- og byggesaksprosesser og i forbindelse med andre tiltak som påvirker kulturminneinteresser. Loven markerer at det er et nasjonalt ansvar å ta vare på den fysiske kulturarven. Loven er sentral når viktige kulturhistoriske verdier står på spill. Lovens formål understreker viktigheten av å ta vare på bredden og mangfoldet i kulturminnebestanden, og at kulturminner og kulturmiljøer er viktige for det totale miljø- og ressursgrunnlaget.

Utvalgets flertall anser derfor at det fortsatt bør være en egen særlov for kulturminner og kulturmiljøer – en kulturminnelov. En egen lov vil fortsatt være viktig for å synliggjøre feltet overfor andre samfunnsinteresser. Samtidig ser utvalgets flertall plan- og bygningsloven som en meget sentral lov på kulturminnefeltet, og foreslår endringer som vil styrke kulturminneaspektet i denne loven, se kapitlene 8.4, 8.5 og 8.6.

8.2 Behov for en ny kulturminnelov

Utvalgets flertall mener at kulturminneloven har et sterkt behov for forenkling, om den skal kunne forstås og brukes av alle dem som kommer i kontakt med dens virkeområde. Dagens lov er på sentrale punkter ikke samordnet. Språklig sett er den til dels utydelig, noe som gjør at den kan bli forstått ulikt, og som så kan føre til at ikke alle opplever likhet for loven. I tillegg er det i

utvalgets mandat¹⁹ og arbeid kommet fram en rekke forslag til endringer av loven. De mest sentrale endringene som er etterlyst, er knyttet til et større likeverd i økonomiske og juridiske rettigheter og plikter mellom eierne og den offentlige kulturminneforvaltningen, se nærmere i vedlegg 7.

Utvalgets flertall anbefaler at en ny kulturminnelov blir utarbeidet. I prosessen med å lage en ny lov, må hele loven, dens oppbygging og systematikk bli gjennomgått. I en slik prosess kan man få belyst alle problemstillinger som er nødvendige for at loven skal kunne fungere som et samordnet, tydelig, rettferdig og framtidsrettet redskap for eiere, frivillige organisasjoner, næringslivet, den offentlige kulturminneforvaltningen og andre berørte aktører.

De mest sentrale endringsbehovene i kulturminneloven er omtalt i kapittel 5 om eiere og rettighetshavere. Behov for endringer blir også omtalt i kapittel 8.3, 8.5 og 8.6.

8.3 Vurdering av forslagene i Ot.prp. nr. 50 (1998–99)

I Ot.prp. nr. 50 (1998–99) *Om lov om endringer i lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner* ble det presentert forslag til endringer som var kommet fram gjennom høringsrunden. Stortinget ba om at kulturminneutvalget skulle vurdere forslagene, som omfatter:

- bedre vern av: 1) bygninger som museene eier, 2) kirker, 3) finnekulturen, 4) den kvenske kulturen og 5) taterkulturen
- egen automatisk grense for fredning av stående byggverk i Nord-Norge
- egen grense for kommunenes plikt til å melde fra om riving eller vesentlig ombygging av stående byggverk i Nord-Norge

Vern av nasjonale minoriteters kulturarv, kirker og museenes kulturhistoriske bygninger

Utvalgets flertall mener at det er et sentralt mål å sikre et mangfold av kulturminner og kulturmiljøer. Forestillingen om Norge som et kulturelt ensartet samfunn har stått sterkt, og ulike nasjonale minoriteters kulturminner har fram til i dag fått liten oppmerksomhet. Også blant de kulturminnene som blir fredet etter kulturminneloven, er det viktig å sikre kulturminner fra ulike tidspersoder, og kulturminner som representerer forskjellige sosiale og etniske grupper.

De nasjonale minoritetenes kulturarv er en del av kulturarven i Norge. I tråd med Europarådets rammekonvensjon for nasjonale minoriteter, har norske myndigheter et særskilt ansvar for å ta vare på minoritetenes kulturarv og kulturelle tradisjoner.

Kulturminneloven gir i dag adgang til å frede kulturminner av kulturhistorisk eller arkitektonisk verdi ved enkeltvedtak, jf. paragraf 15. Bestemmelsen skiller ikke mellom ulike kategorier kulturminner. Dette står i motset-

19. Se Dok. nr. 8:17 (1998–99) som foreslår nedsatt et utvalg som skal se på nærings- og samfunnsmessige konsekvenser av kulturminneloven, og Dok. nr. 8:14 (1999–2000) som fremmer forslag om at staten dekker alle kostnader i forbindelse med arkeologiske undersøkelser og utgravninger.

ning til lovens automatiske fredningsgrense, som skiller mellom samiske og andre kulturminner. Dette skillet er begrunnet med at samene har få skriftlige kilder til sin historie, og at kulturminner dermed får særlig betydning som historiske dokumenter, samt at kulturminner med rot i svært gammel tradisjon, for relativt kort tid siden opphørte å være funksjonelle elementer i samisk kultur. I de innspillene utvalget har mottatt om behovet for endringer, er det få som har uttalt seg om bygninger som eies av museer eller kirker, og kulturminner fra ulike nasjonale minoriteter.



Figur 8.2 Norge har et spesielt ansvar for å ta vare på de nasjonale minoritetenes kulturminner. Skogfinnernes boplasser i Hedmark er blant disse kulturminner. Kvåho, Kongsvinger.

Foto: Hedmark fylkeskommune

Det kan hevdes at en særskilt opplisting av enkelte kategorier kulturminner kan gi uheldige signaleffekter. Dette fordi de kulturminnene som er nevnt i loven, lettere vil kunne oppfattes som viktigere, og få større oppmerksomhet på bekostning av dem som ikke er nevnt. På den annen side vil en synliggjøring av disse kulturminnekategoriene kunne øke bevisstheten og opp-

merksomheten om dem. Det vil også kunne være lettere å ta vare på kulturminnene dersom de står overfor endringer som kan forringe eller ødelegge verneverdien. Dessuten er det i dag få kulturminner på fredningslisten som representerer de nasjonale minoritetene.

Heller ikke bygninger som er flyttet til friluftsmuseer, er vurdert for fredning. Den offentlige kulturminneforvaltningen mener at disse bygningene er forringet fordi de er flyttet ut av sin opprinnelige sammenheng. Dette gjelder ikke for kirker som er underlagt en forvaltning som delvis følger av lovverket og delvis av administrative ordninger, jf. felles rundskriv fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Miljøverndepartementet T-3/2000 *Forvaltning av kirke, kirkegård og kirkens omgivelser som kulturminne og kulturmiljø*.

Utvalgets flertall mener at en opplisting av ulike kategorier kulturminner vil kunne hindre en nødvendig fleksibilitet i fredningspolitikken, ved at loven setter for klare rammer for politiske og faglige prioriteringer. Dessuten gir dagens lov adgang til å frede slike kulturminner. Oppmerksomhet om disse kulturminnene må økes. Det bør skje gjennom en bevisst prioritering. For kirkenes vedkommende mener utvalgets flertall at ordningen som ble etablert gjennom rundskriv T-3/2000 må få virke noen år før den evalueres. Utvalgets flertall mener derfor at loven ikke bør endres på dette punktet.

Samtidig må Norges ratifisering av Europarådets rammekonvensjon om vern av nasjonale minoriteter følges opp, og den offentlige kulturminneforvaltningen må forpliktes til å bidra til dette. *Utvalgets flertall* anbefaler at en slik forpliktelse nedfelles i kulturminnelovens formålsparagraf.

Automatisk vern av bygninger og anlegg i Nord-Norge

Innføringen av en egen fredningsgrense for bygninger og anlegg som er oppført før 1650, har hatt få konsekvenser for vernet av bygningsarven i Nord-Norge. Dette har sammenheng med at det er svært få eller ingen bygninger fra før 1650 igjen i denne landsdelen. I Nord-Norge er det store variasjoner i bygningenes alder, fra Nordland fylke som har flere 1700-talls bygninger, til Nord-Troms og Finnmark som mistet flesteparten av sine bygninger under bombingene og brenningene på slutten av andre verdenskrig.

I henhold til paragraf 25 annet ledd i kulturminneloven, har kommunene plikt til å melde søknader om riving eller vesentlige endringer av ikke-fredete bygninger og anlegg oppført før 1850, til kulturminneforvaltningen. For Nord-Troms og størstedelen av Finnmark er imidlertid situasjonen den at det er få bygninger igjen fra tiden før 1850. Det er antatt at 75 prosent av bygningene i Finnmark ble brent under andre verdenskrig. Førkrigsbygninger har derfor en helt egen betydning for befolkningen i denne delen av landet.

Utvalget har fra flere hold fått signaler om at det er behov for et bedre vern av bygninger i Nord-Norge. Uttalelsene er imidlertid ikke entydige med hensyn til om dette bør skje gjennom en egen fredningsgrense etter kulturminneloven, eller på annen måte.

På prinsipielt grunnlag mener utvalgets flertall at man skal være forsiktig med å utvide antall fredete bygninger basert på alder alene, jf. kapittel 5.3. For Nord-Norges del framstår det heller ikke som naturlig med en felles fredn-

ingsgrense for hele landsdelen. En egen fredningsgrense for Nord-Norge vil også skape ulikheter mellom denne landsdelen og landet for øvrig.

Til tross for dette prinsipielle synet, mener utvalgets flertall at situasjonen for bygninger i Nord-Troms og store deler av Finnmark er så spesiell at det bør vurderes å innføre en bestemmelse som bedre sikrer denne delen av kulturminnebestanden.

Utvalgets flertall anbefaler derfor at det innføres en egen bestemmelse om at kommunen har plikt til å melde fra til kulturminneforvaltningen når bygninger som er oppført før 1945 i Nord-Troms og Finnmark, planlegges revet eller vesentlig ombygget. En egen tidsgrense for meldeplikt vil gi kommunene og den offentlige kulturminneforvaltningen mulighet til å få vurdert de bygningene og anleggene som står igjen fra tiden før 1945.



Figur 8.3 | Nord-Troms og Finnmark gikk svært mange bygninger tapt under andre verdenskrig, og for befolkning her knytter det seg store kulturhistoriske verdier til de bygninger som står igjen. Den kvenske bygda Skallelv er et kulturmiljø med mange bygninger som er eldre enn fra 1945.

Foto: Arild Sætre

8.4 Styrking av kulturminneaspektet i plan- og bygningsloven

Kulturminneutvalgets flertall anbefaler at plan- og bygningsloven styrkes som virkemiddel i kulturminnepolitikken. Lovens samfunnsdel, plandel og byggesaksdel må i større grad ses i sammenheng, da de alle omhandler faser og temaer i en og samme prosess knyttet til utformingen av det fysiske miljøet. Planprosessene må bli smidigere og enklere. Balansen mellom bruk, vern og utbygging må også bli bedre. Videre bør det legges opp til prosesser som i større grad klarer å involvere enkeltpersoner og frivillige organisasjoner.

Planlovutvalget foreslår i sin første delutredning NOU 2001: 7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven* at plansystemet brukes mer aktivt for å løse viktige samfunnsoppgaver på en bedre måte enn i dag²⁰. Det innebærer blant annet at flere sektorinteresser skal integreres i prosessene etter plan- og bygningsloven. Samtidig legges det opp til at plansystemet blir enklere, og at folks medvirkning og miljøaspektet i kommuneplanleggingen styrkes.

Forslagene til planlovutvalget imøtekommer et stykke på vei mye av det kulturminneutvalgets flertall ønsker å styrke. Det gjelder særlig lovens betydning for den helhetlige samfunnsplanleggingen. I dette ligger at overordnede planer skal bli mer styrende og at de skal legges til grunn for endring og utvikling i samfunnet. Flere sektorer skal integreres i prosessene, og det skal legges større vekt på bruk og vern.

Planlovutvalget ønsker mer bruk av utbyggingsavtaler og at det tas inn regler om dette i loven. Hovedbegrunnelsen er at det vil øke forutsigbarheten for private aktører og styrke gjennomføringen av planer. Samtidig må ikke kommunen binde seg opp til bestemte vedtak i forkant av saksbehandlingen etter loven. Kulturminneutvalgets flertall ser dette som positivt.

Mange kommuner har laget gode reguleringsbestemmelser for kulturminner og kulturmiljøer. Det er imidlertid et problem at en rekke kommuner uthuler formålet med reguleringen gjennom omfattende dispensasjoner. Planlovutvalget sier i sin utredning at dispensasjonsbestemmelsen forstås og praktiseres ulikt, og gjennomgående er terskelsen for dispensasjon lavere enn det som er lovens intensjon. Planlovutvalget mener dispensasjon fra vedtatte planer bare bør skje unntaksvis, og at det er nødvendig med en egen og mer presis bestemmelse om dispensasjon fra planer. *Kulturminneutvalgets flertall* anbefaler at planlovutvalgets forslag følges opp, slik at dispensasjonspraksisen innskjerpes.

Planlovutvalget legger vekt på å styrke enkeltmenneskers og gruppers muligheter til å delta i og påvirke beslutningsprosessene. *Kulturminneutvalgets flertall* ser dette som viktig, og anbefaler at det tas inn klare bestemmelser i plan- og bygningsloven om tidlig kontakt og plikt til å følge dem opp.

Planlovutvalget er i liten grad inne på forholdet mellom arealdisponering og byggesaker, men sier at det vil komme tilbake til dette i neste delinnstilling. Kulturminneutvalgets flertall understreker at koblingen mellom plandelen og byggesaksdelen er særlig viktig på kulturminnefeltet. Det har betydning for

20. Planlovutvalget ble oppnevnt i oktober 1998 og avga sin første delutredning i januar 2001.

kvaliteten på det totale arbeidet, dvs. at det som planlegges og besluttes, faktisk blir gjennomført.

Kulturminneutvalgets flertall ser det også som sentralt at planlovutvalget i sitt videre arbeid ser nærmere på byggesaksbestemmelsene. Dette gjelder både de tiltakene som blir omfattet av melde- og søknadsplikten, og de som er unntatt. For eksempel er byggesaksbestemmelsene knyttet til vedlikehold, utbedring og riving primært rettet mot krav til helse, miljø og sikkerhet. Erfaringer viser at dette er forhold som kommunene legger stor vekt på, ofte på bekostning av kulturhistoriske og estetiske verdier. *Kulturminneutvalgets flertall* anbefaler at det i lovens byggesaksdel blir tatt inn mer konkrete bestemmelser som i større grad legger vekt på kulturhistoriske og arkitektoniske forhold.



Figur 8.4 At reguleringsbestemmelser er klare og entydige, og at de følges av både eiere og kommune, er viktig for å unngå endringer innenfor bevaringsregulerte områder.

Foto: Aadne Sollid, Aust-Agder fylkeskommune

Også bestemmelsene om unntak fra melde- og søknadsplikt i forskriftene til byggesaksbehandling, har hatt enkelte uheldige virkninger for en kvalitativt god forvaltning av kulturarven. Dette gjelder for eksempel unntak fra melde- og søknadsplikt ved riving av bygninger som er mindre enn 15 m², og ved grøfting. *Kulturminneutvalgets flertall* anbefaler at det i slike saker blir innført bestemmelser som sikrer at kulturminneinteressene ivaretas.

Kulturminneutvalget innledet på et tidlig stadium et samarbeid med planlovutvalget. Siktemålet var å få fram betydningen av kulturarven som tema og viktig faktor i all arealdisponering og i byggesaker. Det var enighet mellom utvalgene om at planlovutvalget i sin utredning skulle presentere problemstillinger som er av særlig betydning for bruk og ivaretagelse av kulturminner og

kulturmiljøer etter plan- og bygningsloven, jf. NOU 2000: 7, kapittel 16.3.14. Kulturminneutvalgets flertall har vurdert og kommet med forslag til endringer knyttet til disse felles problemstillingene.

Kulturhistoriske hensyn og ressurs- og bærekraftperspektivet knyttet til kulturminner og kulturmiljøer bør i sterkere grad inngå i plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven er et sentralt verktøy for å sikre et mangfold av kulturminner og kulturmiljøer. Etter kulturminneutvalgets vurdering er det vesentlig å få fram at den fysiske kulturarven må være en viktig og integrert del av all samfunns- og arealplanlegging, og ikke noe litt på siden av den øvrige samfunnsutviklingen. Kulturarven, sammen med naturarven, er sentral for all utvikling.

Kulturminneutvalgets flertall mener kulturminners og kulturmiljøers ulike verdier bør bli mer synlige i plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets forslag til formålsbestemmelse fokuserer for ensidig på vern av de kulturhistoriske verdiene og for lite på bruk. Det har for eksempel stor betydning for livskvaliteten til dem som bor eller arbeider et sted at landskapet, bygningene og anleggene blir tatt bedre vare på. Det er god økonomi å ta vare på bygninger og anlegg framfor å rive dem og bygge nytt. Dette står også helt sentralt i et bærekraftperspektiv. Fortsatt bruk bidrar til å redusere takten i dagens produksjon og forbruk.

Kulturminneutvalgets flertall, medlemmene Knut Andresen, Tore Berntsen, Kristen Grieg Bjerke, Ove Magnus Bore, Thore Desserud, Anne Sigrid Hamran, Espen Hernes, Tor Kubberud, Sissel Rønbeck, Frode Sannum, Audhild Schanche, Elisabeth Seip, Janne Wilberg og Tora Aasland anbefaler at kulturminner og kulturmiljøer som begrep, på linje med øvrige ikke-fornybare miljøressurser, innarbeides i formålsbestemmelsen til plan- og bygningsloven. Siktemålet er at kulturhistoriske hensyn og ressursaspektet tillegges større vekt ved praktiseringen av lovens ulike bestemmelser. Utvalgsmedlem Kristian Skjølaas er uenig i dette flertallets syn. Dette medlemmet mener det er uriktig å trekke enkelthensyn inn i en formålsparagraf, fordi det kan føre til et behov for at også andre hensyn trekkes inn. Problemet dette skaper er at det som nevnes i formålsparagrafen lett kan oppfattes som uttømmende.

Systemet med konsekvensutredninger bør utvikles, for bedre å belyse konsekvensene arealplaner har for kulturminner og kulturmiljøverdier som også kan bli skadet av mindre tiltak

Planlovutvalget ønsker å innføre en generell regel om konsekvensutredninger for planer som har vesentlige virkninger, uten at dette er nærmere definert. Det er i tråd med nye EØS-regler som er på trappene.

Kulturminneutvalgets flertall slutter seg til planlovutvalgets forslag om, og begrunnelse for, å integrere konsekvensutredninger i den ordinære planprosessen. Slik vil man lettere kunne få en mer overordnet og helhetlig vurdering av blant annet kulturminner og kulturmiljøer, enn når konsekvensutredningen bare er relatert til et konkret prosjekt. En slik bestemmelse vil kunne bidra til at hensynet til kulturminneverdiene kommer tidlig med i ulike plan-

prosesser. For eiere er det også av betydning at konsekvensene av en arealplan utredes.

De mekanismene og kriteriene som skal legges til grunn for slike utredninger, bør bygge på dagens erfaringer med konsekvensutredninger. Disse viser at selv mindre tiltak kan ha store konsekvenser for kulturminner og kulturmiljøer. Behovet for konsekvensutredninger kan derfor være til stede også når det gjelder reguleringsplaner som har et lite omfang. *Kulturminneutvalgets flertall* anbefaler at utredningsplikten må ta utgangspunkt i klare kriterier.

Kulturminneutvalgets flertall anbefaler at man ser nærmere på hvilket innhold konsekvensutredninger skal ha, og på ansvarsfordelingen mellom kommunen og andre instanser ved utarbeidingen av slike utredninger. Det bør legges opp til et system som klart definerer, og eventuelt skiller mellom, den som bestiller, gjennomfører, betaler og godkjenner utredningen, og den som fatter vedtak i saken. Man bør blant annet ikke komme i den situasjonen at man skal godkjenne sin egen utredning. En klar rollefordeling vil også bidra til å sikre at kvaliteten på utredningene er tilfredsstillende.

Kulturminneloven paragraf 9 om undersøkelsesplikt for automatisk fredete kulturminner, omfatter en rekke tiltak som ikke fanges opp av den foreslåtte utredningsplikten i plan- og bygningsloven. De tiltak som i praksis ikke avklares etter plan- og bygningsloven, er blant annet tiltak som godkjennes i medhold av forskrift etter særlov. Eksempler på dette er bygging av skogsbilveier og nydyrking. Dersom ikke virkeområdet til plan- og bygningsloven utvides til å omfatte alle tiltakstyper, mener kulturminneutvalgets flertall at undersøkelsesplikten i kulturminnelovens paragraf 9 må opprettholdes.

Plan- og bygningsloven bør bidra til å legge til rette for å sikre kvalifisert og tidlig medvirkning i planleggingen på fylkes- og kommunenivå

Plan- og bygningsloven legger opp til utstrakt medvirkning fra berørte parter i planprosesser. Likevel er det slik at ikke alle relevante interesser og instanser deltar i planarbeidet fra begynnelsen. Det er også usikkert hvordan medvirkning fra befolkningen skal organiseres.

På kulturminnefeltet merkes dette ved at kommunene i en rekke tilfeller ikke tar med eiere og den regionale kulturminneforvaltningen tidlig nok i planprosessen. Ofte blir ikke disse interessene involvert før i forbindelse med offentlig høring, noe som kan få konsekvenser for framdriften i prosessen. Kulturminneinteressene blir i slike situasjoner lett et forstyrrende, forsinkende og negativt element. En slik situasjon gjør det også vanskelig å finne gode løsninger som både ivaretar hensynet til utbygger og til kulturminnene. Ofte tilspisser situasjonen seg og det blir et spørsmål om vern kontra riving eller ødeleggelse av kulturminnet.

Erfaringer fra de senere årene kan tyde på at ønsket om forutsigbarhet, effektivitet og kvalitativt gode planer gjør det nødvendig å styrke den innledende fasen av planarbeidet. Planlovutvalget foreslår at planprosessene skal innledes med en programfase. For større og mer omfattende planer bør denne munne ut i et program. For mindre forslag, ofte private, vil programfasen kunne bestå av en enkel og mer uformell gjennomgang av det videre arbeidet.

Kulturminneutvalgets flertall er enig i at planprosesser bør innledes med en programfase og at det innføres regler som sikrer at befolkningen og berørte offentlige myndigheter involveres tidlig i arbeidet. Offentlige oppstartsmøter der alle kan delta, kan her være en god løsning. Det vil bidra til å klargjøre de enkelte aktørenes rolle i arbeidet, blant annet innhold, tidsbruk, informasjonsbehov og frister.

For å kunne gi konkret informasjon om mulige kulturminner og kulturmiljøer ved oppstart av planprosesser, må registre, kartleggingsmetoder og verktøy bli bedre. Her vil det være nødvendig med forskning og utvikling. Se nærmere om dette i kapitlene 11 og 12.

Kulturminneutvalgets flertall ser planfora på fylkesnivå som en nyttig arena. Skal slike fora fungere, må de involverte partene finne det motiverende og nyttig å delta. Det bør derfor drøftes hva som skal være forumets rolle og hvilke interesser som bør være representert.

Revisjon av fylkesplaner og kommunale planer

Fylkesplaner og kommuneplaner skal tas opp til vurdering, og eventuelt rulleres, minst én gang i hver valgperiode. Loven sier ikke noe om plikt til å revidere reguleringsplaner. De gjelder derfor inntil de blir endret eller opphevet.

Planlovutvalget mener det bør presiseres i loven at et nytt kommunestyre og fylkesting snarest mulig skal ta gjeldende kommune- og fylkesplan opp til vurdering, klarlegge behovet for endringer, og legge en plan for eventuelle endringer. *Kulturminneutvalgets flertall* støtter forslagene til planlovutvalget.

Spørsmålet om revidering av reguleringsplaner har lenge vært et tema på kulturminnefeltet, noe som blant annet har sammenheng med at mange eldre planer trekkes fram igjen som grunnlag for utbygging. Kulturminneutvalget har fra flere hold mottatt synspunkter som understreker at dagens utvikling har løpt fra gamle planer og de forutsetningene de er basert på. Kunnskap om kulturminner og kulturmiljøer utvikles hele tiden, og synet på hva som er verdifullt, kan endres. Gamle planer er derfor lite egnet til å håndtere nye problemstillinger og nye satsinger.

Planlovutvalget mener det bør vurderes om eldre reguleringsplaner skal revideres, og lanserer fem ulike modeller som de ønsker tilbakemeldinger på i høringsrunden:

1. «Bestemmelser som slår fast at hele reguleringsplanen med alle eller visse av dens rettsvirkninger faller bort etter nærmere angitt antall år.
2. Krav om at reguleringsplanene skal revideres etter fastsatte tidsintervaller på for eksempel 10 eller 15 år.
3. Kommunen pålegges å utarbeide et program som blant annet skal redegjøre for behovet for å revidere eksisterende reguleringsplaner eller utarbeide nye.
4. Vurdering og eventuell revisjon av eksisterende reguleringsplaner gjøres til et vilkår for at planen skal kunne gjennomføres dersom den er eldre enn et nærmere angitt antall år.
5. Spekteret av tidsbestemte rettsvirkninger utvides i forhold til det som er tilfellet i dag, men uten at de omfatter alle rettsvirkningene (modell 1 ovenfor).»

Kulturminneutvalgets flertall anbefaler at det innføres bestemmelser om revidering av reguleringsplaner. Det bør imidlertid ikke være automatikk i at planer skal revideres etter et visst antall år. For å unngå unødvendig byråkrati, bør en i hvert enkelt tilfelle vurdere hvilke prosesser som skal gjennomføres, og hvilke parter som skal involveres. Kulturminneutvalgets flertall ser derfor alternativene 3 eller 4 til planlovutvalget som de mest aktuelle å arbeide videre med.

Spørsmålet om å revidere reguleringsplaner kan imidlertid ikke ses uavhengig av spørsmålet om behovet for et mer varig vern av kulturminner og kulturmiljøer gjennom plan- og bygningsloven. Kulturminneutvalgets flertall mener en revisjonsplikt må utformes slik at den ikke samtidig reduserer muligheten for å ta vare på kulturminner og kulturmiljøer i et lengre tidsperspektiv gjennom plan- og bygningsloven.

Rettslig status for vernevedtak i regionale eller kommunale oversiktsplaner bør klargjøres

I dag er fylkesplanen det mest sentrale verktøyet for regional planlegging. Ved behandlingen av St.meld. nr. 31 (2000–2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling* besluttet Stortinget at fylkesplanen skulle styrkes og gis en generell forpliktende virkning.

Kulturminneutvalgets flertall mener fylkesplanen i større grad bør brukes for å løse oppgaver og ivareta interesser som går ut over kommunegrensene. *Kulturminneutvalgets flertall* anbefaler at regional planlegging styrkes og gjøres mer forpliktende når det gjelder arealbruken. Det viktige er å gjøre fylkeskommunenes og kommunenes arbeid med reguleringsplaner mer forutsigelig. Dette vil også ha positive følger for eiere, tiltakshavere og andre. Klarere rammevilkår for bruk og vern av kulturminner og kulturmiljøer vil også være en effekt av dette.

Kulturminneutvalgets flertall ser at en mer forpliktende virkning av fylkesplanen kan ha konsekvenser for Sametingets rolle i forhold til fylkeskommunen i arealspørsmål. En mer forpliktende virkning vil også kunne ha konsekvenser for særlover som er viktige for samiske interesser. *Kulturminneutvalgets flertall* anbefaler derfor at det utredes nærmere hvilke konsekvenser en mer forpliktende virkning av fylkesplanene vil ha for Sametingets muligheter til å ivareta de samiske interessene.

Kommuneplanens samfunnsdel skal trekke opp visjoner og mål for utviklingen i kommunen, konsekvenser av ulike strategiske valg, behov innenfor de forskjellige samfunnsområdene og hvordan behovene kan dekkes. Den skal skissere og legge grunnlag for prioriteringer og bruk av virkemidler.

I følge planlovutvalget er det mye som tyder på at kommuneplanens samfunnsdel ikke fungerer etter intensjonene. Planlovutvalget forslår derfor at samfunnsdelen styrkes og at kravet om at planleggingen skal være langsiktig, skjerpes. Også forholdet mellom samfunnsdelen og arealdelen av kommuneplanen foreslås styrket.

Kulturminneutvalgets flertall mener kommuneplanens samfunnsdel må gjøres mer forpliktende. Det vil styrke helheten og langsiktigheten i kommunens planlegging, og sikre forutsigbarheten innad i kommunen, for den

enkelte eier og rettighetshaver, for ulike næringer og for den offentlige forvaltningen. Dette forutsetter imidlertid at ulike interesser blir trukket aktivt med i prosessen, og at ulike hensyn avveies mot hverandre.

Planlovutvalget går inn for at både arealdelens bindende virkning og kommunens plikt til å rullere planen hvert fjerde år, bør bestå. På begge punkter ser planlovutvalget likevel behov for å øke fleksibiliteten, blant annet med mulighet til å verne områder på mer permanent basis. Kommunen har i dag adgang til å båndlegge kulturminner og kulturmiljøer i fire år, med en forlengelse på to år i påvente av regulering til bevaring eller fredning.

Planlovutvalget er opptatt av at hvert kommunestyre i utgangspunktet skal stå fritt til å foreta sine egne vurderinger, og at ett kommunestyre ikke kan binde det neste. Løsninger som vurderes, er å begrense muligheten til å inngå bindende avtaler mellom berørte aktører for en lengre periode, eller at arealplanbestemmelser som skal gjelde ut over fire år, må godkjennes av staten.

Kulturminneutvalgets flertall anbefaler at kommunen får større adgang til å binde opp arealer for et lengre tidsrom, for eksempel ved å sikre et mer langsiktig vern av verdifulle kulturminner og kulturmiljøer. Dette vil øke forutsigbarheten i kommunens overordnede planlegging, styrke kommunens muligheter til å ta hensyn til kulturminnene og gi ulike eiere, brukere og sektorer klarere rammevilkår.

Lovens overordnede prinsipper må ivareta hensynet til samer som urfolk

Plan- og bygningsloven har ingen særbestemmelser om urfolk. Disse interessene er derfor i utgangspunktet likestilt med andre interesser som behandles etter loven.

Planlovutvalget har vurdert hvordan samiske interesser kan ivaretas i plan- og bygningsloven, og foreslår et punkt om dette i formålsbestemmelsen. Utvalget vil arbeide videre med å konkretisere samiske interessers status i plansystemet.

Kulturminneutvalgets flertall mener at samene som urfolk må få en tydeligere plass i loven.

Samiske interesser omfatter og griper inn i en rekke viktige samfunnsområder og berører store arealer. For eksempel omfatter reinbeiteområdene ca. 40 prosent av Norges landareal. *Kulturminneutvalgets flertall* anbefaler derfor at det tas inn bestemmelser om samiske interesser også knyttet til de ulike plantypene og til bestemmelsene om konsekvensutredning.

Videre har Stortinget våren 2001 ²¹ bestemt at myndigheten til å fatte avgjørelser i innsigelsaker skal flyttes fra Miljøverndepartementet til fylkeskommunen. Sametingets innsigelsesrett til kommunale planer vil ikke bli endret som følge av Stortingets vedtak. Overføringen av avgjørelsesmyndigheten i innsigelsaker reiser imidlertid prinsipielle spørsmål knyttet til at fylkeskommunen som regionalt organ skal kunne overprøve Sametinget i samiske saker. Kulturminneutvalgets flertall ser det som viktig at Sametingets mulighet til å påvirke forvaltningen av arealer det er knyttet samiske interesser til, sikres på en god måte.

21. St.meld. nr. 31 (2000–2001) Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling og Innst. S. nr. 307 (2000–2001)

Kompetansekrav

Plan- og bygningsloven har i dag krav om at foretak som gjennomfører ulike utbyggingstiltak i henhold til lovens paragrafer 93 og 98 må ha faglig kompetanse. Loven har ingen direkte krav til kompetanse i forbindelse med arealplanlegging, men det er forutsatt at kommunen har planfaglig kompetanse. Planlovutvalget har vurdert om det å stille krav til kompetansen til planleggere er en vei å gå for å sikre kvaliteten på planene. Planlovutvalget vil vurdere spørsmålet nærmere på bakgrunn av høringsrunden.

Plan- og bygningsloven har krav om at kulturminnefaglige vurderinger skal innhentes i arealplansaker. Å ta vare på de kulturhistoriske kvalitetene forutsetter at fagmiljøene kommer med innspill og deltar i prosessen. I dag har fylkeskommunene denne kompetansen, mens kommunene i liten utstrekning har det. Derimot kan eiere, lokalbefolkningen og de frivillige organisasjonene bidra med kompetanse og innspill. Et bedre og mer forpliktende samarbeid mellom kulturminneforvaltningen og kommunene, vil styrke kommunens rolle på området.

Kulturminneutvalgets flertall mener at dagens prosesser sikrer kulturminneinteressene på en god måte, og går derfor ikke inn for at det tas inn krav om kulturminnefaglig kompetanse i plan- og bygningsloven.

8.5 Samordning mellom kulturminneloven og plan- og bygningsloven

Planlovutvalget ser samordning som et hovedformål med planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalget vil at systemet med de ulike planene utvikles, og at det blir etablert en arena hvor en kan avveie ulike sektorinteresser og avklare eventuelle konflikter mellom dem. Det vil også spare ressurser.

Kulturminneloven har en rekke bestemmelser som enten er direkte eller indirekte samordnet med plan- og bygningsloven. Bestemmelsene kan deles i to hovedgrupper; automatisk fredete kulturminner der samordning skal skje, og andre kategorier kulturminner der samordning bør skje. Kulturminneutvalget har drøftet om det er behov for en bedre og mer tydelig samordning av de ulike bestemmelsene i plan- og bygningsloven og kulturminneloven.

Bestemmelse om frist for å gjennomføre undersøkelser

Det er fra flere hold framholdt at den offentlige kulturminneforvaltningen ofte blir et forsinkende og fordyrende ledd i planprosessen. Kravet om å foreta arkeologiske registreringer etter kulturminneloven paragraf 9, har en frist på tre måneder med mulighet for forlengelse. Tidsfristen harmoniserer ikke med plan- og bygningslovens tidsfrist for høring av planer, som er satt til minimum 30 dager.

Kulturminneutvalgets flertall mener at dagens ordning med en fastsatt frist i kulturminneloven med mulighet for forlengelse, videreføres. Dette har blant annet sammenheng med at mange undersøkelser innebærer feltarbeid, noe som er vanskelig å gjennomføre i vinterhalvåret. Analyseresultater fra undersøkelser kan videre ta tid, slik at grunnlaget for kulturminneforvaltningens uttalelse til planen ikke vil foreligge innen tidsfristen i plan- og bygn-

ingsloven. For at kulturminneforvaltningen skal kunne gi en uttalelse raskest mulig, må den bringes inn allerede ved varsel om oppstart av planarbeid. Dette kan medføre at et planforslag ikke fremmes, eller at det blir lettere å ta hensyn til kulturminner og kulturmiljøer innenfor planområdet. Dette vil kunne redusere den offentlige kulturminneforvaltningens saksbehandlingstid ved høring av planen.



Figur 8.5 Gjennom godkjenning av arealplan kan det gis dispensasjon fra automatisk fredning av kulturminner. I 2001 ble det gjennomført en arkeologisk utgraving på Svinesund i forbindelse med ny E6. Foto: Arve Kjersheim, NIKU

Dispensasjon fra automatisk fredning i arealplansaker. Tydeliggjøring av dispensasjonsbestemmelsen

I kulturminneloven har det fra 1978 vært mulig å få dispensasjon fra automatisk fredning gjennom vedtak av arealplaner. Praksis begynner nå å bli etablert i overensstemmelse med loven. Likevel viser det seg at systemet er vanskelig å forstå for mange. Sakshåndteringen skjer etter både kulturminneloven og plan- og bygningsloven, og i kulturminneforvaltningen er mange nivåer og instanser inne i behandlingen. Ordlyden i kulturminneloven er utydelig og åpner for tolkninger. I plan- og bygningsloven er det ikke noe som viser at muligheten til å få avklart arealbruken for kulturminner, eksisterer.

Kulturminneutvalgets flertall anbefaler at ordlyden i dispensasjonsbestemmelsen for automatisk fredete kulturminner tas opp til vurdering med sikte på tydeliggjøring. Samtidig må det også stå tydelig i plan- og bygningsloven at det er mulig å få dispensasjon fra automatisk fredning.

Utvidelse av dispensasjonsadgangen i arealplansaker

For bygninger fra perioden 1537–1650, skipsfunn og vedtaksfredete kulturminner og kulturmiljøer, er det ikke mulig å få dispensasjon fra fredning gjennom arealplanprosessene. Den faglige vurderingen rundt en dispensasjon av disse kulturminnene skjer i planprosessen, mens det formelle vedtaket fattes i etterkant. *Kulturminneutvalgets flertall* mener at denne ordningen er lite hensiktsmessig, og anbefaler at det blir mulig å få dispensasjon fra fredning i forbindelse med vedtakelse av arealplan, uavhengig av om kulturminnet er automatisk fredet, vedtaksfredet eller beskyttet på annen måte i kulturminneloven. En slik mulighet vil også harmonisere bedre med reglene for konsekvensutredninger, der alle kulturminner og kulturmiljøer blir vurdert samlet.

Dekningsplikt

Spørsmålet om staten skal dekke utgifter til arkeologiske undersøkelser og utgravninger, er behandlet i kapittel 5.

I arbeidet med forskjellige planer har tiltakshaver plikt til å bekoste nødvendige registreringer av automatisk fredete kulturminner. Hvis det blir fremmet private reguleringsforslag, regnes kommunen som tiltakshaver når planen blir sendt ut på offentlig høring.

I følge planlovutvalget er mellom 80 og 90 prosent av alle planer initiert og fremmet av private. For kommuner med dårlig økonomi, kan det være en økonomisk belastning å dekke utgiftene til registreringer av automatisk fredete kulturminner i plansaker. Kulturminneloven åpner for at kommuner og andre skal kunne søke staten om tilskudd, men i praksis viser det seg at det ikke blir gitt tilskudd til registreringer. *Kulturminneutvalgets flertall* anbefaler at det er den som initierer og fremmer et privat planforslag som selv må dekke utgifter til registreringer, og at det tas inn en bestemmelse om dette i kulturminneloven.

Begrepsbruk

Begrepsbruken varierer i begge lovene og kan ha forskjellig meningsinnhold og rettsvirkning. *Kulturminneutvalgets flertall* anbefaler at man tilstreber en mer konsekvent og harmonisert bruk av begrepene i begge lovene.

8.6 Plan- og bygningslovens bestemmelse om bevaringsregulering

Plan- og bygningsloven paragraf 25 nr. 6 gir anledning til å utarbeide reguleringsbestemmelser for områder og bygningers eksteriør for å sikre kulturhistoriske verdier. Virkemiddelet gir anledning til en detaljert styring av et område, gjennom å regulere hvilke inngrep som er tillatt, hvilke som ikke er

tillatt og hvilke inngrep som krever særskilt tillatelse fra kulturminnemyndigheten. Det kan også gis bestemmelser for hvordan eventuelle inngrep skal utføres.

Kommunene har tradisjonelt sjelden benyttet seg av mulighetene plan- og bygningsloven paragraf 25 nr. 6 gir til å stille krav til bruk, vedlikehold og materialvalg for bygninger innenfor et bevaringsområde. Reguleringsbestemmelsene er ofte lite detaljerte og som regel utformet med henblikk på områdets overordnede karakter og bygningenes volum. Mangelen på detaljeringsgrad gjør at en for eksempel ikke klarer å hindre at originale bygningsdeler blir skiftet ut med nye. Dette fører ikke bare til at dokumentasjonsverdiene og de kultur- og arkitekturhistoriske verdiene blir redusert, men også til at de tekniske kvalitetene blir forringet.

Ved regulering etter plan- og bygningsloven paragraf 25 nr. 6 er det mulig å fastsette i reguleringsbestemmelsene hvilke type arbeider som skal godkjennes av myndighetene. Dersom dette ikke blir gjort, gjelder lovens generelle bestemmelser om søknadspliktige tiltak, jf. paragraf 93. I de fleste kommuner har tolkningen av denne paragrafen ført til en praksis der det ikke søkes om byggetillatelse for arbeider som ikke medfører vesentlige utseendemessige endringer av fasaden. Det søkes derfor også sjelden om byggetillatelse når vinduer skal skiftes. Også andre typer vedlikeholdsarbeider, som pussing av en fasade med nye materialer o.l., blir det i praksis sjelden søkt om tillatelse til å utføre.

Det er en betydelig begrensning i bruk av bevaringsregulering som virkemiddel i forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer. Bevaringsregulering kan i dag bare omfatte bygningers eksteriør og ytre form, og ikke kulturhistoriske og miljømessige verdier knyttet til interiøret. Dette er det bare anledning til ved fredning etter kulturminneloven.

Kulturminneutvalgets flertall anbefaler at kommunen bruker plan- og bygningsloven paragraf 25 nr. 6 som et mer aktivt virkemiddel i sitt kulturminnearbeid. Dette gjelder både i forhold til utforming av reguleringsbestemmelser og i praktiseringen av disse. *Utvalgets flertall* vil i tillegg anbefale at det åpnes for at plan- og bygningsloven også kan benyttes til å regulere interiører.

8.7 Oppsummering

Anbefalinger fra utvalgets flertall vedrørende kulturminneloven:

- Det må utarbeides en ny kulturminnelov.
- En forpliktelse om vern av nasjonale minoriteter i tråd med Europarådets rammekonvensjon, nedfelles i kulturminnelovens formålsparagraf.
- Det bør innføres en egen bestemmelse om at kommunen har plikt til å melde fra når bygninger som er oppført før 1945 i Nord-Troms og Finnmark planlegges revet eller vesentlig ombygd.
- Ordlyden i dispensasjonsbestemmelsen for automatisk fredete kulturminner må tas opp til vurdering med sikte på tydeliggjøring. Samtidig må det stå tydelig i plan- og bygningsloven at det er mulig å få dispensasjon fra automatisk fredning.
- Det må åpnes for å kunne gi dispensasjon fra fredning i forbindelse med vedtakelse av arealplan, uavhengig av om kulturminnet er automatisk fre-

- det, vedtaksfredet eller beskyttet på annen måte i kulturminneloven.
- Det tas inn en bestemmelse i kulturminneloven som sier at den som initierer og fremmer et privat planforslag selv må dekke utgifter til registreringer.

Anbefalinger fra utvalgets flertall til endringer i plan- og bygningsloven:

- Plan- og bygningsloven må styrkes som virkemiddel i kulturminnepolitikken.
- Enkeltmenneskers og gruppers mulighet til å delta i og påvirke beslutningsprosesser, må styrkes.
- Loven må i større grad legge vekt på kulturhistoriske og arkitektoniske forhold i byggesaksdelen.
- Kulturminner og kulturmiljøer må innarbeides som begrep i formålsbestemmelsen. Siktemålet er at kulturhistoriske hensyn og ressursaspektet tillegges større vekt ved praktiseringen av lovens ulike bestemmelser.
- Konsekvensutredninger må integreres i den ordinære planprosessen. Utredningene skal ta utgangspunkt i klare kriterier. Utredningens innhold og ansvarsfordeling mellom kommunen og ulike myndigheter, må utredes.
- Det må innføres bestemmelser om revidering av reguleringsplaner. Bestemmelsen må utformes på en slik måte at den ikke minsker muligheten til å sikre kulturminner og kulturmiljøer i et lengre tidsperspektiv gjennom bruk av plan- og bygningsloven.
- Den regionale planleggingen må styrkes og fylkesplanen må gjøres mer forpliktende når det gjelder arealbruken.
- Det må utredes nærmere hvilke konsekvenser en mer forpliktende fylkesplan vil ha for Sametingets muligheter til å ivareta de samiske interessene.
- Loven må åpne for økt adgang til å binde opp arealer for et lenger tidsrom i kommuneplanens arealdel.
- Loven må gi samiske interesser en tydeligere plass, både i formålsbestemmelsen og i bestemmelser om plantyper og konsekvensutredning.
- Det må tilstrebes en mer konsekvent og harmonisert bruk av begrepene i kulturminneloven og plan- og bygningsloven.
- Det må åpnes for at plan- og bygningsloven paragraf 25 nr. 6 også kan benyttes til å regulere interiører.
- Plan- og bygningsloven paragraf 25 nr. 6 må brukes mer aktivt som et virkemiddel i kommunenes kulturminnearbeid. Dette gjelder både i forhold til utforming av reguleringsbestemmelsene og i praktiseringen av disse.
- Dispensasjonspraksisen må innskjerpes.

Kapittel 9

Styrking av de økonomiske virkemidlene

9.1 Gode økonomiske rammevilkår for kulturminner og kulturmiljøer er samfunnsøkonomisk lønnsomt

Gode økonomiske rammevilkår er grunnleggende for å forvalte kulturminner og kulturmiljøer på en tilfredsstillende måte. Private eiere, organisasjoner, stiftelser, bedrifter og enkeltpersoner gjør i dag en betydelig innsats for å verne og legge til rette for bruk av den fysiske kulturarven. Hvor stor denne innsatsen er, omregnet i kroner og øre, er ikke beregnet.

Midler til kulturminneformål bevilges dessuten over både Miljøverndepartementets og andre departementers budsjetter, og fra fylkeskommuner, kommuner og ulike private fond, se også vedlegg 5.

De økonomiske virkemidlene i kulturminnearbeidet har tradisjonelt vært direkte tilskudd til vedlikehold og istandsetting av fredete og verneverdige kulturminner og kulturmiljøer. De senere årene har skatte- og avgiftssystemets betydning for å ta vare på kulturarven fått større oppmerksomhet.²² Eiere og frivillige organisasjoner har særlig vært pådrivere for å få dette vurdert. Debatten har i hovedsak vært rettet inn mot mulighetene for å få fradrag i inntekten og for å unngå avgifter ved innkjøp av materialer og bruk av håndverkertjenester i forbindelse med vedlikehold og restaurering av bygninger og anlegg samt fartøy.

Parallelt med utvalgets arbeid er det satt i verk en rekke tiltak for å vurdere hvordan man skal styrke økonomien på kulturminnefeltet. Se nærmere om dette i kapittel 1.

Makroøkonomiske betraktninger

Kulturminnene representerer kunnskapsverdier, opplevelsesverdier og bruksverdier for samfunnet. Det er komplisert å uttrykke disse verdier økonomisk og kvantitativt:

«Kulturens økonomiske betydning er enorm. Kulturens verdi skal imidlertid finnes i dens betydning for befolkningens kreativitet, livskvalitet, identitetsdannelse, æstetiske sans, sosial kritik m.m. – ikke i dens betydning for beskæftigelsen, nationalindkomsten, betalingsbalansen osv. Det siger seg næsten selv.»²³

22. Se blant annet Innst.S. nr. 160 (1994–95) Støtteordninger for eiere av fredete bygninger, St.meld. nr 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling og Innst.S. nr. 150 (1997–98), Ot.prp. nr. 1 (1999–2000) Skatte- og avgiftsopplegget 2000 – Lovendringer og St.prp. nr. 1 (2000–2001) for Miljøverndepartementet.

23. Bille Hansen, Trine; Kulturøkonomiske studier – «Økonomiske metoder vedrørende resourceallokering til kultur- og fritidsaktiviteter.» Licentiatavhandling Københavns Universitet, 1996.

Det er akseptert at kulturminnene har en verdi. I flere undersøkelser de siste årene sier et stort flertall av de spurte at kulturminnene har stor verdi og at det er viktig å ta vare på dem. Det er imidlertid vanskelig å kvantifisere verdien. En mulig tilnærming er å tenke seg at verdifulle kulturminner forsvinner. Hvilke konsekvenser ville det hatt dersom alle gravhauger og helleristninger forsvant? Kan vi tenke oss Norge uten viktige nasjonale symboler som det kongelige slott, Eidsvollsbygningen eller Stiklestad? I Bergen var det på 1950-tallet demonstrasjoner for å få revet Bryggen. Hvilke konsekvenser ville det hatt for dagens turisttilstrømming eller for markedsføringen av Bergen om Bryggen var blitt revet? Å tenke seg en slik situasjon er viktig for å fastslå verdien av kulturminnet. Det mest dramatiske tapet av verdifulle kulturminner de siste årene, er kirkebrannene på 1990-tallet. Ikke overraskende førte tapet av en kirke til sterke reaksjoner i lokalsamfunnet, også fra dem som ikke brukte kirken som kirke. For de fleste var dette et opplagt tap, også langt ut over kirkens økonomiske verdi.

En kategori kulturminner – bygninger og anlegg – kan kvantifiseres og vurderes økonomisk. 80 prosent av nasjonalformuen i Norge er realkapital²⁴. Av realkapitalen utgjør det bygde miljøet, dvs. bygninger, veier, anlegg ca. 70 prosent. Bygninger alene utgjør ca. 40 prosent. Verdien av landets ca. 3,5 millioner bygninger, fordelt på 325 millioner kvadratmeter, er kalkulert til 3 200 mrd. kroner²⁵. Av alle bygningene er ca. 495 000 bygd før 1900. Den årlige tilveksten av bygninger er i dag bare en prosent.

Samfunnsøkonomisk er det også av betydning hvordan bygninger vedlikeholdes. Enhver bygning bærer i seg kunnskap om hva som teknisk sett fungerer bra, og hva som ikke fungerer. Når bygningen blir vedlikeholdt, må man ta hensyn til denne kunnskapen, ellers kan det skape problemer og unødvendig høye kostnader. Det er tallrike eksempler på feil vedlikehold. Moderne, tett maling på eldre hus er årsak til økende råteskader. Feil behandling av murhus resulterer i økende vedlikeholdsbehov, samt puss- og fuktskader. Slik feilbehandling skyldes mangel på kunnskap. Tradisjonell behandling er økonomisk lønnsomt i et langt perspektiv²⁶.

Forebyggende vedlikehold er lønnsomt

Slik kulturminnene forvaltes i dag, skjer vedlikehold svært ofte etter at en skade har oppstått. Skaden blir verre med tiden, øker i omfang og kostnad, se figur 9.1. En ikke kvantifiserbar kostnad ved en slik praksis, er at en stadig større del av det bevaringsverdige originalmaterialet må erstattes. Den samfunnsmessige merkostnaden ved dette er ca. 14 prosent i året, eller 140 000 kroner pr. en million.

Det nivået dagens bevilgninger til vedlikehold ligger på, bidrar ikke til å få ned den samlede akkumulerte vedlikeholdskostnaden²⁷ (til normal)²⁸, se

24. Realkapital, dvs alt som er laget av mennesker.

25. Prof. Bjørberg, NTNU, 2000.

26. Prosjektrapport 212, 1997 fra Norges Byggforsknings Institutt.

27. Dagens nivå for fredete bygg og anlegg ligger på ca. 20 mill. kroner pr. år.

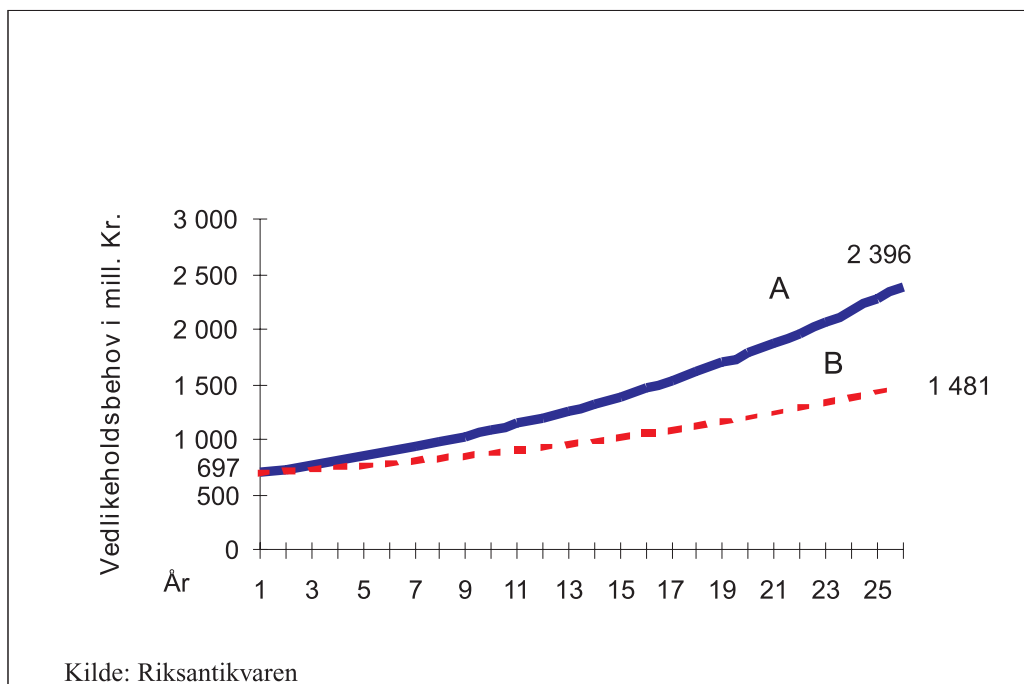
28. I følge Riksantikvarens tall er normalt vedlikeholdsbehov til fredete bygninger og anlegg beregnet til 55 mill. kroner pr. år.

figur 9.2. Etterslepet i utgiftene til vedlikehold øker med 32,5 mill. kroner pr. år.

Man kan unngå slike unødige merutgifter ved å satse på forebyggende vedlikehold. Mange profesjonelle eiendomsforvaltere driver forebyggende vedlikehold, og på den måten sparer de utgifter og øker fortjenesten (på investert kapital).

Investering i kompetanse gir samfunnsmessig gevinst

Vedlikehold av fredete kulturminner krever spesialisert kompetanse: håndverkere med kompetanse på gamle bygningsteknikker og materialbruk, og konservatorer. Samfunnet investerer i å utdanne slik spisskompetanse. Investeringen forrentes ved at arbeidstakere benytter seg av kunnskapen. Dagens praksis er at skaden ofte blir reparert etter at den har skjedd. Når en skade er konstatert, skal eieren og den offentlige kulturminneforvaltningen legge planer og «frigjøre» midler. Dette tar tid og fører til et akkumulert etterslep av vedlikeholdsoppgaver, tiltakende forfall og unødvendige kostnader. For å kunne ta igjen etterslepet som opparbeides, må det periodevis gjennomføres krafttak. Slik oppstår store svingninger i antall vedlikeholds- og reparasjonsoppgaver som må utføres.



Figur 9.1 Den øverste kurven viser utviklingen dersom intet vedlikehold utføres. Den nederste kurven viser utviklingen med dagens innsatsnivå.

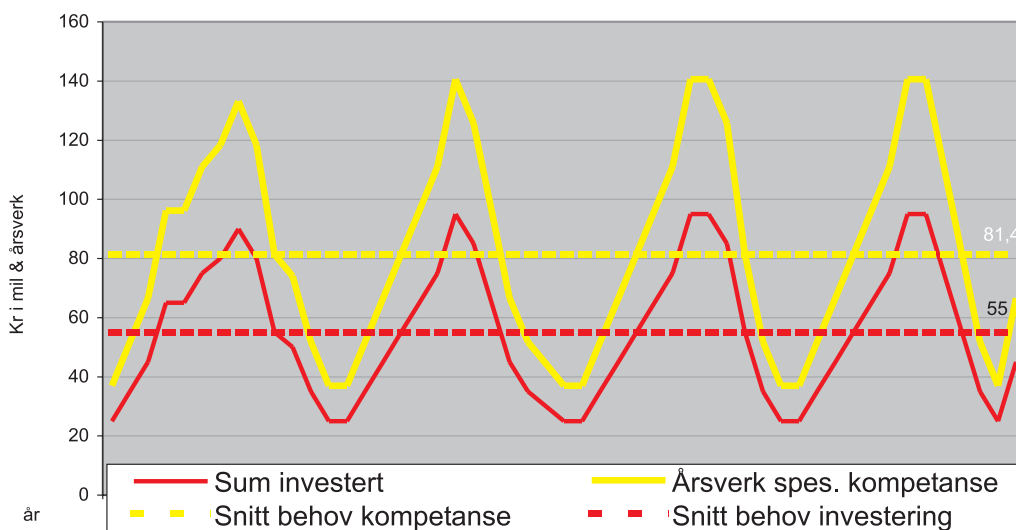
Kilde: Riksantikvaren

Effekten av denne praksisen er at også etterspørsel etter spesialisert kompetanse svinger, se figur 9.2. Den store differansen mellom topp og bunn

i etterspørselen etter slik kompetanse, er samfunnsøkonomisk ugunstig. Når etterspørselen øker, må det investeres i kompetanseoppbygging. Når behovet synker, vil den spesialiserte arbeidskraften måtte finne alternativ sysselsetting. Differansen mellom topp og bunn i denne syklusen er på ca. 103 årsverk. En slik variasjon fører til et behov for Norge for å investere 63,5 mill. kroner i opplæring. Når etterspørselen faller og arbeidskraften må søke alternativ sysselsetting, blir tapet tilsvarende. Om behovet for kompetanse, se også kapittel 11.

9.2 Behov for å styrke de økonomiske virkemidlene

To av utvalgets mål er å ha et mangfold av kulturminner og kulturmiljøer og at de økonomiske rammene står i forhold til oppgavene. Det er viktig at de økonomiske ringvirkningene i samfunnet av at kulturminner og kulturmiljøer tas vare på, blir synlige for alle. Ikke minst må de realverdier og de ressurser kulturminner representerer, bli synliggjort, og vedlikeholdet må være slik dimensjonert og innrettet at denne formuen ikke forringes eller går tapt.



Figur 9.2 Beregningene i denne figuren illustrerer en metode for å dokumentere samfunnsøkonomiske kostnader av vedlikeholdspraksis. Tallene er ikke fasit. Datagrunnlaget er basert på faktiske tall, dvs. at normalt vedlikehold er på 55 mill. kroner og at normalbehovet for kompetanse er på 81,4 årsverk. Kurven for svingninger er basert på faktiske behov, men ikke på faktiske investeringer

Kilde: Riksantikvaren

Erfaringer viser at tilstanden til en stor del av den fredete bygningsmassen og verneverdige flytende fartøy ikke er tilfredsstillende, og en del av dem er i til dels svært dårlig forfatning. Det er derfor et stort behov for å sette i stand og vedlikeholde denne delen av kulturarven. Videre er omfanget av inngrep i, og ødeleggelse av, automatisk fredete kulturminner foruroligende stort.

Samtidig viser beregninger at de økonomiske midlene på kulturminnefeltet på langt nær dekker det behovet som eksisterer, jf. boks 9.1. Utvalgets flertall mener det er helt nødvendig med en rask og betydelig opptrapping av de statlige bevilgningene, slik at den fysiske kulturarven kan tas forsvarlig vare på.

Behovet for mer penger må likevel ses i lys av hva som er realistisk å oppnå. Uavhengig av om bevilgningene øker eller blir opprettholdt på dagens nivå, vil det være behov for å prioritere mellom hvilke kulturminner som skal bevares og hvilke som ikke skal bevares. Spørsmålet er blant annet om vi for fremtiden skal ta vare på alt det vi i dag vurderer som verneverdig. *Utvalgets flertall* anbefaler at det utvikles bedre kriterier for en slik prioritering. Kriteriene må gjøres kjent og tas i bruk så raskt som mulig.

9.2.1 Styrking av økonomiske støtteordninger

Utvalgets flertall mener de økonomiske bevilgningene på kulturminnefeltet må få et betydelig løft. Midlene kan komme fra ulike finansieringskilder. Det er behov for sikrings- og vedlikeholdstiltak til bygninger, anlegg og fartøy, og skjøtsel og tilretteleggingstiltak i områder og på automatisk fredete kulturminner. Også forskning og annen kunnskapsoppbygging knyttet til kulturminner og kulturmiljøer, må prioriteres ved tildeling av midler. Ressurser må gå til prosjekter og tiltak som bidrar til et mangfold av kulturminner, og til å ta vare på de kulturhistoriske verdier og realverdier kulturminnene representerer. Bruk av tilskudds- og fondsmidler bør kunne skje i kombinasjon med bruk av private midler.

Utvalgets flertall mener det er tre ordninger som i hovedsak skal bidra til den offentlige ressursinnsatsen på kulturminnefeltet:

- tilskuddsmidler
- kulturminnefond
- særregler for kulturminner og kulturmiljøer i skatte- og avgiftsregelverket

Tilskuddsordningen som staten forvalter, har klare bestemmelser for hva midlene kan brukes til og hvem som kan få tilskudd. Den gir staten anledning til å styre bruken av ressursene. På denne måten kan hele landet og alle typer kulturminner ses under ett i et helhetlig perspektiv. Avgjørelsene som tas, er basert på kulturminnefaglige innspill, og er gjenstand for politiske vurderinger og prioriteringer.

Boks 9.1 Gapet mellom behov og tilgjengelige midler

Riksantikvarens utkast til opptrappingsplan fra 2000 viser at det er behov for ni mrd. kroner fram til 2020 til tiltak for å sette i stand og vedlikeholde ulike kulturminner. I Riksantikvarens behovsanalyse fra oktober 2001, er prosjekter og løpende oppgaver for perioden 2002–2005 beregnet til 1,9 mrd. kroner, dvs. 400–550 mill. kroner pr. år. Dette beløpet kommer i tillegg til dagens bevilgning. 950 mill. kroner av dette forutsettes overført fra Miljøverndepartementets budsjett. Sett i lys av at Miljøverndepartementet både for 2001 og 2002 har bevilget ca. 210 mill. kroner pr. år til

kulturminnefeltet, er det et stort gap mellom det beregnete behovet og det som faktisk bevilges.

Utvalgets flertall anbefaler at statlige tilskudd fortsatt skal være hovedkilden til finansiering av statens arbeid med kulturminner og kulturmiljøer. Staten har, og må fortsatt ha, et særskilt ansvar for de kulturminnene og kulturmiljøene som er fredet i medhold av kulturminneloven. I tillegg har staten hovedansvaret for å sikre forskning og kunnskapsoppbygging på området. *Utvalgets flertall* anbefaler derfor at de statlige tilskuddsmidlene i hovedsak blir brukt til å ta vare på disse kulturminnene og kulturmiljøene. Dette må gjerne skje i en kombinasjon med midler fra den eller de som søker om tilskudd, slik praksis er i dag. Tilskuddsposten må imidlertid økes betydelig for å kunne møte det behovet som kommer fram, blant annet gjennom Riksantikvarens behovsanalyse. De kriteriene som i dag ligger til grunn for tildeling av tilskudd, må gjennomgås og tilpasses de målsettingene utvalgets flertall fremmer.

Staten har også et ansvar for at den offentlige kulturminneforvaltningen fungerer på en god måte, både for kulturminnene og for aktørene på feltet. Bemanningssituasjonen vurderes å være tilstrekkelig på sentralt nivå. Regionalt er det imidlertid stort behov for flere folk. *Utvalgets flertall* anbefaler at kulturminneforvaltningen både i fylkeskommunene og i Sametinget styrkes vesentlig. Hvorvidt disse ressursene i sin helhet skal tilføres fylkeskommunene og Sametinget, må ses i lys av hvilket ansvar og hvilke oppgaver som skal legges til kommunene og hvilke som skal forbli regionale. Også Riksantikvarens framtidige oppgaver må inngå i en slik vurdering.



Figur 9.3 Fredete kulturmiljøer har behov for ytterligere tilskuddsmidler, blant annet til skjøtsel. Neiden i Sør-Varanger var det tredje kulturmiljøet som ble fredet i Norge.

Foto: Arve Kjersheim, NIKU

For områder som er bevaringsregulert etter plan- og bygningsloven, anbefaler *utvalgets flertall* at staten øremerker midler som kommunene skal nytte til ulike tiltak som fremmer reguleringsens formål. Dette kan være tilskudd til vedlikehold, istandsetting og tilrettelegging av landskap, bygninger og andre kulturminner.

9.2.2 Kulturminnefond

Sammenliknet med en ren offentlig tilskuddsordning, har et fond den fordel at avkastningen ikke blir gjenstand for prioriteringsdrøftinger ved hvert statsbudsjett. Prinsippene i bevilgningsreglementet vil heller ikke gjelde, noe som blant annet betyr at midlene kan brukes til prosjekter som tilfredsstillende de kravene og kriteriene fondet stiller. Midlene behøver heller ikke nyttes innenfor et budsjettår, noe som innebærer større mulighet til å satse også på langsiktige prosjekter.

Stortinget har både i 2000 og 2001 etterlyst et kulturminnefond, og har bedt regjeringen komme med et eget forslag om dette. I St.prp. nr. 1 (2001–2002) Tillegg nr. 4 (2001–2002) varslet regjeringen Bondevik II at den vil komme tilbake med et forslag om å opprette et kulturminnefond. Stortinget sluttet seg til dette under budsjettbehandlingen høsten 2001.

Utvalgets flertall anbefaler at det blir opprettet et kulturminnefond med statlige midler. Fondet skal være et supplement til statlige tilskudd og ikke komme til erstatning for det ansvaret staten har for fredete kulturminner og kulturmiljøer. Fondets hovedmålsetting må være å stimulere til kulturminnetiltak og –aktiviteter regionalt og lokalt, og midlene skal primært gå til kulturminner og kulturmiljøer som ikke er fredet etter kulturminneloven. Felle-sprosjekter mellom ulike aktører regionalt og lokalt bør gis prioritet. Det samme gjelder for prosjekter knyttet til samiske og andre nasjonale minoriteter. Det kan også søkes om midler til prosjekter som omfatter fredete kulturminner og kulturmiljøer, men det må være en forutsetning at hovedandelen av de kulturminner prosjektet gjelder, ikke er fredet etter kulturminneloven. På grunn av at alle samiske kulturminner som er eldre enn 100 år er automatisk fredet, mener utvalgets flertall det ikke må være begrensninger for å kunne søke om prosjektmidler fra fondet for slike kulturminner.

Et kulturminnefond kan organiseres på mange ulike måter. Utvalgets flertall mener et fond kan organiseres som en selvstendig juridisk enhet. Et styre oppnevnes med offentlige og private aktører. Midler fra fondet skal kunne gis både som direkte tilskudd og som lån. Privat medfinansiering av prosjekter vil lettere kunne utløse midler fra fondet. Fondet bør være av en slik størrelse at det gir en avkastning på rundt 100 mill. kroner pr. år.

Når det gjelder finansieringen av fondet, kapitalforvaltning mv., mener utvalgets flertall det bør ses hen til ulike fond i andre land som er rettet inn mot kulturminnetiltak, se boks 9.2 og 9.3.

9.3 Skatte- og avgiftssystemet

Skatte- og avgiftssystemet griper inn i arbeidet med forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer på mange måter. Bestemmelsene gjelder i særlig grad de som eier bygninger, anlegg og fartøy, men også offentlige myndigheter og forsknings- og utredningsinstanser berøres. Utvalgets flertall har derfor vurdert dagens system og fremmer forslag som skal bidra til at skatte- og avgiftssystemet blir et aktivt og positivt virkemiddel i arbeidet med å bruke og ta vare på kulturminner og kulturmiljøer. En nærmere omtale av dagens regelverk er gitt i vedlegg 3.

Boks 9.2 Heritage Lottery Fund, Storbritannia

Etablert i 1980. Fra 1993 fikk det ansvaret for å forvalte den delen av inntekten fra National Lottery som skal benyttes til kulturarvstiltak. Av hvert pund som brukes på et lodd i National Lottery, går 4,66 pence til kulturarvstiltak.

Heritage Lottery Fund gir lån og tilskudd til:

landskap, bygninger og anlegg som er spektakulære, eller har historisk, estetisk, arkitektonisk eller vitenskapelig interesse
gjenstander av historisk, kunstnerisk eller vitenskapelig interesse
samlinger av historisk, kunstnerisk eller vitenskapelig interesse

For 1999/2000 hadde National Lottery Fund en inntekt på £294.000.000. £216.000.000 ble gitt i lån og tilskudd.

Boks 9.3 RealDanmark Fonden (etablert 1999)

RealDanmark Fonden skal forvalte foreningen RealDanmarks midler til allmenntilgjengelige og allment velgjørende arbeid innenfor det bygde miljø. Fondet forvalter i dag 21 mrd. DKK. Avkastningen som skal brukes til fondsformål, er forventet å være 200–250 mill. DKK i året. Midler fra selve fondet kan ikke benyttes.

Endelig fonds- og investeringsstrategi er under utvikling, men noen satsingsområder der fondet skal medvirke til å fremme utviklingen, er så langt identifisert. Dette skal skje gjennom:

et bredt nedslagsfelt i Danmark

nye kvaliteter i byene

kvalitet og produktivitet i byggearbeidene

nye boliger og boligformer

å sikre den historiske arven

folkelig kjennskap til god arkitektur, god design og godt håndverk

Fondet vil gi støtte til utvikling av ny kunnskap, formidling av kunnskap og holdninger, og til konkrete prosjekter. Fondet vil legge vekt på å skape partnerskap med interessentene knyttet til realisering og videre drift av de større prosjektene.

9.3.1 Vurdering av statens holdning til særbestemmelser

Det er få bestemmelser som i dag gir særskilte muligheter for fradrag i inntekten, eller avgiftslettelse eller –fritak for verdifulle kulturminner. Fra skattemyndighetenes side har dette vært begrunnet med behovet for et enhetlig regelverk, med færrest mulige unntak. Målet er å sikre et enkelt og forutsigbart skatte- og avgiftssystem, som kan administreres med lavest mulige kostnader. Myndighetene har imidlertid i liten grad uttalt at særregler for verdifulle kulturminner vil føre til et stort inntektstap for staten.

En annet argument, som både Stortinget og regjeringen har lagt til grunn, er at direkte tilskudd til kulturminner er et mer treffsikkert virkemiddel enn endringer i skatte- og avgiftslovgivningen. Dette kan illustreres med behandlingen av Innst.S. nr. 160 (1994–95) *Støtteordninger for eiere av fredete bygninger*.

Boks 9.4 Innst. S. nr. 160 (1994–95) Støtteordningene for eiere av fredete bygninger

Stortinget ba regjeringen «vurdere ulike tiltak for å bedre støtteordningene til eiere av fredete bygninger herunder tilskuddsordninger, avgiftsfritak eller avgiftsrefusjon for restaureringsarbeider på bygninger fredet

etter kulturminneloven og legge dette frem for Stortinget så snart som mulig».

Fra innstillingen siteres følgende: «Komiteen anser de fredete bygningene som svært viktige innslag i kulturlandskapet som en dokumentasjon av lokal kultur og historie (...). Komiteen viser til at de fredete bygningene er en stor økonomisk belastning for eierne. Vedlikehold og drift av fredete bygninger er pålagt eieren ved lov og er meget kostnadskreven. Vedlikeholdet må skje etter gitte retningslinjer og pålegg fra Riksantikvaren. Ofte er det nødvendig med spesialmaterialer til svært høy pris.» Komiteen anser det videre «urimelig at utgiftene til vedlikeholdet av den kulturarven som de fredete bygningene utgjør i så stor utstrekning som i dag skal belastes eieren. Flertallet frykter at mange av de fredete bygningene kan forfalle hvis eierne ikke ytes mer økonomisk støtte enn i dag.»

På bakgrunn av Stortingets anmodning ble det i St.prp. nr. 1 (1995–96) uttalt at Finansdepartementet etter merverdiavgiftsloven kan fritta fra avgiftsplikt når det foreligger særlige forhold. Etter fast praksis gis det ikke avgiftsfritak til fremme av formål som ligger utenfor merverdiavgiftsloven, for eksempel formål av kulturpolitisk art. Loven paragraf 70 bygger på det prinsipielle syn at støtte til slike formål ikke bør gis indirekte gjennom avgiftsfritak, men stilles til rådighet over budsjettets utgiftsside. Finanskomiteen uttalte til dette at «det mest hensiktsmessige vil være i hovedsak å basere seg på tilskuddsordninger for å ivareta intensjonene i Innst.S.nr. 160 (1994–95)»

Tilsvarende prinsipielle syn ble lagt til grunn av både Stortinget og regjeringen høsten 1999 ved behandlingen av Ot.prp. nr. 1 (1999–2000) *Skatte- og avgiftsopplegget 2000 – Lovendringer*.

Utvalgets flertall mener det må legges opp til en bruk av økonomiske virkemidler der både direkte økonomiske tilskudd og indirekte støtte i form av skatte- og avgiftsreduksjon eller –fritak, bør brukes side om side. En mer aktiv bruk av slike virkemidler vil være et motiverende element for alle eiere av kulturminner, og samtidig bidra til å styrke det helhetlige kulturminnearbeidet.

Utvalgets flertall mener at bedre skatte- og avgiftsmessige betingelser vil ha stor betydning for enkeltmenneskers motivasjon og holdninger til det å ta vare på kulturminner. Særregler for kulturminner og kulturmiljøer vil også være et mer forutsigbart virkemiddel enn direkte tilskudd, som endres og varierer i størrelse fra år til år på grunn av endrete prioriteringer.

Utvalgets flertall mener at en økt satsing fra myndighetenes side er helt nødvendig. Fram til i dag har oppgaven med å ta vare på kulturminner og kulturmiljøer i for stor grad vært pålagt eiere, brukere, frivillige organisasjoner, museer og lokalsamfunn. Staten har i for liten grad vist vilje til å ta sin del av ansvaret gjennom skattefradrag og lettelser, eller fritak for avgifter. Resultatet er kjent: Eiere eller brukere blir pålagt et ansvar som det er vanskelig eller umulig å oppfylle innenfor dagens økonomiske ramme, med det resultat at den fysiske kulturarven forringes eller går tapt. Det må derfor etableres mer

gjensidige forpliktelser på skatte- og avgiftsfeltet mellom eiere på den ene siden, og offentlige myndigheter på den andre siden.

9.3.2 Særregler for fredete og bevaringsregulerte kulturminner og kulturmiljøer

Utvalgets flertall mener at særbestemmelser for kulturminner i skatte- og avgiftssystemet må omfatte de som er fredet etter kulturminneloven og de som er bevaringsregulert etter plan- og bygningsloven. Det er mange forhold som tilsier egne bestemmelser for disse kategorier kulturminner:

- De er så viktige at det offentlige (staten eller kommunen) har funnet det nødvendig å verne dem spesielt, etter enten kulturminneloven eller plan- og bygningsloven. Slike vedtak er fra offentlige myndigheters side begrunnet i at disse kulturminnene og kulturmiljøene har internasjonal, nasjonal eller stor lokal verdi.
- De blir i større grad enn andre eiendommer ansett som del av fellesskaps verdier – enten nasjonens eller lokalsamfunnets. Dette innebærer at eierne og rettighetshaverne må akseptere en større grad av oppfølging og kontroll fra myndighetenes side. Samtidig blir slike eiendommer normalt gjenstand for større oppmerksomhet, for eksempel som utfartssted eller reisemål, både for lokalbefolkningen og tilreisende.
- De er underlagt en strengere forvaltning enn annen fast eiendom. Dette innebærer at det er vanskeligere og ofte mer tidkrevende å få tillatelser til å foreta endringer og moderniseringer av eiendommen.
- En fredning vil normalt innebære begrensninger, som forbud mot å fradele eiendommen, eller krav om at den skal vedlikeholdes og settes i stand på en spesiell og, i en del tilfeller, dyrere måte. I de tilfeller vedlikeholdet blir forsømt og eiendommen står i fare for å forfalle, kan eieren bli pålagt å gjennomføre tiltak for å motvirke dette.
- Når et område eller enkeltobjekt er bevaringsregulert, innebærer det normalt begrensninger på den enkelte eiendom. Vedlikehold og istandsetting av eiendommer kan kreve særskilt kompetanse og føre med seg merutgifter for eieren.



Figur 9.4 Vedlikehold og istandsetting av fredete bygninger kan kreve spesiell håndverkerkompetanse og kostbare materialer. Skatte- og avgiftsfritak kan være stimulerende incitament for eiere av fredete bygninger. Store Løken gård i Løten.

Foto: Haavard Christiansen, Riksantikvaren

På denne bakgrunn ser utvalgets flertallet stort behov for flere forbedringer i skatte- og avgiftssystemet for fredete og bevaringsregulerte kulturminner. Målet er et regelverk som sikrer gode og forutsigbare rammebetingelser for dem som skal forvalte viktige deler av vår fysiske kulturarv.

Også for andre verdifulle kulturminner bør myndighetene legge til rette for et regelverk som stimulerer til innsats. For slike kulturminner bør det blant annet vurderes å legge opp til en registrerings- og godkjenningsordning for skatte- og avgiftsfritak, en ordning som er enkel å håndtere både for skattemyndighetene og for den offentlige kulturminneforvaltningen.

Merverdiavgiftsloven

Merverdiavgiftsloven har stor betydning for den enkeltes mulighet til å kunne vedlikeholde og sette i stand kulturminner og kulturmiljøer. Fritak for å betale merverdiavgift vil bety mye for å kunne ta vare på det enkelte kulturminnet. *Utvalgets flertall* anbefaler derfor at det gis fritak for merverdiavgift for bruk av spesielle materialer og håndverkertjenester når det gjelder fredete og bevaringsregulerte bygninger og anlegg. Forslaget er ikke begrenset til boligeiendommer, men bør også omfatte fritidseiendommer og bygninger som ikke er i bruk.

Reformen om merverdiavgift på tjenester, som ble innført fra 1. juli 2001, har reist nye og viktige problemstillinger vedrørende bruk og vern av kulturminner og kulturmiljøer. Endringen innebærer blant annet at forskning-

stjenester som ikke finansieres av Norges forskningsråd, er avgiftspliktige. Reformen har skapt usikkerhet om utgifter til arkeologiske undersøkelser og utgravinger er avgiftspliktige, og dermed må belastes den enkelte tiltakshaver. Det er også uklarheter knyttet til avgiftsplikten for kjøp av en rekke andre tjenester på arkeologifeltet.



Figur 9.5 Det anbefales at forskning bør være unntatt fra merverdiavgift. Gamle skjeletter og skjelettdeler gir ny viten om menneskers liv og virke fra flere tusen år til bake.

Foto: Joppe N. Christensen, NIKU

Utvalgets flertall anbefaler at det skal være fritak for merverdiavgift i merverdiavgiftsloven ved alle forsknings- og utredningsoppdrag.

Når det gjelder merverdiavgift på arkeologiske undersøkelser og utgravinger, mener utvalgets flertall at disse tjenestene må unntas fra avgiftsplikten. Utgifter til slike undersøkelser og utgravinger skal som hovedregel belastes en tiltakshaver. Kostnadene ved utgravinger kommer ofte opp i betydelige summer, og er kilde til en rekke konflikter mellom tiltakshaveren, kommunen og den offentlige kulturminneforvaltningen. Utvalgets flertall vil se det

som svært uheldig dersom tiltakshavere skal få ytterligere utgifter i slike tilfeller, i form av en merverdiavgift på 24 prosent. *Utvalgets flertall* anbefaler derfor at det i merverdiavgiftsloven tas inn en bestemmelse som unntar arkeologiske undersøkelser og utgravinger fra merverdiavgift.

Skatteloven

Utvalgets flertall mener at skillet mellom vedlikehold og påkostninger i skatteloven er uheldig i forhold til å ta vare på de kulturhistoriske verdiene på eiendommen på en best mulig måte. Skillet stimulerer ikke eieren til å foreta arbeider på eiendommen ut over vanlig vedlikehold. Det medfører også i en del tilfeller at eieren ikke får fradrag for utgifter til forebyggende tiltak, som brann- og innbruddsalarm. Praksis viser at ligningsmyndighetene ser på dette som en påkostning som ikke er fradragsberettiget. Dette understreker ytterligere behovet for endringer. *Utvalgets flertall* anbefaler at alle utgifter knyttet til det å ta vare på de kulturhistoriske verdiene gjennom vedlikehold og påkostninger på eiendommen betraktes som vedlikehold i skattelovens forstand.

Dagens ordning med frihet til å velge mellom prosentligning eller direkte ligning for fredete og bevaringsregulerte eiendommer, er mer fleksibel enn tidligere. Mye tyder imidlertid på at reglene kun er til hjelp for de eiere som har eiendom i områder med lav markedsleie. Dette har sammenheng med at leien blir lagt til den enkelte eiers inntekt. Ved høy markedsleie blir effekten av fradragene redusert. Med brutto markedsleie over et visst nivå, må eieren opp i ganske store vedlikeholdskostnader før det blir noen effekt av å velge direkte ligning. I tillegg er den prosentvise fradragsberegningen på inntil fem år ved skifte mellom prosentligning og direkte ligning, et hinder. Det er først det sjette året man får fullt fradrag. Den reduserte effekten av endringen gjelder særlig dem som har eiendommer i bevaringsregulerte områder, fordi slike eiendommer stort sett befinner seg i byområder med høy markedsleie.

Utvalgets flertall anbefaler at de som eier fredete og spesialregulerte boliger eller fritidseiendommer, får adgang til å prosentligne eiendommen, samtidig som utgiftene til vedlikehold og påkostninger blir direkte fradragsberettiget på lik linje med reglene i skatteloven paragraf 7–13. Forslaget innebærer at vedlikehold og påkostninger av fredete og bevaringsregulerte eiendommer anses som ekstraordinære utgifter, fordi slikt vedlikehold og påkostninger kan kreve særlig kompetanse og medføre økte utgifter for eier. Dermed fanger man opp det samme prinsippet som i dag ligger til grunn for bestemmelsen.

Når det gjelder bygninger som ikke er i bruk, må det etter utvalgets syn utvikles en ordning som gir mulighet for fradrag for utgifter til vedlikehold og påkostninger på slike eiendommer.

Eiendomsskatt

I gjeldende lov er det ikke definert hvilke eiendommer av kulturhistorisk verdi som kan unntas fra eiendomsskatt. Det er derfor opp til det enkelte kommunestyret å vurdere et fritak. Selv om det i forslaget i NOU 1996: 20 *Ny lov om eiendomsskatt* ligger inne at alle fredete eiendommer kan unntas fra beskat-

ning, er det fortsatt opp til kommunestyret om den enkelte fredete bygning skal unntas fra beskatning eller ikke.

Utvalgets flertall anbefaler at det innføres et generelt unntak fra eiendomsskatt for alle eiendommer som er fredet eller bevaringsregulert. Ved et slikt fritak vil en kunne unngå en rekke vanskelige spørsmål med hensyn til hvilke eiendommer som skal unntas. Samtidig vil en forhindre at det skapes et økonomisk skille mellom eiere av ulike fredete og bevaringsregulerte eiendommer.

Utvalgets flertall understreker at det er mulig å etablere særordninger for kulturminner og kulturmiljøer også på andre deler av skatte- og avgiftsfeltet enn dem som er foreslått ovenfor. Dette gjelder blant annet formuesskatt og arveavgift.

9.4 Oppsummering

Anbefalinger fra utvalgets flertall:

- Uavhengig av om bevilgningene øker eller blir opprettholdt på dagens nivå, må det utvikles bedre kriterier for prioritering mellom hvilke kulturminner som skal bevares og hvilke som ikke skal bevares. Kriteriene må gjøres kjent og tas i bruk så raskt som mulig.
- Statlige tilskudd skal være hovedkilden ved istandsetting og vedlikehold av fredete kulturminner og kulturmiljøer, og tilskuddsrammen må økes vesentlig.
- Kulturminneforvaltningen både i fylkeskommunene og i Sametinget må styrkes vesentlig.
- Det må øremerkes statlige midler som kommunene skal nytte til ulike tiltak innenfor bevaringsregulerte områder etter plan- og bygningsloven.
- Det opprettes et kulturminnefond med statlige midler. Fondet skal være et supplement til statlige tilskudd, og ikke komme til erstatning for det ansvaret staten har for fredete kulturminner og kulturmiljøer. Fondets hovedmålsetting må være å stimulere til kulturminnetiltak og –aktiviteter regionalt og lokalt, og midlene skal primært gå til kulturminner og kulturmiljøer som ikke er fredet etter kulturminneloven.
- Det gis fritak for merverdiavgift ved bruk materialer og håndverkertjenester på fredete og bevaringsregulerte boliger, fritidseiendommer og bygninger som ikke er i bruk.
- Det må innføres fritak for merverdiavgift i merverdiavgiftsloven for alle forsknings- og utredningsoppdrag.
- Det tas inn en bestemmelse i merverdiavgiftsloven som unntar arkeologiske undersøkelser og utgravinger fra merverdiavgift.
- Alle utgifter knyttet til det å ta vare på de kulturhistoriske verdiene gjennom vedlikehold og påkostninger på eiendommen, må betraktes som vedlikehold i skattelovens forstand.
- Eiere av fredete og spesialregulerte bolig- eller fritidseiendommer må få adgang til å prosentligne eiendommen, samtidig som utgifter til vedlikehold og påkostninger er direkte fradragsberettigete.
- Det innføres et generelt unntak for eiendomsskatt for alle eiendommer som er fredet eller bevaringsregulert.

Kapittel 10

Organisering av den offentlige kulturminneforvaltningen

10.1 Generelt om dagens offentlige kulturminneforvaltning

Etter at utvalget ble oppnevnt våren 1999, er det vedtatt flere grunnleggende organisatoriske endringer som får betydning også for kulturminnefeltet, jf. kapittel 1. Den mest omfattende er Stortingets vedtak om en ny oppgavefordeling på regionalt og lokalt nivå²⁹. Utvalgets flertall har lagt disse nye forutsettningene til grunn for sine vurderinger og anbefalinger.

Når det gjelder den offentlige kulturminneforvaltningen, har den desentraliserte forvaltningen vært i funksjon i 12 år. Brukere og samarbeidspartnere er jevnt over fornøyde, selv om det også fins en del punkter som kan forbedres. Utvalgets flertall mener det i dagens situasjon ikke er behov for noen nye og grunnleggende organisatoriske endringer. Som en generell og overordnet konklusjon, mener utvalgets flertall at det i sammenheng med endringene i ansvars- og myndighetsfordelingen regionalt og lokalt, først og fremst er viktig å legge avgjørende vekt på behovet for samordnet innsats og samarbeid. Likeledes må kommunene og den regionale kulturminneforvaltningen sikres tilgang på kompetanse, kunnskap og økonomiske ressurser.

Utvalgets flertall har likevel på enkelte punkter sett behov for en bedre rendyrking av oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene, og forslår derfor enkelte endringer.

Verdien av partnerskapstenkingen er tydelig, også på kulturminneområdet. Selv om sentrale forvaltningsoppgaver overføres til fylkeskommunen, er den helhetlige håndteringen av planprosesser og utbyggingssaker fremdeles avhengig av et nødvendig samspill mellom stat, fylkeskommune, kommune, frivillige organisasjoner, eiere og tiltakshavere.

10.2 Kommunen

Kommunene har gjennom samfunns- og arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven et sentralt virkemiddel for å ivareta kulturminne- og kulturmiljøinteresser. De har dessuten som lokal landbruksmyndighet en sentral rolle i forvaltningen av landbrukets tilskuddsordninger til kulturminner og kulturlandskap, samt i behandling av søknader om nydyrking.

Kommunen har imidlertid ikke fått tildelt myndighet eller oppgaver etter kulturminneloven³⁰.

Stortinget besluttet våren 2001 at det skal delegeres myndighet og overføres oppgaver til kommunene på miljøfeltet³¹. I den sammenheng har Mil-

29. St.meld. nr. 31 (2000–2001) Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling. Innst.S. nr. 307 (2000–2001) Innstilling fra kommunalkomiteen om kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling. Behandlet 14. juni 2001.

jøverndepartementet invitert fylkeskommunene, Sametinget og kommunene, i samarbeid med frivillige organisasjoner, museer og andre berørte parter, til å komme med innspill til hvilke oppgaver, hvilket ansvar og hvilken myndighet fylkeskommunene og kommunene bør ha i framtiden. De er også bedt om å komme med synspunkter på kompetansebehov og eventuelle tiltak som bør iverksettes. Miljøverndepartementet legger opp til en prosess der overføring av oppgaver, ansvar og myndighet, samt tiltak for kompetanseutvikling, planlegges gjennomført i perioden 2002 – 2005.

Utvalgets flertall mener at en helt sentral utfordring for den framtidige kulturminnepolitikken er å styrke folks bevissthet om verdien av kulturminner og kulturmiljøer som ressurser for kommunen, lokalsamfunnet og dem selv. Utvalgets flertall mener at for å styrke kommunens rolle på området, må dialogen og partnerskapet mellom kulturminneforvaltningen og kommunene på den ene siden, og mellom kommunene og innbyggerne på den andre siden, styrkes. Det må legges vekt på å bruke og utvikle de mulighetene kommunen allerede har til å ta vare på den fysiske kulturarven gjennom en mer aktiv bruk av plan- og bygningsloven. *Utvalgets flertall* anbefaler dessuten at plan- og bygningslovens bestemmelser styrkes i forhold til kulturminner og kulturmiljøer, jf. omtale av plan- og bygningsloven i kapittel 8.

Utvalgets flertall er positivt til at kommunen kan få overført ansvar og oppgaver på kulturminnefeltet. Utvalgets flertall er imidlertid opptatt av å få avklart følgende før en prosess settes i gang:

- roller og ansvar må klargjøres
- kommunene må sikres tilgang på kompetanse
- kommunene må sikres tilgang på økonomiske ressurser
- det må legges til rette for nettverksbygging og partnerskap eller samarbeid
- arbeidsdeling og samarbeid kommunene imellom – interkommunalt samarbeid

Utvalgets flertall anbefaler at det legges til rette for å overføre en del oppgaver på kulturminneområdet til kommunene. De kommuner som allerede har kompetanse og som ønsker å få oppgaver overført, bør få anledning til det. Tilsvarende har rundt 100 kommuner hittil fått overført oppgaver knyttet til forvaltning av områder vernet etter naturvernloven.

Utvalgets flertall understreker at både regionale og lokale museer og frivillige organisasjoner bør være sentrale samarbeidspartnere. I tillegg bør ulike nettverk og møtesteder som følger av plan- og bygningslovens saksbehandlingsregler, aktiviseres og slik gi nye muligheter.

Utvalgets flertall mener videre at regionale og lokale museer bør være sentrale medspillere for kulturminneforvaltningen i utvikling av kompetansemiljøer. Museene har spesialkompetanse på flere områder, også når det gjelder formidling, og vil derfor være viktige for å fremme lokal og regional bevissthet

30. Det er kun 12 kommuner, som i en prøveperiode fra 1991, er gitt begrenset myndighet etter kulturminneloven. Disse kommunene er Fredrikstad, Moss, Rygge, Bærum, Gausdal, Ringebu, Kristiansand, Hå, Gjesdal, Fræna, Røros og Levanger.

31. Se Innst.S. nr. 307 (2000–2001) til St.meld. nr. 31 (2000–2001) Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling.

og engasjement i forhold til å ta vare på kulturminner og kulturmiljøer. *Utvalgets flertall* anbefaler at formidling får en sentral plass i kommunesatsingen. Formidlingskompetanse kan for eksempel knyttes til de nye, konsoliderte museumsenhetene med blant annet ansvar for prosjekter rettet mot skolene, se også kapittel 7 og 11.

I forbindelse med kommunenes kulturminneansvar, må kommunene og museene forplikte hverandre gjensidig i større grad enn i dag. Men utvalgets flertall mener at museene fremdeles må være selvstendige aktører også i denne sammenheng. Utvalgets flertall understreker at bruken av museer også vil ha en kostnadsside som må løses.

Frivillige organisasjoner kan ha en viktig rolle som pådrivere overfor kommunene, og *utvalgets flertall* anbefaler derfor at de trekkes aktivt med i den videre prosessen med å styrke kulturminneforvaltningen i kommunene, se også kapittel 6.

10.3 Fylkeskommunen

Fylkeskommunen ble fra 1. januar 1990 etablert som regional kulturminneinstitusjon. Omorganiseringen omfattet også Oslo, som både er kommune og fylkeskommune. Myndighet etter kulturminneloven, ansvar og oppgaver ble overført til den enkelte fylkeskommune som sådan. Det er derfor opp til den enkelte fylkeskommune hvordan den organiserer sitt kulturminnearbeid.

Fylkeskommunen har i løpet av de siste ti årene utviklet fagmiljøer, og har i dag god kompetanse på kulturminnefeltet. Selv om kommunene blir gitt større råderett over egne kulturminner, vil det fortsatt være behov for et forvaltningsnivå som sikrer regional forankring av kulturminneoppgavene. Med flere og tyngre oppgaver på dette feltet, vil også de fleste kommunene trenge sterke regionale fagmiljøer å støtte seg til. Hvilket ansvar og hvilke oppgaver som skal ligge i fylkeskommunene, vil være avhengig av hva som legges til kommunene.

Med delegasjonen til fylkeskommunene i 1990 fulgte midler fra staten til stillinger. Allerede fra starten gav dette for liten kapasitet i forhold til de oppgavene som skulle løses. Senere har oppgavevolumet økt. Misforholdet er dermed forsterket. I dag bruker de fleste fylkeskommunene anslagsvis fra fire til syv stillinger til å løse overførte kulturminneoppgaver. Det gir lite rom for kunnskapsformidling, veiledning og samarbeid med kommuner og private aktører om for eksempel skjøtsel, tilrettelegging og bruk av kulturminner. Dette er oppgaver som er av stor betydning for å styrke interessen for kulturminner.

Det er derfor i kapittel 9 foreslått en vesentlig styrking av bemanningen i fylkeskommunene.

Dagens organisering på regionalt nivå, gjør det vanskelig å sette kulturminnene og kulturmiljøene inn i en helhetlig miljøsammenheng. En organisatorisk samling av hele kulturminne-, miljø- og landbruksforvaltningen på fylkesnivå gir nye muligheter. Utvalgets flertall mener det må legges vekt på å samle oppgavene på en måte som legger til rette for systematisk samarbeid, utvikling og helhetlige kompetansemiljøer, og ikke minst en bredere og mer aktiv dialog med brukerne.

Det regionale ansvaret for museer vil i hovedsak fortsatt ligge i fylkeskommunen. Utvalgets flertall understreker at det også er viktig med god dialog og nært samarbeid mellom kulturminnesiden og det øvrige kulturarbeidet i fylkeskommunen for å kunne utvikle muligheter og samarbeid. Dette gjelder blant annet i forhold til kompetansemiljøer, kunnskapsutvikling og på formidlingssiden, jf. også kapittel 7 og 11.

I Hedmark og de fem nordligste fylkene overlapper fylkeskommunenes ansvarsområde Sametingets, geografisk og til dels faglig. Selv om de fylkeskommunale myndigheter ikke har et direkte ansvar for forvaltning av samiske kulturminner, er de ikke fritatt for et aktivt medansvar for at den allmenne samfunnsplanleggingen er med på å sikre eksistensgrunnlaget for samisk kultur og samfunn. Dette innebærer medvirkning til den samiske kulturminneforvaltningen, blant annet gjennom en positiv holdning til samarbeid og faglig utveksling.

10.4 Sametinget

Ved opprettelsen av en egen samisk kulturminneforvaltning, har den norske staten anerkjent at det ved siden av den nasjonale historien eksisterer en samisk fortid. Sametinget forvalter samiske kulturminner og kulturmiljøer. Samisk etnisitet er et resultat av bestemte historiske prosesser, og kulturmøter skapte et språklig og kulturelt fellesskap. Kulturminner og arkeologiske funn tyder på at denne prosessen var i gang rundt 2000 f.Kr. Selv om de tidligste forhistoriske kulturspor i Sápmi ikke kan defineres som samiske, kan de ikke utelukkes fra den samiske forhistorien. De danner dens historiske forutsetninger, de kan inngå i samiske kulturlandskap, de kan være utgangspunkt for lokale samiske tradisjoner og de kan gi inspirasjon til dagens samiske kulturutøvelse, slik for eksempel helleristninger er det for samisk kunst (dáidda) og håndverk (duodji).

Det er ingen målsetting å skulle etnisk identifisere alle kulturminner. En slik målsetting ville tvert imot være uheldig. Dette innebærer, især for de eldste tidsperiodene, at Sametinget og fylkeskommunen har til dels overlappende ansvarsområder. Særlig tydelig blir dette i Finnmark, der norsk bosetning og kolonisering kom relativt sent.

I moderne tenkning omkring forvaltning er begrepet samforvaltning sentralt. Hensikten er nettopp å utvikle demokratiet gjennom å bryte ned skarpe forvaltningsgrenser slik at flere stemmer får komme til orde. Å akseptere at det eksisterer «cross-heritages», altså kulturarv som kan knyttes til flere grupper, og dermed et behov for «cross-management», kan fremme utveksling, toleranse, gjensidighet og likeverd.



Figur 10.1 Ceaveccageage/Mortensnes kulturminneområde i Unjárgga gielda/Nesseby kommune, et kulturmiljø med spor fra eldre steinalder til 1800-tallet. Forvaltningsansvaret for området er høsten 2001 overført fra fylkeskommunen til Sametinget.

Foto: Audhild Schanche

Samtidig må det erkjennes at det er et stort behov for bedre samarbeid mellom forvaltningsnivåene, samt for effektivisering og rasjonalisering av forvaltningsarbeidet, særlig i forhold til tiltakshavere. Dette kan oppnås ved at forvaltningsansvar for forhistoriske kulturminner i noe større grad gis en geografisk fordeling. Fordelingen bør ikke være gjensidig ekskluderende og fortsatt baseres på en klar samarbeidsplikt, men likevel slik at overordnet myndighet legger hovedansvaret henholdsvis til Sametinget og fylkeskommunene. En slik fordeling kan nettopp virke som et incitament til samarbeid og faglig utveksling. I områder som i hovedsak var samiske i senere forhistorisk tid, vil det være naturlig at hovedansvaret tillegges Sametinget.

Utvalgets flertall anbefaler at det vurderes å fordele hovedansvaret for forhistoriske kulturminner i områder som i dag forvaltes av både Sametinget og fylkeskommunene, mellom de to forvaltningsorganene.

I forbindelse med spørsmålet om overføring av oppgaver og myndighet til kommunene, anbefaler *utvalgets flertall* at det i de aktuelle fylker gjennomføres en felles prosess mellom Miljøverndepartementet, Sametinget og fylkeskommunen.

I den samiske kulturminneforvaltningen er sammenhengen mellom miljø- og ressursforvaltning og kulturminner og kulturutvikling sentral, og det er en målsetting å videreutvikle denne. Sametinget har som ett av sine mål at miljøarbeid må ta utgangspunkt i lokalsamfunnets egenforståelse, holdninger og verdier på tvers av tradisjonell sektortenkning, og at disse må bli omsatt på en

positiv måte som bidrar til en bærekraftig bruk. Dette inkluderer bevaring og videreføring av stedsnavn og kunnskap om ressursbruk og natur.

For å få til en utvikling av nye arbeidsmetoder, bør det legges vekt på to forhold. Det første handler om å skape møteplasser mellom forskning, offentlig forvaltning og lokalsamfunnet. Det andre handler om å styrke samarbeidet mellom Sametinget, kommunene, samiske næringsinteresser og lokale samiske organisasjoner, omkring samisk kulturminneforvaltning og miljøforvaltning.

Utvalgets flertall anbefaler at Sametinget settes i stand til å videreutvikle arbeidsmetoder og forvaltningsstrategier med sikte på en integrering av kulturminne- og andre miljøhensyn, med utgangspunkt i Sametingets lokal Agenda 21-prosjekt og forpliktelsene knyttet til Konvensjon om biologisk mangfold artikkel 8j.

Sametinget har siden delegeringen i 1994 fått overført til sammen 12 stillinger. Disse er fordelt på hovedadministrasjonen og fire distriktskontorer, som i dag utgjør viktige fagmiljøer i arbeidet med samiske kulturminner og kulturmiljøer. Kapasitetsproblemen er de samme som i fylkeskommunene. Det er derfor i kapittel 9 foreslått en vesentlig styrking av bemanningen på regionalt nivå.

10.5 De arkeologiske landsdelsmuseene og sjøfartsmuseene

I regional sammenheng har også de arkeologiske landsdelsmuseene og sjøfartsmuseene ansvar og oppgaver på kulturminnefeltet. Forvaltningsmuseene er administrativt underlagt Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (universitetsmuseene) og Kulturdepartementet (Arkeologisk museum i Stavanger og sjøfartsmuseene). De er gitt myndighet etter kulturminneloven innenfor definerte geografiske virkeområder.

Fra 2001 er myndigheten etter kulturminneloven til å tillate inngrep i automatisk fredete kulturminner fra forhistorisk tid overført fra landsdelsmuseene til Riksantikvaren. På samme måte er myndighet knyttet til marinarkeologiske kulturminner overført fra sjøfartsmuseene til Riksantikvaren. Utvalgets flertall mener at man bør vente til man har fått noen tids erfaring med denne nye rollefordelingen, før man eventuelt foreslår ytterligere endringer av museenes ansvarsfelt og rolle framover. Eventuelle endringer må også vurderes på bakgrunn av den endelige oppgavefordeling mellom regionalt og lokalt nivå.

Innenfor det som i dag er museenes og Stiftelsen for naturforskning og kulturminneforskning (NINA-NIKU) sine ansvarsområder, mener imidlertid utvalgets flertall at det er behov for en oppmykning. *Utvalgets flertall* anbefaler at det vurderes å se nærmere på om krav til kompetanse og kvalitet kan erstatte dagens regler: geografisk og tematisk ansvarsfordeling mellom de ulike institusjonene. Kompetansekrav kan knyttes til vitenskapelige kvalifikasjoner, utdanning, evne til gjennomføring og rapportering i henhold til godkjent prosjektplan, samt formidling. På sikt kan det bygges opp et godkjenningssystem likt de eksisterende ordningene i forhold til byggemelding og plan- og bygningsloven.



Figur 10.2 Hvem som undersøker hva arkeologisk, bestemmes gjennom forskrifter til kulturminneloven. Det anbefales at dagens klare ansvarsdeling mykes opp slik at det blir kompetanse og kvalitet som avgjør hvem som kan få grave, for eksempel i Erkebispegården i Trondheim.

Foto: Bruce Sampson, NIKU

Utvalgets flertall anbefaler i første omgang at den geografiske ansvarsfordelingen mellom museene, og den tematiske ansvarsfordelingen mellom museene og NINA-NIKU, vurderes gjort langt mer fleksibel enn i dag. Alle aktørene bør gis anledning til å forberede dispensasjonssøknader og gjennomføre arkeologiske utgravinger, uavhengig av geografisk og tematisk ansvarssområde.

10.6 Riksantikvaren – Direktoratet for kulturminneforvaltning

Riksantikvaren er direktorat for hele den offentlige kulturminneforvaltningen. Det kan oppleves som vanskelig for publikum å vite hvem som er rette instans i en del kulturminnesaker. Dette kan blant annet henge sammen med at Riksantikvaren, i tillegg til sine direktoratsfunksjoner, fortsatt fungerer som saksbehandler i første instans for blant annet middelalderbyer, middelalderbygninger, kirker, hoveddelen av statens kulturhistoriske bygninger og verneverdige fartøy. Riksantikvaren fordeler også tilskuddsmidler til satsningsområder og øremerkede tiltak.

I sin rolle som overordnet faginstans og direktorat, kommer Riksantikvaren også i kontakt med mange aktører i enkeltsaker. Det skjer som regel som ledd i en klageprosess, der vedtak er fattet på regionalt nivå, eller i saker der regionalt nivå ber om bistand. I noen tilfeller griper Riksantikvaren også inn i saker der de mener den regionale forvaltningen ikke ivaretar de statlige interessene på en forsvarlig måte.

I forbindelse med den forestående gjennomgangen av oppgave- og ansvarsfordelingen regionalt og lokalt, mener utvalgets flertall at Riksantikvarens rolle som direktorat bør gjennomgås og avklares. *Utvalgets flertall* anbefaler at direktoratsrollen rendyrkes i sterkere grad enn i dag. Blant annet bør Riksantikvarens oppgaver i forbindelse med enkeltsaksbehandling i førsteinstans gjennomgås. Flere av disse oppgavene bør etter utvalgets syn vurderes lagt til regionalt eller lokalt nivå.

I sitt vedtak av juni 2001 har Stortinget lagt opp til en utstrakt myndighetsoverføring til den nye fylkeskommunen. På noe sikt vil dette også omfatte endelig avgjørelsesmyndighet i innsigelsesaker. Selv om en nasjonal politikk ligger til grunn på alle områdene, legges det opp til ulik grad av nasjonal styring i naturvern-, friluftslivs-, jordvern-, forurensnings- og kulturminnesaker.

Myndigheten til å fatte vedtak om dispensasjon fra automatisk fredning, ble overført til Riksantikvaren fra 1. januar 2001. Utvalgets flertall mener at man bør vurdere om denne myndigheten bør legges til fylkeskommunen og Sametinget, ettersom slike saker vanligvis er knyttet til arealplaner etter plan- og bygningsloven. Sett på bakgrunn av den korte tiden ordningen har vært i funksjon, mener imidlertid utvalgets flertall at man bør se hvordan ordningen fungerer over en viss tid, før man tar stilling til en eventuell videre overføring. *Utvalgets flertall* anbefaler at ordningen evalueres etter en treårsperiode.

I sin rolle som overordnet fagorgan og direktorat, kommer Riksantikvaren svært ofte inn i saker på et sent tidspunkt, når konfliktnivået er høyt eller fastlåst. Saken kan ha en lang forhistorie, og kan inneholde mange lokale særinteresser og forutsetninger. Utvalgets flertall vil understreke at det har stor betydning at Riksantikvaren er tydelig på hva som er direktoratets rolle i

slike sammenhenger. Når sentralforvaltningen kommer inn i en sak, er det viktig å ta på alvor argumenter som har betydning i et lokalt og regionalt perspektiv. Forholdet mellom de ulike aktørene må bygge på tillit og gjensidig respekt. *Utvalgets flertall* anbefaler derfor at det tas initiativ til å få utarbeidet klare retningslinjer og etablert rutiner for et definert og smidig samarbeid mellom offentlige instanser, frivillige organisasjoner og enkeltpersoner.

10.7 Departementalt samarbeid

Ansvar for den fysiske kulturarven er delt på tre departementer:

- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet – universitetsmuseene og kirkene
- Kulturdepartementet – øvrige museer, unntatt en del etatsmuseer som sorterer under de respektive departementene
- Miljøverndepartementet – det overordnede ansvaret for kulturminneforvaltningen og kulturminneloven

Det er ikke noe formalisert samarbeid eller jevnlig møtevirksomhet mellom de tre departementene, men det samarbeides fra sak til sak.

Utvalgets flertall mener at museene er viktige aktører i arbeidet med kulturminner og kulturmiljøer. De arkeologiske landsdelsmuseene og sjøfartsmuseene har i lang tid hatt et etablert samarbeid med den øvrige kulturminneforvaltningen, men det har hittil ikke vært etablert noe organisert eller formalisert samarbeid med de øvrige kulturhistoriske museene, eller med de naturhistoriske museene. Både som forvaltere av mange verdifulle kulturminner og kulturmiljøer, som kunnskapsbank, og som møteplass og arena for formidling og samarbeid, har museene et stort potensial som ikke er godt nok utnyttet i dag. Se også kapittel 7.

Den endrete oppgavefordelingen på fylkes- og kommunenivå vil føre med seg nye framtidige arenaer for samarbeid. Dette gjelder ikke minst samarbeid om forvaltning, kunnskapsutvikling og forskning mellom kulturminneforvaltningen, naturforvaltningen, landbruksforvaltningen, museene, og universitetene og høyskolene. Natur- og kulturminneforvaltningen har for eksempel gjennom mange år hatt stort utbytte av et systematisk samarbeid mellom Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet, der departementsrådene har faste møter to ganger i året. I tillegg er det etablert ulike typer arbeidsgrupper på lavere nivå i departementene. På dette feltet er samarbeidet regionalt i kulturlandskapsgruppene formalisert.

For å kunne utnytte de mulighetene som ligger i et nærmere samarbeid mellom kulturminnefeltet og museumsfeltet, vil utvalgets flertall understreke betydningen av at det legges vekt på å utvikle samarbeidet på alle nivåene. Økt samordning og samarbeid på departementsnivå og entydige overordnede signaler, vil være av stor betydning framover i forbindelse med rammestyring og ny oppgavefordeling på regionalt og lokalt nivå. Det er viktig at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Kulturdepartementet og Miljøverndepartementet sammen vurderer de områdene der departementenes ansvarsområder tangerer eller krysser hverandre, for å få til en best mulig samordning av innsatsen i gråsonefelt og når det gjelder beslektede samarbeidsflater.

Utvalgets flertall anbefaler at de tre departementene formaliserer et samarbeid på departementsnivå, se også kapittel 7 og 11.

Også andre departementer deltar i arbeidet med kulturminner og kulturmiljøer, noe som blant annet kommer til uttrykk i de sektorvise miljøhandlingsplanene. Eksempel på dette er Kommunal- og regionaldepartementets miljøhandlingsplan, hvor departementet blant annet vektlegger det ansvaret kommunene har for oppfølging av lov om brannvern.

Viktige oppgaver knytter seg til sårbarhets- og beredskapsfeltet. Blant annet fins det ingen beredskapsplan for kulturarven i Norge, til tross for at det nylig er laget en NOU for sårbarhetsområdet. Forsvarsdepartementet, Justisdepartementet, Kulturdepartementet og Miljøverndepartementet er de ansvarlige departementene. *Utvalgets flertall* anbefaler at arbeidet med en beredskapsplan for kulturarven igangsettes som et samarbeidsprosjekt mellom de ansvarlige departementer med underliggende etater.

10.8 Statens kulturminneråd

Statens kulturminneråd ble opprettet i 1979 og er hjemlet i kulturminneloven. Rådet, på syv medlemmer, har ingen myndighet etter loven, men skal arbeide for å fremme kulturminne- og kulturmiljøinteressene. Rådet kan ta opp saker på eget initiativ og skal fungere som rådgivende organ for departementet i saker av prinsipiell og overordnet betydning.

I St.meld. nr. 39 (1986–87) *Om bygnings- og fornminnevernet*, gikk Miljøverndepartementet inntil videre inn for å opprettholde Statens kulturminneråd. Det ble imidlertid understreket at mange av de oppgavene rådet skal ivareta, naturlig hører hjemme under Riksantikvarens ansvarsområde. I St.prp. nr 1 (2000–2001) for Miljøverndepartementet varsler regjeringen at den, som et ledd i programmet for fornyelse av offentlig sektor, også vil vurdere Statens kulturminneråds og Statens naturforvaltningsråds plass i den framtidige miljøforvaltningen. Dette vil skje med utgangspunkt i at direktoratene langt på vei har tatt over de oppgavene som rådene ble opprettet for å dekke. Statens naturforvaltningsråd legges ned fra 1. januar 2002.

Utvalgets flertall mener Statens kulturminneråd, som rådgivende organ for Miljøverndepartementet, ikke lenger er et hensiktsmessig virkemiddel. Det er ikke lenger vanlig at statlige, rådgivende organ for departementet er lovhjemlet, og et slikt råd er også lite i pakt med intensjonene bak den nye oppgave- og myndighetsfordelingen. Rådet har ikke noe eget ansvarsområde, er uten myndighet og har få økonomiske ressurser. Oppgavene er også fordelt på en annen måte i dag enn da Statens kulturminneråd ble opprettet for over 20 år siden. *Utvalgets flertall* anbefaler derfor at Statens kulturminneråd avvikles.

10.9 Oppsummering

Anbefalinger fra utvalgets flertall:

- Det legges til rette for å overføre en del oppgaver på kulturminneområdet til kommunene. De kommuner som allerede har kompetanse og som ønsker å få oppgaver overført, bør få anledning til det.

- Formidling vil være av stor betydning for å fremme lokal og regional bevissthet og engasjement i forhold til å ta vare på kulturminner og kulturmiljøer, og formidling må derfor få en sentral plass i kommunesatsingen. Formidlingskompetanse kan for eksempel knyttes til de nye, konsoliderte museumsenhetene.
- Frivillige organisasjoner kan ha en viktig rolle som pådrivere overfor kommunene, og bør trekkes aktivt med i den videre prosessen med å styrke kulturminneforvaltningen i kommunene.
- Det vurderes å fordele hovedansvaret for forhistoriske kulturminner i områder som i dag forvaltes av både Sametinget og fylkeskommunene, mellom de to forvaltningsorganene.
- I forbindelse med spørsmålet om overføring av oppgaver og myndighet til kommunene, må det i de aktuelle fylker gjennomføres en felles prosess mellom Miljøverndepartementet, Sametinget og fylkeskommunen.
- Sametinget må settes i stand til å videreutvikle arbeidsmetoder og forvaltningsstrategier med sikte på en integrering av kulturminne- og andre miljøhensyn, med utgangspunkt i Sametingets lokal Agenda 21-prosjekt og forpliktelsene knyttet til Konvensjon om biologisk mangfold artikkel 8j.
- Det må vurderes om den geografiske ansvarsfordelingen mellom museene i forbindelse med arkeologiske utgravinger kan gjøres langt mer fleksibel enn i dag. Det samme gjelder for den tematiske ansvarsfordelingen mellom museene og NINA-NIKU. Det må også vurderes om krav til kompetanse og kvalitet kan erstatte dagens ordning.
- Riksantikvarens direktoratsrolle bør reddyres i sterkere grad enn i dag. Blant annet bør Riksantikvarens oppgaver i forbindelse med enkeltsaksbehandling i førsteinstans gjennomgås. Flere av disse oppgavene bør etter utvalgets syn vurderes lagt til regionalt eller lokalt nivå.
- Ordningen med dispensasjonsmyndighet etter kulturminneloven lagt til Riksantikvaren evalueres etter en treårsperiode.
- Det utarbeides klare retningslinjer og etableres rutiner for et definert og smidig samarbeid mellom offentlige instanser, frivillige organisasjoner og enkeltpersoner.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Kulturdepartementet og Miljøverndepartementet formaliserer et samarbeid på departementsnivå, med sikte på å samordne innsatsen best mulig i gråsonefelt og når det gjelder beslektede samarbeidsflater.
- Arbeid med en beredskapsplan for kulturarven bør igangsettes som et samarbeidsprosjekt mellom de ansvarlige departementer med underliggende etater.
- Statens kulturminneråd avvikles.

Kapittel 11

Kunnskap, forskning og kunnskapsspredning

11.1 Kunnskap som grunnlag for interesse, engasjement og aktivitet

Kunnskap er grunnleggende for å kunne ta vare på kulturminner og kulturmiljøer. Kunnskap skaper interesse, engasjement og aktivitet i alle aldersgrupper. Kunnskap formidles på mange steder, måter og nivåer; i barnehagen og på skolen, gjennom praktisk og teoretisk utdanning og via foredrag og kursvirksomhet.

Utvalgets flertall mener at en bred satsing på utdanning, kunnskapsutvikling og formidling med god kvalitet vil være avgjørende for å kunne møte framtidens utfordringer på kulturminnefeltet. Formidling av kulturminner og kulturmiljøer og den verdien de representerer, har stor betydning for at folk skal kunne bygge opp et godt forhold til kulturarven og sin egen identitet.

Utvalgets flertall har valgt å fokusere spesielt på anbefalinger overfor skolen, innenfor håndverkerutdanning og konserveringsutdanning, og på kunnskapsoppbygging gjennom forsknings- og utredningsvirksomhet.

11.2 Skolen

Barn og unge må tidligst mulig trekkes med, slik at deres perspektiver kommer med i arbeidet med kulturarven. Kulturminner fungerer godt som kikkhull inn i en videre kulturhistorie.

Allerede i barnehagen kan undring og vitebegjær om kulturminner og omgivelsene vekkes. Skolen når alle barn og ungdommer i en periode på ti år, en periode hvor de utvikler seg på alle måter. Nysgjerrigheten, oppdagergleden og kreativiteten er stor hos barn og unge i disse årene, og det gåtefulle virker ofte tiltrekkende og egger fantasien. Læreplanen for grunnskolen (L97) og samisk læreplan, som legger særlig vekt på lokale kunnskaper og lokalmiljø, gir gode muligheter for å bruke kulturminner og kulturmiljøer i undervisningen.

I opplegg hvor barn og unge selv får være med og definere hva omgivelsene består av og hva de betyr for dem, vekkes engasjementet lettere enn når andre forteller hva som er kulturminner. Lærerne har et stort ansvar for at kulturminner og kulturmiljøer og den kunnskapen de kan bidra med, blir trukket inn i skolehverdagen.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet startet tidlig arbeidet med å utvikle nasjonale miljølæreprogram på ulike felt for å møte de pedagogiske utfordringene. Et viktig formål var å få elevene til å delta i konkrete miljøforbedringstiltak i nærmiljøet, og å opprette kontakt mellom skoler, offentlig forvaltning og forskningsinstitusjoner. Tanken om skolen som en aktiv deltaker og ressurs i det lokale miljøarbeidet, har hele tiden stått sentralt. Alle de nasjonale programmene er nå samlet i «Nettverk for miljølære» og ligger

på Internett (<http://www.miljolare.no/>). Nettverket skal være et hjelpemiddel i miljøundervisningen både i grunnskolen, den videregående opplæringen og i voksenopplæringen. Formålet er å være en møteplass hvor skolen både kan hente ut kunnskap og levere egen informasjon.

Riksantikvaren, Fortidsminneforeningen og Norske Arkitekters Landsforbund samarbeidet 1995–97 om et utviklingsprosjekt om bruken av arkitektur i skolen. Prosjektet tok for seg hvordan man kan bruke de bygde omgivelsene i undervisningen etter læreplanene i L97 og i forbindelse med reformen i den videregående skolen (reform 94). Materialet er senere trukket inn i Nettverk for miljølære. Arkitektur og omgivelser er blitt eget valgfag i den videregående skolen.

L97 og samisk læreplan gir barn og unge gode muligheter til å få et positivt forhold til kulturarven. Utvalget kjenner til at mange skoler flittig bruker lokalmiljøet og benytter både museer, kulturminner og kulturmiljøer i sin undervisning. Men i den store sammenhengen blir dette likevel bare enkelttiltak, avhengige av den enkelte skole og – til en viss grad – den enkelte lærer. *Utvalgets flertall* anbefaler derfor at det arbeides systematisk på et overordnet nivå for at mulighetene i L97 utnyttes.

For å skaffe best mulig grunnlagsmateriale, anbefaler *utvalgets flertall* at man som et prosjekt sammenstiller hva som er gjort i ulike fylker, og presenterer spesielt vellykkete prosjekter. Materiale knyttet både til L97 generelt og til Nettverk for miljølære bør inngå. Prosjektet bør ha som mål at kulturminner og kulturmiljøer integreres i undervisningen. Prosjektet må gjennomføres i samarbeid med skolemyndighetene.



Figur 11.1 Å oppleve på kroppen hvordan det var å bo i fortiden, pirrer nysgjerrigheten hos mange. I Forsand er flere hus fra bronsealderen rekonstruert og brukes blant annet i skolens undervisning.

Foto: Arkeologisk museum Stavanger

Utvalgets flertall vil understreke at bruken av kulturminner og kulturmiljøer i omgivelsene bør begynne så tidlig som mulig, helst allerede i barnehagen. I grunnskolen bør dette skje systematisk allerede fra de første skoletrinnet. *Utvalgets flertall* anbefaler at Miljøverndepartementet tar kontakt med Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet for å avklare hva som kan gjøres og hva kulturminnesektoren, i samarbeid med museene, kan bidra med. *Utvalgets flertall* anbefaler også at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet sikrer videre utvikling av Nettverk for miljølære når utviklingsfasen er slutført ved utgangen av 2001.

Utvalgets flertall mener at skolene må få mulighet til å dra nytte av ulike tilbud og aktiviteter knyttet til kulturminner og kulturmiljøer som fins i nærområdet. *Utvalgets flertall* anbefaler at regionale og lokale instanser samarbeider om ordninger, som for eksempel gratis busstransport og inngangsbilletter til museer, i samsvar med prinsippet om at all undervisning i grunnskolen skal være gratis.

Kunnskapsnivået hos lærerne når det gjelder kulturminner og kulturmiljøer, er ulikt. *Utvalgets flertall* anbefaler derfor at kulturminneundervisning går inn i lærerutdanningen på høyskolene med muligheter til faglig fordypning, slik at fagets potensial kan utnyttes bedre. Det bør klarlegges hva den offentlige kulturminneforvaltningen kan bidra med når det gjelder materiale og opplegg.

Mulighetene de ulike fagplanene gir til å integrere kunnskapsformidling om kulturminner, må utnyttes både på allmennfaglige og praktisk rettede linjer i videregående skole. Den offentlige kulturminneforvaltningen bør bidra til at undervisning om kulturminner tas opp på faglige kurs og konferanser for lærere i den videregående skolen. Videre bør kulturminneforvaltningen ta initiativ til å få utarbeidet undervisningsopplegg knyttet til de ulike fagplanene.

Utvalgets flertall mener at kunnskapsformidling mot skolen er ett sentralt samarbeidsfelt mellom den offentlige kulturminneforvaltningen og museene, jf. også kapittel 7. Norsk museumsutvikling har flere prosjekter rettet mot grunnskolen og videregående opplæring. Det anbefales at kulturminner i større grad integreres i det arbeidet som skal føres videre.

Fra 2001 har Kulturdepartementet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet inngått samarbeid om *Den kulturelle skolesekken*, et utviklingsstiltak for å få mer kunst og kultur i skolen. Samarbeid mellom grunnskolen og museene står sentralt i satsingen. Norsk museumsutvikling leder og har sekretariatsfunksjonen for arbeidsgruppen. *Utvalgets flertall* anbefaler at Miljøverndepartementet legger til rette for at også kulturminnefeltet trekkes inn i prosjektet.

11.3 Håndverkets betydning

Sammen med eiere er håndverkere og den kompetansen og de ferdighetene de har, avgjørende for hvordan kulturminner og kulturmiljøer vedlikeholdes, settes i stand og holdes i hevd. Utvalgets flertall vil presisere at det er behov for forskjellige typer kompetanse for å kunne opprettholde vår mangfoldige

kulturarv. Handlingsoverført kunnskap har en stor plass og er av stor betydning i håndverksfagene. Men den er ikke bare knyttet til formell fagutdanning og systematisk opplæring. Den kan også erverves gjennom praktisk opplæring for eksempel mellom generasjoner eller arbeidskolleger. Handlingsoverført kunnskap er blant annet meget sentral for vedlikehold og skjøtsel av landskap og landskapskvaliteter. På samme måte er det viktig å sikre kunnskap om teknikker og teknologiske prosesser mens det fremdeles er noen igjen som behersker dem. Praktisk utprøving, for eksempel gjennom eksperimenter, er av stor betydning for å finne fram til gamle håndverkstradisjoner som ikke lenger er i bruk.

Utvalgets flertall vil understreke betydningen av å opprettholde og sikre kvaliteten på alle håndverksfag som alle aktørene på kulturminnefeltet er avhengig av.

Utvalgets flertall vil også understreke at i et framtidsperspektiv må en ledetråd for håndverkskunnskap være at det settes inn tiltak for å sikre at kunnskap som i dag fins, holdes i hevd og videreføres i utdanningssystemet, slik at man kan møte morgendagens utfordringer. Det er et statlig ansvar at ressursene til slik utdanning fins og at tilbud om det gis. I årene framover vil det dessuten ligge en stor utfordring i å ta vare på arkitektur fra det 20. århundre, med de kravene dette stiller til spesialkompetanse. Funksjonalismens arkitektur og interiører er ett eksempel.

For at mangfoldet i bygningsarven ikke skal bli ødelagt på grunn av at eierne har fått dårlige råd eller på grunn av mangelfullt håndverk, er det stort behov for å bedre kunnskapsgrunnlaget i bygningsfaget. Utvalgets flertall har derfor valgt å trekke fram situasjonen innenfor bygge- og anleggsbransjen spesielt.

En generell vurdering er at dagens håndverkerutdanning ikke gir tilstrekkelig kunnskap og metodikk for å utføre tilfredsstillende arbeid på eksisterende bygningsmasse. Til tross for at grove anslag viser at mellom 50 og 60 prosent av alt byggearbeid gjelder vedlikehold, rehabilitering og ombygging, er utdanningssituasjonen innenfor bygge- og anleggsgfag i stor grad rettet mot nybygg. Riktignok åpner fagplaner innenfor enkelte byggfag for undervisning i tradisjonelle deler av faget. Men denne undervisningen blir ofte nedpriortert.

Norsk handverksutvikling arbeider for å få bedrifter til å ta inn lærlinger i små og verneverdige fag. En del fag faller likevel utenfor ordningen. I tillegg er noen fag ikke godkjente som lærlingefag. Dette er alle fag som er av betydning for å kunne ta vare på kulturarven.

Behovet for tiltak knyttet til håndverkerutdanning for bygningsvern, og generelt til utdanning innenfor små og truede håndverksfag, har lenge vært diskutert. Etter en interpellasjon i Stortinget i 1998 nedsatte Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet en arbeidsgruppe som leverte en innstilling om *Utdanning i vern og bevaring av eldre bygninger*. Denne konkluderte med at det bør etableres en toårig utdanning som bygger på fag- eller svennebrev og som fører til en fagtittel. Gruppen var delt i synet på om utdanningen bør plasseres på teknisk fagskolenivå eller høgskolenivå.

Boks 11.1 Norsk handverksutvikling

Norsk handverksutvikling (NHU) er en sammenslåing av det tidligere Håndverksregisteret og Sekretariatet for små og verneverdige fag, begge lokalisert på Maihaugen. Norsk handverksutvikling finansieres over statsbudsjettet via Kulturdepartementet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Håndverksregisteret

For å styrke arbeidet med å videreføre tradisjonelle håndverks- og husflidsaktiviteter, fikk Maihaugen i 1987 i oppdrag fra Kultur- og vitenskapsdepartementet å opprette et landsomfattende håndverksregister – Håndverksregisteret på Maihaugen. Målet er et edb-register med oversikt over personer og bedrifter som har kunnskap og praktisk kompetanse innenfor tradisjonelle håndverksfag og arbeidsteknikker.

I tillegg har Håndverksregisteret fra 1995 hatt stipendmidler, slik at stipendiater kan gjennomføre fordypningsstudier med utgangspunkt i fagbrev og aktuell yrkeserfaring. I første omgang satset man på tømrer, maler og smed, og for perioden 2000–2002 maler, trebåtbygger og tekstilhåndverker. Formålet er at stipendiatene skal videreformidle denne kunnskapen. Stipendiatperioden inneholder både teoretisk skoleing og praktisk arbeid. Opplæringen blir gjennomført under veiledning av tradisjonsbærere i det enkelte fag.

Sekretariatet for små og verneverdige fag

Sekretariatet, som ble etablert i 1997, skal samordne og legge til rette for at flere bedrifter tar inn lærlinger, og at flere søker opplæring innenfor de små og verneverdige fagene. Sekretariatet skal ha oversikt over tilbudet av lærlingeplasser og teoritilbudet innenfor disse fagene. Sekretariatet skal også samarbeide med relevante institusjoner for å sikre og bedre opplæringen.

11.3.1 Utdanningssituasjonen for håndverkere

Utvalgets flertall mener at utdanning av håndverkere i størst mulig grad må skje innenfor de etablerte utdanningssystemene, og både gjennom den videregående skolen og på høgsolenivå. Tiltak må settes inn for å bedre kompetansegrunnlaget innenfor etablerte utdanningsopplegg. Det er også viktig å være i forkant med å identifisere nye kompetansebehov, slik at tiltak kan settes inn før kompetansen er forsvunnet.

Likeledes understreker utvalgets flertall betydningen av å arbeide aktivt overfor bransjeorganisasjonene, med sikte på å få til ordninger for å kunne ta inn lærlinger. Disse ordningene må sikres tilstrekkelig kapasitet. For å se nærmere på forholdet til museene som lærlingebedrifter, har Norsk museumsutvikling blant annet tatt initiativet til prosjektet «Reform 94 og museene».

Museer har vært godkjent som lærebedrifter innenfor fag som tømrrer, trebåtbygger, bøkker, smed, glassmaker, salmaker og gravør.



Figur 11.2 Gammel håndverkerkunnskap videreføres gjennom kurs og annen utdanning. Uppigard Homme i Valle får ny never og torv på taket.

Foto: Anders Haslestad

Utvalgets flertall anbefaler at etterutdanning innenfor vern og bevaring av bygninger knyttes til en høgskolemodell. Dette vil gi utdanning innenfor et vektallssystem, og vil kunne bygge bro mellom den rent praktiske delen av faget og akademiske grupper innenfor sektoren. Vern og bevaring av eldre bygninger må utføres i nært samarbeid og forståelse med andre fagmiljøer, og arbeidets analytiske tilnærming vil bedre kunne ivaretas gjennom et høgskoleopplegg. Plassering på høgskolenivå må imidlertid baseres på en godkjent realkompetanse for å kunne bli tatt opp til studiet, dette for å sikre bred rekruttering blant håndverkere.

11.3.2 Godkjenningsordning

Kvalitetskrav til håndverkertjenestene står sentralt i arbeidet med kulturarven. Riksantikvaren har kontakt med Statens bygningstekniske etat for å se på muligheter og hensiktsmessige modeller for en godkjenningsordning.

Utvalgets flertall anbefaler at kvalitet og utførelse knyttes til eksisterende ordninger i forhold til byggemelding og plan- og bygningsloven. Det er i dag etablert et godkjenningssystem i regi av Statens bygningstekniske etat. Systemet innebærer at man må ha godkjenning for å utføre ulike oppdrag, med krav både til utdanning og erfaring. Det er videre utarbeidet databaser med oversikt over hvilke foretak som er godkjent for hva.

Utvalgets flertall anbefaler at kulturhistoriske hensyn blir inkludert i ordningen med godkjenning av foretak i byggebransjen. Krav til spesiell kompetanse kan knyttes til fredete og bevaringsregulerte bygninger. Ordningen vil sikre kvalifiserte aktører, og må ses i sammenheng med behovet for etterutdanning innenfor vern og bevaring av bygninger.

Opplegget vil sikre en sammenheng mellom utdanning, kompetanse og erfaring, og muligheter for å få oppdrag. Dette vil igjen kunne føre til økt interesse for å knytte til seg håndverkere med gjennomført etterutdanning.

11.3.3 Etterspørsel og rekruttering innenfor bygningshåndverk

Det fins en del spredte håndverkermiljøer med høy kulturhistorisk kompetanse. Til tross for dette, rapporterer kulturminneforvaltningen på regionalt nivå og eiere av kulturminner og kulturmiljøer om stor mangel på spesialkompetanse i alle deler av landet. Dilemmaet er imidlertid at det ofte ikke er tilstrekkelig etterspørsel til at håndverkerne kan opprettholde sin praksis.

Boks 11.2 «Styrkelse af det gode håndværk» – en dansk visjon til inspirasjon

I Danmark presenterte et «Udvalg til sikring af håndværk» i desember 1998 en rapport med forslag og idéer til å styrke håndverket i dansk byggevirkosomhet. Forslag og idéer er holdt på et overordnet nivå, og er ment som utgangspunkt for mer dyptgående analyser av håndverkets situasjon.

Forhold og tradisjoner knyttet til håndverk er til dels vesensforskjellige i det tett befolkede Danmark, med sin murbygningstradisjon, og i det langstrakte Norge, med sin utstrakte bruk av trematerialer. Forslagene er vinklet inn mot dansk utdanningssystem og arbeidsforhold, og er også av den grunn ikke umiddelbart overførbare. Imidlertid synes utvalgets visjon og overordnede målsetting å kunne ha en appell – og mulig overføringsverdi – også for norske forhold.

Utvalgets visjon om «Håndværket som en del av fremtiden» lyder:

«Gennem synliggørelse og formidling af dokumenterede fordele ved at satse på håndværk i både produktions- og serviceleddet skal holdningen til håndværk påvirkes, så efterspørgslen efter håndværks-ydelser sikres og gerne økes».

Og en overordnet målsetting skal være at «Markedsføring og formidling af håndværkets fordele skal støtte den trend, der gør det naturligt at satse på kvalitet. Netop den kvalitet, der turde være håndværkets tradition. Elementer som holdbarhed, reparérbarhed og miljøeffekt skal ud over prisen præge så vel private som professionelle forbrugeres valg».

Kilde: Styrkelse af det gode håndværk. Kulturministeriet 1998

Å sikre en økt og mer stabil etterspørsel etter kvalifiserte håndverkere vil være ett skritt i riktig retning. En måte å sikre etterspørselen på, vil være å sørge for forutsigbarhet når det gjelder tildeling av midler til å ta vare på kulturminner og kulturmiljøer for en lengre periode enn et år av gangen jf. kapittel 9. Utvalgets flertall mener at det må opprettes kompetansemiljøer og bygges nettverk. Videre må informasjon om hvem som kan utføre denne typen arbeid, gjøres tilgjengelig. Bedre utdanning og kvalitetssikring av arbeidet vil øke bevisstheten om bruk av gode materialer og teknikker.

11.4 Utdanning av konservatorer

Konserveringsfaget er et spesialfag knyttet til kulturarven. Det er behov for konservering både av løse og faste kulturminner, alt fra arkeologiske gjenstander til bygninger.

Behovet på konserveringssiden er gjentatte ganger dokumentert i offentlige dokumenter, blant annet i museumsutvalgets innstilling (NOU 1996: 7). Den oppfølgende St.meld. nr. 22 (1999–2000) *Kjelder til kunnskap og oppleveling* tar til orde for å bygge ut konserveringstjenester i hvert fylke. Det blir fokusert på behovet for kunnskap og kompetanse innenfor håndverk og handlingsoverført kunnskap. Museene og fylkene tar i stadig større grad initiativ til å etablere tjenester på disse feltene. Det bør derfor være et godt grunnlag for å samordne strategier mellom kulturminnesiden og museene.

Fram til begynnelsen av 1990-tallet fikk konservatorer sin utdanning gjennom elevplasser i godkjente konserveringsatelier hos Riksantikvaren og ved de større museene. Først fra 1998 fikk Universitetet i Oslo etablert et utdanningstilbud for kunst- og objektkonservering av kulturhistorisk materiale. Det uteksamineres gjennomsnittlig fem konservatorer pr. år fra 2001. For å øke kapasiteten og bredden på utdanningen, kjøper Riksantikvaren og

Norsk Museumsutvikling noen få plasser ved Konservatorskolen i København på linjer som i dag ikke fins i Norge.

Et antall på seks-syv nyutdannede konservatorer i året skal følgelig dekke museenes, den offentlige kulturminneforvaltningens og det private markedets behov for konserveringstjenester. Riksantikvaren har beregnet at behovet målt i antall årsverk innenfor Riksantikvarens ansvarsområde, er rundt 100 konservatorer, hovedsakelig knyttet til fredete bygninger, kirker og ruiner.

Situasjonen er i dag prekær når det gjelder tilgang på kompetanse og tjenester på konserveringssiden. Dette rammer både eiere, museumssektoren og hele kulturminnefeltet hardt. *Utvalgets flertall* anbefaler å øke kapasiteten ved konserveringsutdanningen ved Universitet i Oslo, både i antall uteksaminerte og i antall linjer. Kulturminnefeltet har behov for å rekruttere konservatorer til en rekke ulike spesialområder, for eksempel monumentalkunst, fotohistorisk- og naturhistorisk konservering. Utvalgets flertall mener derfor at Universitetet i Oslo og eventuelt andre universiteter og høyskoler bør settes i stand til å øke utdanningskapasiteten. Utdanningsinstitusjonene bør etablere en god dialog med brukerne om utdanningens innhold og kapasitet.



Figur 11.3 Konservering av hulemalerier er et relativt nytt fagområde i Norge. Nye innskrifter må fjernes slik at det originale maleriet kommer til sin rett i Helvete i Trenyken, Røst.

Foto: Arve Kjørsheim, NIKU

Det vil være naturlig at Miljøverndepartementet, Kulturdepartementet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, som ansvarlig for undervisningssektoren, samarbeider om å bedre utdanningen innenfor håndverksfag og konservering. *Utvalgets flertall* anbefaler at det tas initiativ til å drøfte spørsmålet på departementsnivå i nær framtid, i forbindelse med oppfølgingen av denne utredningen. Det bør også diskuteres en framdriftsplan for oppfølging av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet innstilling om *Utdanning i vern og bevaring av eldre bygninger*.

11.5 Kompetansemiljøer – sentre og nettverk for konservering og håndverk

I løpet av de siste årene er det rundt i landet tatt en del initiativ til å etablere forskjellige typer bygnings- og fartøyvernsentre og materialbanker.

Både museene og kulturminneforvaltningen har behov for en del spesielle produkter som det er vanskelig å skaffe. Milebrent tjære, never, grodde trekroker, spesielle kvaliteter og dimensjoner på trematerialer, milebrent kalk, jordpigmenter, smidde spikre og spon er noen eksempler på denne type produkter. Mye av dette produseres i dag, dels gjennom dugnadsinnsats fra historielag og andre frivillige organisasjoner, men primært som attåtæning i landbruket. Det er imidlertid ingen samlet oversikt over hva som produseres og fins. *Utvalgets flertall* anbefaler at det opprettes en database over leverandører og produsenter av slike nisjeprodukter. Dette vil ha stor betydning både for å sikre at eiere og fagfolk kan få tak i slike produkter, og for at de som produserer skal ha et marked.

Spørsmålet om utbygging av konservatortjenester regionalt har vært debattert i mange år. *Utvalgets flertall* anbefaler at det snart blir etablert konserveringstjenester i fylkene, eventuelt på regionbasis, samt i de samiske museumsregionene. Slike tjenester bør fortrinnsvis knyttes til egne sentre og museer, og omfatte rådgivning, konserveringsdokumentasjon og metodeutvikling. *Utvalgets flertall* anbefaler at tilsvarende løsninger også bør kunne etableres for håndverkstjenester. Begge tilbudene vil dekke viktige behov, og må rette seg mot både offentlige og private aktører.

Håndverk og konservering er tilgrensende oppgaver, og det er viktig å samordne utviklingen. *Utvalgets flertall* mener at samordning og samlokalisering av regionale konserverings- og håndverkssentre kan være et utgangspunkt, uten at det bør være et prinsipp.

En annen løsning kan være et nettverk av håndverkere knyttet til ulike museer, som i Hordaland, der det foreligger avtaler mellom fylkeskommunen, museene og håndverkere om rådgivning og tjenester rettet både mot museer og den offentlige kulturminneforvaltningen.

Utvalgets flertall ser store muligheter i at regionale sentre også vil fungere som formidlingsarenaer, der teknikker, prosesser og resultater blir satt inn i en sammenheng og når ut til et bredt publikum.

Utvalgets flertall mener at de tre fartøyvernsentrene bør kunne samarbeide nært med regionale sentre for håndverk og konservering. For å belyse sammenhengen mellom vern, bruk og formidling, kan en målsetting være at fartøyvernsentrene i sterkere grad enn i dag knyttes opp mot museum-snettverkene.

Norge har også kompetanse på restaurering i stein: Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider (NDR) i Trondheim, som sorterer direkte under Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Siden 1869 har håndverkere, spesielt steinhoggere, fått sin opplæring her. I tillegg til den tradisjonelle virksomheten, er kompetansen nå utvidet til også å omfatte fagområder som bygningsarkeologi og bygningsbevaring. NDR driver internopplæring for restaureringsteknikere. I løpet av fire år lærer de ulike håndverk: steinbrudd/-sag, steinhogger, murer, smed, snekker, gipsmaker og glassmaker. NDR påtar seg også eksterne oppdrag. Gjennom sin spisskompetanse på stein og sin kombinerte rolle som utdanningsinstitusjon og oppdragsenhet, vil NDR være en viktig aktør i utviklingen av regionale kompetansemiljøer.

Boks 11.3 To nordiske eksempler på kompetansemiljøer

RAADVAD, Nordisk Center til Bevarelse af Håndværk, Danmark

Senteret ble opprettet i 1987, blant annet med bakgrunn i en rapport som konkluderte med at mangelen på både tilstrekkelig kompetente håndverkere og tradisjonelle materialer var et problem i forhold til å opprettholde landets bygningsarv.

Raadvad-Centeret er i dag kunnskapssenter for håndverk og bygningsbevaring, og delfinansieres av fire departementer. Annen finansiering kommer fra forskjellige fond og EU, samt gjennom egeninntjening på kursvirksomhet for håndverkere, rådgivere i bygningsbransjen og arkitekter. Senterets oppgaver er delt i følgende hovedområder:

forskning og dokumentasjon

formidling og informasjon

kurs og undervisning

rådgiving – bl.a. telefonrådgiving og en ny abonnementsordning Raadvads Bygningssyn

etablering av faglige nettverk i Danmark, Norden og Europa

Lokalisert i tilknytning til senteret fins også en del private håndverkervirksomheter innenfor forskjellige fag. Disse har vanlige leieforhold og arbeider på selvstendig grunnlag, men forutsettes å bidra i kursvirksomhet mm. Raadvad-Centeret har bred kontaktflate til håndverkere i hele Danmark.

Adresse: www.Raadvad.dk

Bygningsvernsentre i Sverige

Det første regionale bygningsvernsenteret i Sverige åpnet i 1990, og i dag er ni sentre i drift. De arbeider med kunnskapspredning, rådgiving, utstillingsvirksomhet, kontaktformidling, salg av produkter, arbeid med krav til kvaliteten på materialer, utvikling av metoder og utføring av

tjenester innenfor bygningsvern. Museer, fylker og kommuner har vært pådrivere for å få etablert sentrene, og organiseringen og finansieringen bak sentrene varierer (fra privat til ulike samfinansieringsmodeller mellom kommuner, fylker, regional kulturminneforvaltning, läns museer, fylkesbibliotek m.fl.). En bakgrunn for etableringen har vært läns museenes behov for å formidle bygningsvern og møte publikum utenfor institusjonene. De etablerte bygningsvernsentrene holder alle til i anlegg som skal bevares.

Kilde: Bygningsvern i kultur-, miljø- og næringsperspektiv. Rapport Hedmark fylkeskommune, 2001.

Utvalgets flertall mener det er behov for et nærmere samarbeid, også på sentralt nivå, når det gjelder å utvikle konservator- og håndverkstjenester. Også sentrallet i de frivillige organisasjonene og foreninger for private eiere må trekkes med. Det er behov for slagkraftige miljøer og nettverk, som kan utvikle rådgiving, tjenester, veiledning og publikasjoner, dokumentasjon, forskning, registre og databaser, stipendier og lærlingeordninger. I en slik sammenheng er det også aktuelt å vurdere om én instans på sentralt nivå skal ha et overordnet koordineringsansvar. Norsk handverksutvikling har i dag oppgaver knyttet til registre og kvalitetssikring, dokumentasjon av teknikker og håndtering av stipendiatorordninger. Stiftelsen for naturforskning og kulturminneforskning (NINA-NIKU) er et sentralt forsknings- og utredningsorgan med kompetanse innenfor kulturhistorie, konservering og bygninger, men ikke innenfor praktisk håndverk. *Utvalgets flertall* anbefaler at et mer formelt ansvar legges til NINA-NIKU eller Norsk handverksutvikling. En slik instans kan også fungere som en støtte for regionale konserverings- og håndverkssentre.

11.6 Kulturminnerelatert utdanning

Universitetene har et vidt spekter av fagtilbud. Det undervises på alle nivåer, fra begynner- til doktorgradsnivå og fra fulltidsstudium til etterutdanningskurs. I de senere årene har flere universiteter og høyskoler begynt å tilby ulike typer semesteremner i kulturminne- og museums kunnskap. Disse kan enten tas som påbyggingsfag, eller inngå i ulike kombinasjoner i de akademiske gradene.

Universitetsmuseene utfører i dag forskning på og formidling av kulturminner, samtidig som de har samlinger og databaser med et stort og rikt materiale. Universitetsmuseene og undervisningsinstituttene er nå adskilt, og den høyere utdanningen foregår utelukkende ved instituttene.

11.6.1 Kulturminnerelatert undervisning ved universiteter og høyskoler

Den offentlige kulturminneforvaltningen har tradisjonelt rekruttert kandidater fra universitetene til fagrettede stillinger. Fram til 1980-årene kom disse som regel fra humanistiske fag som arkeologi, kunsthistorie og etnologi. I tillegg har arkitekter med interesse for arkitekturhistorie lenge søkt seg til kulturminnefeltet, både som forvaltere og som utøvende arkitekter med opp-

gaver innenfor istandsetting og restaurering. Etter hvert som arbeid med arealplaner er blitt sentralt, og det blir lagt større vekt på kulturmiljøer, er desuten kandidater fra landbrukshøgskolen på Ås kommet til. Likeledes rekrutteres jurister og et mangfold av andre fagkombinasjoner og utdanninger fra universiteter og høyskoler. Felles for alle utdanningene er at ingen av dem gir noen form for profesjonsutdanning rettet direkte mot den offentlige forvaltningen.

Boks 11.4 Spesielle undervisningstilbud ved universitetene i dag

Universitetet i Tromsø:

Semesteremne i kulturminnevern og museumskunnskap med praksisopplæring (10 vekttall (vt))

Kulturminnevern og museumskunnskap (5 vt) – Arkeologi som distansestudium

Universitetet i Oslo:

Semesteremne i museumskunnskap – et tverrfaglig kulturstudium. Dette er et møtested for bl.a. fagene etnologi, folkloristikk, kunsthistorie, arkeologi og kunstkonservering

Arkivkunnskap – gir innsikt i hvordan arkiver fungerer som informasjonsbærere, og hvordan informasjon i arkiver organiseres, bevares og gjøres tilgjengelig for samtid og ettertid

Kunstkonservering – en grunnutdanning for konservatoryrket, omfatter undersøkelse, konservering og restaurering av malerier og malte gjenstander. Faget er tverrfaglig og krever skolering både i humanistiske og naturvitenskapelige fag

Objektkonservering – en grunnutdanning for konservatoryrket, omfatter undersøkelse, konservering og restaurering av kulturhistoriske objekter, som tre, skinn, ben, metall, keramikk og glass. Faget er tverrfaglig og krever skolering i humanistiske og naturvitenskapelige fag

Universitetet i Bergen

Mellomfagstillegg 10 vt i museologi (under planlegging)

3 vt kurs i museografi – praktisk samlings- og magasinarbeid (under planlegging)

Mellomfagstillegg 10 vt i kulturmiljø og kulturkunnskap (under planlegging)

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Kulturminner og samfunnsplanlegging I – tar sikte på å gi en grundig behandling av kulturminneforvaltningens verdimessige grunnlag, i tillegg til en gjennomgang av oppbyggingen av den offentlige kulturminneforvaltningen.

Tilbudene er rettet mot

studenter med generell studiekompetanse, kurs som gir vekttallsuttelling og

kan brukes i gradssammenheng kortvarige kurs beregnet på yrkesaktive f.eks. i kommunal sektor, som kunnskaps-oppdatering eller rene «verktøy»-kurs, og hvor det ikke nødvendigvis stilles krav om forkunnskaper, men hvor det da heller ikke gis vekt-tall

Universitetene har i de senere årene utvidet sitt undervisningstilbud til også å favne målgrupper som ønsker å få bredere kunnskaper om kulturminner og kulturmiljøer. Det gjelder for eksempel profesjonsrettede studietilbud i kombinasjon med generell fagutdanning, distanseundervisning med samlinger, etter- og videreutdanningstilbud med særlige vekt på ikt-baserte løsninger, eller kombinasjoner av praktisk rettede og teoretiske fag.

Dette er gjort på forskjellige måter ved de ulike universitetene, se boks 11.4. Universitetenes tilbud om faglig påfyll for personer med embetseksamen er få.

11.6.2 Riksantikvarens utvikling av videreutdanningstilbud

Riksantikvaren arbeider høsten 2001 med å utvikle et høgskolestudium i kulturminneforvaltning. Utgangspunktet er planene om å overføre mer ansvar til kommunene. Studiet skal bidra til å sikre at kulturminnefaglige interesser blir bedre ivaretatt og integrert i den kommunale plan- og beslutningsprosessen. Målgruppen er personer som utdanner seg innenfor offentlig forvaltning og samfunnsplanlegging, og saksbehandlere i offentlig sektor som ønsker videreutdanning i kulturminnefag og planfag. Det modulbaserte studiet, som tidligst kan startes høsten 2002, skal baseres på elektronisk læring og utstrakt bruk av video. Planleggingen foregår i samarbeid mellom Riksantikvaren og høgskolene i Lillehammer, Bø i Telemark og Sør-Trøndelag.

På bakgrunn av en behovskartlegging i forvaltningen, har Riksantikvaren i samarbeid med Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, avdeling for arkitekturhistorie, også satt i gang en serie videreutdanningskurs for ansatte i den offentlige kulturminneforvaltningen. Disse skal gjennomføres i perioden 2001 – 2003. Riksantikvarens målsetting er å utvikle flere tilbud til forskjellige målgrupper og etter forskjellige behov.

11.6.3 Utdanningstilbudene ved universitetene og høgskolene

Utvalgets flertall understreker at det er helt sentralt at de som arbeider med kulturminner og kulturmiljøer på ulike arenaer har solid, bred og oppdatert kunnskap. Både kravene til omstilling i offentlig sektor og etter- og videreutdanningsreformen, vil i årene framover gi nye behov for andre og mer differensierte utdanningstilbud knyttet til det å arbeide med kulturarven, både på kulturminne- og museumsfeltet. Utvalgets flertall mener det ligger en stor utfordring for universitetene og høgskolene til å tenke nytt i forhold til eksisterende tilbud og fange opp nye målgrupper.

I dag er ikke studie- og opplæringstilbudene koordinert, og det fins ingen samlet oversikt over hva som tilbys. *Utvalgets flertall* anbefaler derfor at universitet- og høgskolesektoren, fagskolene og eventuelt andre aktuelle utdanningsaktører, sammen med den offentlige kulturminneforvaltningen, utarbeider en totaloversikt over de studietilbudene som eksisterer, inklusive kor-

tere etter- og videreutdanningskurs. Denne gjøres tilgjengelig gjennom en felles dataportal. Oversikten vil også lettere synliggjøre de områder der det er et forbedringspotensial. En slik koordinert oversikt vil ha betydning for både kulturminnefeltet og museene, og *utvalgets flertall* anbefaler at saken tas opp mellom Miljøverndepartementet, Kulturdepartementet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, jf. også kap 10. I den forbindelse bør også utdanningstilbudene i andre land vurderes og ses i sammenheng med det som fins i Norge.

I sin tilbakemelding til utvalget har regional kulturminneforvaltning etterlyst løpende oppdateringskurs og kontinuitet i etter- og videreutdanning, både av faglig og forvaltningsmessig art. De legger også vekt på en mer systematisk opplæring i bruk av informasjonsteknologi, herunder geografiske informasjonssystemer (GIS). Utvalgets flertall mener det er viktig at det blir lagt vekt på signalene fra regional kulturminneforvaltning om behovene for etter- og videreutdanning i utviklingen av Riksantikvarens, universitetenes og høgskolenes opplegg og tilbud. Spørsmålet om kostnader, om mulighetene det regionale nivået har til å kunne delta, og om mulighetene for stipend og permisjoner til videreutdanning som strekker seg over et visst tidsrom, må også trekkes inn. *Utvalgets flertall* anbefaler at de tilbudene Riksantikvaren utvikler åpnes for andre deltakere enn dem som i dag er tilknyttet offentlig forvaltning.

Utvalgets flertall anbefaler videre at etter- og videreutdanningstilbudene ved de fire universitetene blir koordinert nasjonalt. Det vil gi større fleksibilitet i studietilbudet og bedre muligheter til å spesialtilpasse opplegget. Et nasjonalt samarbeid mellom de fire universitetene vil også lettere kunne tilpasses nye kompetansebehov som måtte oppstå som en konsekvens av endringene i oppgavefordelingen i den offentlige forvaltningen.

I St.meld. nr. 42 (2000–2001) *Biologisk mangfold – Sektoransvar og samordning* er det i vedlegg 1 vist til ønsket om å sette i gang en egen utdanning innenfor samisk naturkunnskap, der Samisk høyskole skal være en viktig aktør. Med bakgrunn i den nære sammenhengen mellom samisk miljø- og kulturvernarbeid, mener utvalgets flertall at det bør ses nærmere på muligheten for å tilby undervisning i samisk kulturminnevern ved Samisk høyskole.

11.7 Forskning og utredning som grunnlag for ny kunnskap i den daglige forvaltning

Forskning omkring kulturhistoriske fag har hovedsakelig vært utført ved universiteter, museer og høyskoler, og de siste årene også ved forsknings- og utredningsinstitutter. Grunnforskning har alltid vært en viktig del av den kulturhistoriske forskningen. Som for mange andre fagområder, er forskningen de senere år dreid mer i retning av oppdragsinitiert forskning eller anvendt forskning. Det pågår en kontinuerlig debatt om hvor tyngdepunktet skal eller bør være mellom grunnforskning og oppdragsforskning, og ikke minst, hvordan den frie forskningen påvirkes av hvor tyngdepunktet er.

De kulturhistoriske fagene tar utgangspunkt i fysiske levninger for å kunne si noe om mennesker og samfunn. Utvalgets flertall mener at denne kunnskapsoppbyggingen må få rom og ressurser, enten innenfor utdan-

ningsinstitusjonene, ved museene eller ved de anvendte forskningsinstituttene. Den må komme i tillegg til de senere års dreining mot oppdragsinitiert eller anvendt forskning på dette feltet.

Behov for kompetansenettverk

Totalt sett er det forholdsvis få personer som i dag arbeider med temaet kulturminner og kulturmiljøer innenfor offentlig kulturminneforvaltning og forskningsmiljøer. Det er derfor en utfordring å kunne utnytte de tilgjengelige kunnskapsressursene på en rasjonell, økonomisk og faglig utviklende måte. *Utvalgets flertall* anbefaler at det bygges opp kompetansenettverk mellom de forskjellige miljøene, i stedet for at alle skal ha egen kompetanse på alle felt. Nettverkene må være åpne og ikke ekskluderende, og det må legges vekt på å få til samarbeid mellom forskning, forvaltning, sektorer, eiere, brukere og rettighetshavere. Nettverksbygging gir større muligheter for å knytte norsk kunnskapsoppbygging til internasjonal forskning, noe som igjen gir fagområdene et bredere perspektiv.

Boks 11.5 Definisjoner av forskning og utvikling

Fra St.meld. nr. 39 (1998–1999) *Forskning ved et tidsskille*

OECD definerer forskning og utviklingsarbeid (FoU) som «virksomhet av original karakter som utføres systematisk for å øke fondet av viten og for å bruke denne viten til å finne nye anvendelser».

FoU omfatter:

Grunnforskning: Eksperimentell og teoretisk virksomhet som primært utføres for å erverve ny viten om grunnlaget for fenomener og observasjoner uten sikte på særskilte praktiske mål eller anvendelser.

Anvendt forskning: Virksomhet av original karakter for å erverve ny viten, først og fremst rettet mot bestemte praktiske mål eller anvendelser.

Utviklingsarbeid: Systematisk arbeid som anvender eksisterende kunnskap, og som er rettet mot å framstille nye materialer, produkter og gjenstander, å innføre nye prosesser, systemer eller tjenester eller å forbedre dem som allerede eksisterer.

Behov for økte ressurser

Utvalgets flertall mener det er et generelt behov for å tilføre universiteter, høyskoler, forskningsinstitutter, de arkeologiske landsdelsmuseene og sjøfartsmuseene økte ressurser, slik at både grunnforskning og oppdragsforskning kan styrkes ut over dagens nivå. *Utvalgets flertall* anbefaler at den offentlige kulturminneforvaltningen, både sentralt og regionalt, må tilføres midler for å kunne kjøpe forsknings- og utredningsoppdrag ved ulike institusjoner. Gode faglige programmer med aktuelle problemstillinger bør ligge til grunn for den offentlige kulturminneforvaltningens håndtering og avgjørelser i enkeltsaker, herunder dispensasjonssaker. For å kunne utvikle og ajourføre slike faglige

programmer må forskningsmiljøene tilføres tilstrekkelige ressurser. De framtidige, konsoliderte museumsenhetene i fylkene vil i framtiden få en langt sterkere faglig plattform, og vil da i større grad enn i dag kunne påta seg forsknings- og utredningsoppdrag.

Behov for samfunnsrelevant forskning

Dagens komplekse samfunnsplanlegging forutsetter en sammensatt og samfunnsrelevant kunnskapsoppbygging. Det kreves ofte tverrvitenskapelig tilnærming og innsats. Ulike fagdisipliner må samarbeide og se ut over egne, mer snevre faggrenser. Samtidig må også faglig spisskompetanse opprettholdes, slik at innspill på høyt faglig nivå kan innhentes. Utvalgets flertall vil understreke at det er viktig at universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter i sin forsknings- og utredningsinnsats, bidrar med relevante problemstillinger som både eiere, forvaltningen og andre aktører kan ha nytte av. Utvalgets flertall vil i denne sammenhengen understreke at det er stort behov for undersøkelser og bidrag som målrettet fokuserer på formidling av kunnskap.

Sektorenes ansvar for kunnskapsoppbygging

Sektorene har et selvstendig ansvar for å ta hensyn til kulturminner som blir berørt av deres virksomhet. I tråd med prinsippet om det sektorvise ansvaret for miljøet, mener utvalgets flertall at sektorene tilsvarende må stille ressurser til rådighet for å bygge opp nødvendig kunnskap gjennom forskning innenfor sine ansvarsområder. Et eksempel på dette er Norges forskningsråds program Landskap i endring, hvor landbruket har tatt et slikt sektoransvar.

Behov for gjensidighet mellom forskning og forvaltning

Om forskningsmiljøenes ønsker og behov skal styre den offentlige kulturminneforvaltningen, eller om forvaltningens ønsker og behov skal styre hva det forskes på, er et tema som har vært diskutert lenge og som fortsatt diskuteres. Ikke minst fordi mange av de avgjørelsene som den offentlige kulturminneforvaltningen fatter, vil kunne ha innflytelse på hvilket materiale den framtidige forskningen vil ta utgangspunkt i. Kunnskap fra slik forskning vil igjen ha innflytelse på den offentlige kulturminneforvaltningens avgjørelser. Utvalgets flertall vil understreke at det er viktig at det materialet som kommer fram som resultat av forvaltningsavgjørelser, aktivt tas i bruk i forskningen.

Offentlig svensk kulturminneforvaltning følger for eksempel i dag rutiner der forskning i form av analyser av materialet og sammenfatning av analyseresultatene inngår som del av et arkeologisk utgravingsoppdrag. Dette er ikke praksis i Norge. *Utvalgets flertall* mener dette er en god ordning og anbefaler at den vurderes innført også her.

Behov for gjensidig utveksling av kunnskap mellom alle aktører

Forskningsinstitusjonene må trekke eiere og brukere av kulturminner og kulturmiljøer aktivt inn, slik at den kunnskapen og de behovene de har, legges til grunn for forsknings- og utredningsvirksomhet. Utvalgets flertall vil også

understreke at det er viktig med forskning som ser nærmere på brukernes behov. En spesiell utfordring ligger i å utvikle møteplasser der informasjon og kunnskap kan utveksles til gjensidig nytte og inspirasjon mellom den offentlige kulturminneforvaltningen, forskningsmiljøene, eierne, brukerne og lokalsamfunnet.



Figur 11.4 Pollenanalyser forteller om tidligere tiders klima og vegetasjon. Uttak av pollenprøver tas ofte i myr eller fuktige områder der pollenstøv som er fanget opp, konserveres i lang tid.

Foto: Arkeologisk museum Stavanger

Boks 11.6 Kunnskap og kompetanse når det gjelder skjøtsel av landskap

I landbrukets kulturlandskap er det en nær sammenheng mellom de kulturhistoriske og de biologiske verdiene, mellom natur og kultur, som landbruket har skapt og skaper. Verdiene ivaretas gjennom landbrukets ordinære aktivitet. Kompetanse på landskapsskjøtsel er svært sammensatt, en blanding av agronomi, biologi, økologi, etnologi, kulturhistorie, arkitektur, arkeologi, materiallære osv. Ingen institusjon eller faggruppe har derfor «monopol» på den.

Det meste av kompetansen på skjøtsel fins hos grunneiere og andre enkeltpersoner. Kunnskap og ferdigheter tilegnes i stor utstrekning gjennom overføring av erfaringsbasert kunnskap. Mer spesifikke driftsmetoder, som nå er på vei ut av det moderne, mer kostnadseffektive landbruket, står derfor i fare for å forsvinne. Eksempler på dette er lauving og styving, myrslått, lyngheibrenning m.m. Kulturminner, som konstruksjoner og tekniske innretninger, blant annet terrassemurer, steingjerder og steinsatte grøfter, forutsetter også en type aktiv innsats som sjelden er forenlig med et kostnadseffektivt landbruk. Kunnskap knyttet til tradisjonell redskapsproduksjon og -håndtering står også i fare for å bli glemt.

Ingen institusjoner utdanner i dag folk direkte for å drive skjøtsel av kulturlandskap. Men det fins institusjoner, myndigheter, lag, foreninger og museer som formidler kunnskap, gir undervisning, avholder kortere eller lengre kurs, forsker eller driver praktisk skjøtsel selv. I tillegg kan

annen utdanning som for eksempel gartnere, landskapsarkitekter, naturforvaltere, agronomer og DH-kandidater av ulike slag, ha større eller mindre grad av formell kunnskap om skjøtsel av landskapet.

Behov for popularisering

For å øke interessen og engasjementet for å ta vare på kulturarven, mener utvalgets flertall at det er avgjørende at alle som forvalter et kulturminne på vegne av allmennheten, får tilgang til den kunnskapen som er tilgjengelig. Det er derfor viktig at det kulturminnefaglige miljøet, i større utstrekning enn i dag, formidler kunnskapen på en populærvitenskapelig måte. Ulike formidlingskanaler må tas i bruk, blant annet tidsskrifter, lokalaviser, Internett, film og museer. Utvalgets flertall vil også understreke at forskning og aktuell kunnskap må publiseres og populariseres fortløpende, slik at alle aktører kan nyttiggjøre seg «fersk» kunnskap.

Ny kunnskap med utgangspunkt i materiale fra arkeologiske utgravninger, bør formidles i større utstrekning enn i dag. *Utvalgets flertall* anbefaler at både gjenstandsmateriale og resultater gjøres tilgjengelig for publikum gjennom utstillinger på lokalt og regionalt nivå.

11.8 Forskning omkring kulturminner og kulturmiljøer i regi av Norges forskningsråd

Kulturminnesektoren hører i Norges forskningsråd inn under tre områder: kultur og samfunn, miljø og utvikling, og bioproduksjon og foredling. Innenfor bioproduksjon og foredling er det bare ett program som er aktuelt «Skog – ressurser og verdiskapning», men her har ingen kulturminnerelaterte prosjekter foreløpig fått støtte.

Kultur og samfunn:

Grunnforskning innenfor de tradisjonelle kulturminnefagene arkeologi, etnologi og kunsthistorie hører inn under kultur og samfunn. Forskning på kulturminner vil her i stor grad måtte vinne fram under frie prosjekter. Kulturminnefeltet fanges riktignok opp innenfor programmet «Byutvikling – drivkrefter og planleggingsutfordringer» (2000–2004), men ingen prosjekter har hittil sluppet igjennom.

Under kultur og samfunn ligger også samisk forskning, organisert i et eget program. Programmet skal blant annet stimulere til forskning som kan gi ny forståelse og nye perspektiver og stimulere til tverrfaglig og flerinstusjonelt samarbeid. Det skal bidra til å bygge opp et kunnskapsgrunnlag til nytte både for samiske og norske beslutningstagere.³² For 2002 er det også mulig

32. Fra St.meld. nr. 55 (2000–2001) Om samepolitikken: «Sametinget mener at det er behov for en samisk forskningspolitikk og forskningspolitiske styringsorganer som kan ivareta det samiske samfunnets behov for og innflytelse på samisk forskning. Tingets målsetting er at det etableres et nordisk samisk forskningsråd som omfatter hele det samiske bosetningsområdet (jf. Sametingets årsmelding 1999).»

å søke stipend og forskningsmidler til kvenske studier og forskning under kultur og samfunn.

Miljø og utvikling

Forskning på kulturminner som ressurser og kulturminnesektoren som samsunnsaktør og som ledd i en helhetlig miljøforvaltning, hører inn under miljø og utvikling. Området er delt i to avdelinger; avdeling for miljøforskning og avdeling for utviklings- og bistandsrelatert forskning. Kulturminne- og kulturmiljøforskning inngår i begge avdelingens ansvarsområde, for sistnevntes vedkommende som følge av at kulturminnesiden er et prioritert område i miljøbasert utviklingsarbeid, jf. kapittel 13.

Miljø og utvikling gir basisbevilgning til åtte miljøinstitutter som driver oppdragsforskning i hele bredden av miljøfeltet. Hensikten er å opprettholde gode forskningsmiljøer som arbeider med anvendt forskning, og som kan framstå som nasjonale kompetansesentra innenfor sine områder. Ett av disse instituttene, NIKU, har spesielt ansvar for kulturminneforskningen.

Kulturminneforskning i regi av Norges forskningsråd skjer i dag nesten utelukkende gjennom programmet «Landskap i endring – Bruk og forvaltning av kulturmiljø og naturressurser». Programmet skal løpe i perioden 2000–2007. Det bygger blant annet på forskningsrådets «Strategisk plan for miljø- og utviklingsforskning», og representerer delvis en videreføring av elementer fra flere pågående eller nylig avsluttede programmer. Programmet er tverrfaglig og har et helhetlig landskaps- og økosystemperspektiv. Landbruket følger i dette programmet opp sitt sektoransvar for miljø på en forbilledlig måte. Av et totalbudsjett (for 2001) på vel 17,5 mill. kroner, finansierer blant annet Miljøverndepartementet 8,3 mill. kroner, Landbruksdepartementet 3,7 mill. kroner og avtalepartene i jordbruksoppgjøret 5 mill. kroner.

Utvalgets flertall anbefaler at det opprettes et eget forskningsprogram, «Program for kulturminne- og kulturmiljøforskning», lagt til Norges forskningsråd.

Et program for kulturminneforskning må ha to siktemål. Det må gi rom for grunnforskning, hvor forskere fra de enkelte fagområdene kan drive forskning direkte knyttet til kulturminner og kulturmiljøer, og for anvendt forskning, der mer prinsipielle problemstillinger kan belyses. De vil da komme i tillegg til mer kortsiktige oppdrag og til utviklingsarbeid. Avhengig av hvilke perspektiver som legges til grunn, bør det være naturlig å få inn ulike finansieringspartnere som tar sitt sektoransvar.

Norges forskningsråd vil sette i verk en ordning med *sentre for framragende forskning* som et kvalitetsfremmende tiltak. Det skal legges vekt på kvalitet, både i bredde og dybde, og forskningsrådet ønsker å bidra til nyskaping gjennom langsiktig og sektorovergripende forskning. I 2000 ble fem forskningsområder framhevet, ingen av disse berører kulturminner. Utvalgets flertall mener at kulturminneforskningen har potensial, både som et sektorovergripende område og som et verdiskapingsområde. Det bør derfor særlig satses på dette området de nærmeste årene. *Utvalgets flertall* anbefaler Norges forskningsråd å legge til rette for dette. For eksempel kan nevnes at av de 25 vedtatte sentre i Danmark, er ett viet marinarkeologisk og kystrelatert arkeologisk forskning.

Boks 11.7 Landskap i endring – Bruk og forvaltning av kulturmiljø og naturressurser

Programmets hovedmål er å styrke nasjonal kompetanse og gi kunnskap som støtter utviklingen av en helhetlig og langsiktig forvaltning av kulturmiljø og naturressurser. Forskningen skal øke kunnskapen om hvordan ulike forvaltningsstrategier best kan sikre samfunnsmessig verdiskapning og trygge viktige livsmiljøer, og på den måten bidra til å konkretisere begrepet bærekraft og gi det en praktisk utforming.

Programmet skal utvikle:

kunnskap om kulturmiljøets og naturressursenes egenskaper, tilstander og struktur, som grunnlag for tverrfaglig forståelse av interaksjoner mellom mennesker og miljø (*satsingsområde 1*)

forståelse av drivkrefter, effekter, grenser og konflikter knyttet til samspillet mellom kultur- og naturressursene og samfunnet (*satsingsområde 2*)

kunnskap om forutsetninger, prinsipper og strategier for hvordan samspillet mellom miljøet og samfunnet kan påvirkes i ønskelig, bærekraftig retning (*satsingsområde 3*)

Fordi programmet skal produsere kunnskap som retter seg mot sammensatte og tverrsektorielle målsettinger, legges det vekt på at prosjekter i stor grad skal reflektere denne tilnærmingen.

Adresse: <http://www.program.forskningsradet.no/landskap/om/>

11.9 Oppsummering

Anbefalinger fra utvalgets flertall:

- Det bør arbeides systematisk på et overordnet nivå for at mulighetene i L97 blir tatt i bruk av flest mulig skoler.
- I samarbeid med skolemyndighetene, bør den offentlige kulturminneforvaltningen arbeide for å sammenstille det som er gjort i ulike fylker både i forhold til L97 og til Nettverk for miljølære. Spesielt vellykkete prosjekter bør presenteres.
- Miljøverndepartementet bør ta kontakt med Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet for å avklare hva som kan gjøres for å få kulturminnefeltet bedre inn i skoleundervisningen og i lærerutdanningen. Det anbefales også at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet sikrer videre utvikling av Nettverk for miljølære når utviklingsfasen er sluttført ved utgangen av 2001.
- Regionale og lokale instanser samarbeider om ordninger, for eksempel gratis busstransport og inngangsbilletter til museer, slik at skolen kan benytte seg av ulike tilbud og aktiviteter knyttet til kulturminner og kulturmiljøer som fins i nærområdet.
- Kulturminneundervisning inngår i lærerutdanningen på høyskolene, med muligheter til faglig fordyping.

- Kulturminner må integreres i det arbeidet Norsk Museumsutvikling gjennomfører rettet mot grunnskolen og videregående opplæring.
- Videreutdanningstilbudene innenfor håndverksfag knyttes primært til høgsolenivået.
- Kulturhistoriske hensyn inkluderes i en godkjenningsordning for foretak i byggebransjen for arbeid med kulturhistoriske bygninger, knyttet til byggemelding og plan- og bygningsloven. Det utarbeides et oppdatert register over disse i en database.
- Universitetet i Oslo må kunne øke kapasiteten for utdanning av konservatorer.
- Spørsmålet om håndverksutdanning, herunder videreutdanningstilbud, og konservatorutdanning, drøftes mellom Miljøverndepartementet Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Kulturdepartementet i forbindelse med oppfølging av utvalgets utredning.
- En database over produsenter og leverandører av nisjeprodukter som milebrent tjære, grodde trekroker og smidde spikre, etableres.
- Konserveringstjenester regionalt og i de samiske museumsregionene, rettet både mot private og offentlige aktører, bygges ut i løpet av kort tid. Tilsvarende ordning etableres for håndverk.
- En instans på sentralt nivå skal ha det overordnede ansvaret for å koordinere kompetansenettverk innenfor håndverk og konservering.
- Universitets- og høgscolesektoren, fagskolene og eventuelt andre aktuelle utdanningsaktører, sammen med kulturminneforvaltningen, utarbeider en totaloversikt over de studietilbudene som eksisterer innenfor kulturminnerelaterte fag. Oversikten bør være tilgjengelig gjennom en felles dataportal.
- De etterutdanningstilbud som Riksantikvaren utvikler, åpnes for deltakere utenfor offentlig forvaltning.
- Etter- og videreutdanningstilbudene ved de fire universitetene bør koordineres nasjonalt.
- Det bygges opp et kompetansenettverk mellom de forskjellige forskningsmiljøene, i stedet for at alle skal ha egen kompetanse på alle felt.
- Den offentlige kulturminneforvaltningen, både sentralt og regionalt, tilføres midler for å kunne kjøpe forsknings- og utredningsoppdrag ved ulike institusjoner.
- Det vurderes å innføre rutiner der analyse og sammenfatning av analyseresultatene inngår som del av arkeologiske utgravninger.
- Gjenstandsmateriale og resultater gjøres tilgjengelige for publikum gjennom utstillinger på lokalt og regionalt nivå.
- Det opprettes et eget forskningsprogram, program for kulturminne- og kulturmiljøforskning, lagt til Norges forskningsråd.
- Norges forskningsråd legger til rette for et senter for fremragende forskning på kulturminnefeltet.

Kapittel 12

Registre og miljøovervåking

12.1 Registre og miljøovervåking – muligheter i en ikt-tid

Oversikt over kulturminnebestanden, hvilken tilstand den er i og hvilke endringer som skjer, er og vil være grunnlaget for mange avgjørelser i kulturminnepolitikken. Blant annet prioriteringer mellom kulturminner og kulturmiljøer, om arealplaner skal godkjennes, om det skal gis tilskudd til skjøtsel eller istandsetting eller om å tillate eller nekte en utbygging. Økt kunnskap vil også gi eiere, rettighetshavere, lokalbefolkningen og den offentlige kulturminneforvaltningen bedre muligheter til å se kulturminner og kulturmiljøer i en større sammenheng, både som en del av lokalsamfunnet og av storsamfunnet.

Oppdaterte elektroniske kulturminneregistre og system for miljøovervåking er nødvendige redskap for å ha tilstrekkelig oversikt til å kunne realisere målene for arbeidet med kulturminner og kulturmiljøer. De er dessuten nødvendige for å kunne følge endringer i kulturminnene og kulturmiljøene, og sette inn nødvendige og riktige tiltak for å motvirke uheldige endringer.

For å kunne møte dagens og morgendagens krav til effektivitet, etterrettelighet, likebehandling og informasjonsflyt, må kulturminneregistrene samordnes og tilpasses moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Slike data er en viktig forutsetning for en mer desentralisert offentlig kulturminneforvaltning og en demokratisering av beslutningsprosessene preget av medforvaltning. (Om begrepet medforvaltning, se kapittel 2.)



Figur 12.1 Pilegrimsleden over Dovre går forbi gamle vandringsmerker. Kulturminneregistrene bør inneholde opplysninger om ulike kulturminner, hvor de fins og hva slags funksjon de har hatt.

Foto: Kari Møyner, Oppland fylkeskommune

12.2 Dagens registersituasjon

Oversikter over kulturminner og kulturmiljøer har vært utarbeidet i lang tid, men fins spredt i ulike registre og ved ulike institusjoner. Kunnskapen om hva som fysisk er «der ute», fins hos mange og ikke minst hos dem som eier og bruker områdene der kulturminnene er. En mer systematisk oversikt fins i hovedsak i den offentlige kulturminneforvaltningen eller ved museer som har samlet inn slik informasjon. I dag disponerer den offentlige kulturminneforvaltningen forskjellige registre av ulik kvalitet og som i ulik grad er tilgjengelige for personer utenfor forvaltningen.

Riksantikvaren har det overordnede ansvaret for å utvikle kulturminneregistrene og retningslinjer for bruken av dem. Det foreligger nå en overordnet modell for en slik database, og det er også utarbeidet en konkret framdrifts- og kostnadsplan for å ferdigstille den.

De to største kulturminneregistrene, SEFRAK og Fornminneregisteret, er samordnet innenfor hvert sitt område og overført til elektronisk form. Foto og planskisser foreligger i liten grad elektronisk. Teknologien er imidlertid ennå ikke god nok. Informasjonen i registrene har mangler og unøyaktigheter, som har fulgt med fra de eldre registrene. Dette gjelder spesielt informasjon om tilstand og lokalisering. Kvalitetssikring pågår så langt de økonomiske ressursene rekker. Samtidig blir det utarbeidet rutiner for å oppdatere og gradere registrene i forhold til hvilke brukergrupper som skal ha tilgang til hva. Ajourføring skjer i dag i stor utstrekning bare i forbindelse med kommunal eller

fylkeskommunal saksbehandling, som oftest i forbindelse med planer etter plan- og bygningsloven. Det er en klar svakhet at deler av den regionale kulturminneforvaltningen foreløpig ikke har utstyr til å bruke registerverktøyet i sin saksbehandling.

Fornminneregisteret, Bergkunstdatabasen og Arealis er tilgjengelige over Internett. SEFRAK er tilgjengelig, mot betaling, via et on-line-system koblet til GAB. I tillegg er det under utvikling en fotobase som skal omfatte hele Riksantikvarens fotosamling samt SEFRAK-bildene, og en tilstandsbase som skal inneholde opplysninger om tilstanden på alle fredete bygninger. Opplysninger fra andre registre er fremdeles bare tilgjengelige hos de institusjoner som eier eller forvalter dem. Det er ressurskrevende å få tilgang på denne informasjonen.

Boks 12.1 Tilgjengelige registre over kulturminner i Norge pr.

1.1.2001

Nasjonalt bygningsregister : Digitalt register med ca. 495 000 SEFRAK-registrerte bygninger . Inngår i Statens Kartverks eiendomsregister GAB . Gir informasjon om alder, byggemåte, funksjon, eierforhold. Kommunene har ansvar for å jourføre GAB-informasjonen, og fylkeskommunene for å oppdatere og kvalitetssikre den kulturhistoriske informasjonen.

Fornminneregisteret : Digitalt register med opplysninger om automatisk fredete kulturminner. Omfatter ca. 74 500 lokaliteter (ca. 300 000 enkeltminner). Databasen danner grunnlag for den framtidige kulturminnebasen. Faglig driftsansvar ligger hos NIKU.

Bergkunstdatabasen : Moderne, kartbasert spesialregister for bergkunst. Tilgjengelig for kulturminneforvaltningen på Internett. Faglig og teknisk drift er lagt til NIKU.

Fredningsregisteret : Internt, digitalt register hos Riksantikvaren. Omfatter alle fredete bygninger og anlegg, 3 700 bygninger og 190 anlegg. Ajourføres av Riksantikvaren.

Kirkeregisteret : Internt, digitalt register hos Riksantikvaren. Omfatter alle stående og tapte kirker, i alt 3 309 enheter. Ajourføres av Riksantikvaren.

Samiske kulturminneregistre : Registrene omfatter samiske kulturminner og fins hos Sametinget og ved Tromsø Museum. Ajourføres ved den enkelte institusjon. Foreløpig ingen samlet oversikt ennå over samiske bygninger, men registreringsprosjekt er satt i gang. Samiske kulturminner er også til dels lagt inn i Fornminneregisteret.

Sjøfartsmuseenes registre : Registre over marine og marinarkeologiske kulturminner fins hos sjøfartsmuseene. Registrene er ikke samordnet, og noen er heller ikke digitalisert. Ajourføres av den enkelte institusjon.

Sektorenes kulturminneregistre : Registre bygget opp av statlige eller halvstatlige institusjoner, eksempelvis Forsvaret, Statsbygg, Statskog og Statens Vegvesen. Ikke samordnet med kulturminneforvaltningens registre. Ajourføring ved den enkelte institusjon.

Lokale og regionale kulturminneregistre : Register over kulturminner i museer, fylkeskommuner eller kommuner. Ikke samordnet med kulturminneforvaltningens sentrale registre. Ajourføres av den enkelte institusjon.

Arealis : Stedfestet og samordnet areal-, miljø- og planinformasjon i den enkelte kommune. Tilgjengelig for en del kommuner, og skal bygges ut til å dekke hele landet. Ajourføring av opplysninger skjer ved at hele datasett fornyes med jevne mellomrom.

Det å beskrive og avgrense landskap og kulturmiljøer er nye utfordringer, også i registersammenheng. Mange av vurderingene som legges til grunn for forvaltning av landskap og kulturmiljøer, bygger i stor grad på et faglig begrunnet skjønn. Hvordan dette skal tilpasses et system som er så preget av formaliserte metoder og verktøy som ikt-systemene, er fremdeles gjenstand for utvikling og forskning.

Gjennom Haag-konvensjonen av 1954 (se også vedlegg 3) er Norge forpliktet til blant annet å foreslå tiltak i fredstid for å motvirke skader på kulturminner og kulturmiljøer i tilfelle væpnet konflikt. Blant tiltakene er sikring av bygninger og museer og utvelgelse av faste kulturminner som skal ha en utvidet beskyttelse (artiklene 3 og 8). For å kunne oppfylle konvensjonen, og tilleggsprotokollen om denne blir tiltrådt, er det nødvendig å ha et oppdatert kulturminneregister.

Også for å kunne gjennomføre nødvendige beredskapstiltak ved for eksempel naturkatastrofer, er det viktig å ha oppdaterte og tilgjengelige registre.

12.3 Målsettinger for registrene

For å møte dagens og framtidens utfordringer innenfor forvaltning, forskning og informasjon om kulturminner og kulturmiljøer, må kulturminneregistrene tilrettelegges slik at de egner seg som grunnlag for kunnskapsbygging, arealplanlegging, statistikk, prognoser, rapportering, tilstandskontroll, utvikling av overvåkingsmetoder og vurdering av sårbarhet og tålegrense.

Målsettingen er et kulturminneregister som gir informasjon til eiere eller rettighetshaver om det fins kulturminner på en eiendom, hva slags kulturminne det er, og hva det vil bety av restriksjoner. (Se også kapittel 5). For det lokale historielaget vil kunnskap om hva som fins i et område eller i en kommune, kunne gi føringer for hva de ønsker å formidle og slik at det kan velges strategi i relasjon til dette. Kommunen får mulighet til aktivt å kunne gå ut og sikre kulturminner og kulturmiljøer gjennom de virkemidler den har til rådighet. En utbygger vil på et tidlig tidspunkt få informasjon om mulige konflikter ved en utbygging.

Utvalgets flertall anbefaler at det utvikles et helhetlig system der opplysninger om kulturminner og kulturmiljøer skal være tilgjengelige for alle brukerne gjennom en felles dataportal. Et register kan gi informasjon som kan misbrukes. Opplysninger som er sensitive, bør av den grunn unntas fra offentligheten.

Det skal være mulig å koble databasen til andre databaser og registre som inneholder relevant informasjon. Her er det ikke minst viktig å sikre at informasjon om kulturminner formidles til nye eiere ved eiendomsoverdragelser, jf. kapittel 5.3. Databasen vil også gjøre det mulig å følge opp Norges forpliktelse i forhold til Haag-konvensjonen og å gjennomføre nødvendige beredskapstiltak.

Samfunnets sårbarhet og beredskap er utredet i NOU 2000: 24 *Et sårbart samfunn*. Kulturminner og kulturmiljøer er ikke omtalt i utredningen. *Utvalgets flertall* anbefaler at det i den videre oppfølgingen av NOU 2000: 24, må sikres at også kulturminner og kulturmiljøer vurderes med hensyn til framtidens beredskap.

Kulturminneregistrene skal fungere som informasjons- og kunnskapsbase til bruk i forvaltningen. Kulturminnedata må derfor kunne leveres til landsdekkende systemer som AREALIS og Miljøstatus Norge, men også til andre systemer og brukergrupper. De ulike brukergruppene har behov for ulike opplysninger, når det gjelder type og detaljeringsgrad. Utvalgets flertall mener likevel at det for alle kulturminner og kulturmiljøer må foreligge opplysninger om hva slags kulturminne det er, datering, vernestatus, avmerking på digitalt kart og bilde. Det må også utvikles systemer og rutiner for kontinuerlig å jourhold. Basen bør i hovedsak oppdateres gjennom bruk.

Utvalgets flertall anbefaler at arbeidet med å etablere og utvikle en kulturminnedatabase raskt blir sikret tilstrekkelige økonomiske ressurser. Samtidig vil det være avgjørende at den regionale kulturminneforvaltningen samarbeider nært med Norsk museumsutvikling, Statens kartverk og andre aktører på området.

Opplysningene i et kulturminneregister gir ikke annen informasjon enn det som er lagt inn, eller mer informasjon enn det brukeren spør etter. For at registeret skal kunne brukes til kvalitative vurderinger, må det gjennomføres forskning og utvikling på metoder, register, innhold og bruk. *Utvalgets flertall* anbefaler at det satses på forskning og kunnskapsoppbygging i denne sammenhengen. Dette er av spesiell betydning for de samiske kulturminnene og kulturminner under vann, der både registrerings- og registersituasjonen er lite tilfredsstillende.

I tillegg må det settes av tilstrekkelige midler til å bygge opp og å jourholde registerene. Uten oppdaterte registre, som er tilgjengelige og nyttige for det brede lag av befolkningen, vil ikke de verdiene som ligger i kulturminnene og kulturmiljøene kunne vurderes på lik linje med andre interesser, når avgjørelser for eksempel i forbindelse med en utbygging skal tas. Det må også avsettes midler til å videreutvikle kulturminneregistrene. Særlig aktuelt er det å bygge ut SEFRAC fram til 1940 og sikre kulturmiljø- og kulturlandskapsdimensjonene i registrene bedre enn i dag. *Utvalgets flertall* anbefaler at disse og andre spørsmål som angår kulturminneregistrenes framtid blir gjort til gjenstand for en nærmere utredning.

Utvalgets flertall finner grunn til å understreke at et register alltid er et speilbilde av et gitt tidspunkt. Kjennskap til og kunnskap om kulturminner og kulturmiljøer og den verdien de har, er under kontinuerlig revisjon og vurdering. Registrene er et utgangspunkt for å vinne ny kunnskap, men de representerer ikke det komplette bildet av fortiden. En samlet oversikt i ett register

over kulturminner og kulturmiljøer vil derfor alltid bare representere en del av den verdien de står for. Resten må hele tiden fylles ut av eiere, brukere og fagfolk.

12.4 Miljøovervåking

Miljøovervåking er et relativt nytt område på kulturminnefeltet. Tradisjonelt har miljøovervåking vært knyttet til naturforskningen og påvirkninger på naturen. I St.meld. nr. 42 (2000–2001) *Biologisk mangfold* understrekes betydningen av en samordnet miljøovervåking, noe som vil gi både rasjonaliseringsgevinst og økt kostnadseffektivitet i forbindelse med blant annet arealdisponering og informasjonsflyt.

I dag mangler man systemer som jevnlig måler endringer i kulturminnes tilstand. Statlige midler som avsettes til overvåking av tilstanden for kulturminner og kulturmiljøer, er meget små, for eksempel var bare en av i alt 73 mill. kroner over Miljøverndepartementets budsjett i 2001, øremerket kulturminner. Manglende bevilgninger til kulturminnefeltet begrunnes blant annet med at fagområdet ikke har systematisert informasjon om kulturminnes tilstand over lang tid, noe som er et utgangspunkt for å måle endringer i miljøtilstanden. For kulturminner og kulturmiljøer må endringer registreres på et så tidlig stadium som mulig, blant annet for å kunne sette inn nødvendige tiltak, for eksempel mot slitasje, nedbryting av materialer og ødeleggelse eller tap av kulturminner.

I og med at området er relativt nytt, er det behov for forskning og utviklingsarbeid for å finne fram til metoder som er tilpasset kulturminnefeltet. Noen få overvåkingsprosjekter er gjennomført, eller er under gjennomføring, dels i regi av offentlig kulturminneforvaltning og dels som forskningsprosjekter ved forskningsinstitusjoner. Blant disse er:

Boks 12.2 Tilstandsovervåking og resultatkontroll i jordbrukets landskap (3Q)

3Q er et miljøovervåkingsprosjekt, finansiert av Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet, som i løpet av perioden 1998 – 2003 blant annet skal foreta en registrering av tilstanden til en rekke utvalgte kulturminner og kulturmiljøer i jordbrukslandskapet. Etter at grunnlagssregistreringen er ferdig, skal ny registrering foretas hvert femte år i de respektive områdene. Dette er et ledd i overvåkingen av utviklingstendenser i jordbrukslandskapet, med spesiell fokus på fire tema:

arealstruktur
biologisk mangfold
kulturminner og kulturmiljøer
tilgjengelighet

Det samles inn data knyttet til temaene for et statistisk representativt utvalg av jordbrukslandskap fra hele landet, representert ved 1 475 flater à 1 km². I kulturminne- og kulturmiljødelen av prosjektet, er det valgt ut tilstandsindikatorer knyttet til følgende kategorier synlige kulturminner: bygninger som er eldre enn år 1900

gravminner av forskjellig kategori
tufter
gjerder
gamle veier
fossile dyrkningsspor

Prosjektet er et eksempel og en god begynnelse på en nasjonal miljøovervåking av kulturminner og kulturmiljøer innenfor landbrukssektoren. Det vil også være aktuelt å sette i gang slik overvåking av kulturminner innenfor andre samfunnssektorer, som et grunnlag for framtidig bærekraftig ressursforvaltning og politikktutforming .

-
- tilstandsovervåking og resultatkontroll i jordbrukets landskap (3Q)
 - bergkunstprosjektet (endringer i tilstand for helleristninger, hulemalerier og hellemalinger)
 - fortidens minner i dagens landskap (endring i status for automatisk fredete kulturminner)
 - biologisk nedbryting av bygningsfundamenter på Bryggen i Bergen
 - fjernmåling og kulturminner (videreutvikle metoder for prognosedannelse for å kunne avdekke driftsformer og aktiviteter for samiske kulturminner i Mauken-Blåtind)

Resultater fra miljøovervåking brukes i dag i forhold til nøkkeltall ³³ og andre kvantitative mål. Kulturminner og kulturmiljøer representerer imidlertid verdier som ikke nødvendigvis er kvantifiserbare. De kvalitative parametrene er derfor ofte de som vil gi det beste grunnlaget for å kunne foreta valg og prioritere. Avgjørelsene vil da være begrunnet i hele det verdisetet som ligger til grunn for kulturminnearbeidet.

Utvalgets flertall anbefaler at det satses på forskning og utvikling av systemer og indikatorer over overvåking av kulturminner og kulturmiljøer, og resultatene som framkommer av denne overvåkingen. God kunnskap på dette området vil gjøre overvåkingen mer presis og anvendbar, og gi bedre begrunnelser for prioritering av innsatsområder. Det er viktig at kulturminneforskningen og -forvaltningen følger med på den utviklingen som skjer innenfor miljøovervåking som helhet, blant annet gjennom å delta i tverrfaglige overvåkingsprosjekter. Samtidig vil kunnskap om kulturminners og kulturmiljøers endring over tid, bringe det humanistiske perspektivet inn i miljøovervåkingen.

12.5 Retten til miljøinformasjon

Retten til informasjon om miljøet og om den påvirkningen som planlagte tiltak og tiltak som allerede er satt i gang, har på det, er nedfelt i Grunnloven para-

33. Nøkkeltall: Utviklingen av miljøtilstanden og forhold som påvirker miljøtilstanden skal følges ved hjelp av nasjonale nøkkeltall. Arbeidet med å utvikle et system for slike nøkkeltall pågår. Nøkkeltallene skal på en god måte vise status i forhold til de strategiske målene og de nasjonale resultatmålene i miljøvernpolitikken. (St.meld. 24 (2000–2001) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand)

graf 110b. En sentral begrunnelse for bestemmelsen, er at allmennheten skal ha mulighet til å delta i offentlige beslutningsprosesser som har betydning for miljøet.

Med bakgrunn i Grunnloven, Århuskonvensjonen ³⁴ og miljøinformasjonsdirektivet ³⁵, overleverte lovutvalget for miljøinformasjon i desember 2000 sin utredning *NOU 2001: 2 Retten til miljøopplysninger*. Et hovedpunkt i utredningen er at alle skal ha samme rett til den informasjon som ligger til grunn for avgjørelser i saker som påvirker miljøet. En sentral begrunnelse for dette, er at alle skal være i stand til å delta i offentlige beslutningsprosesser som har betydning for miljøet. Utredningen vil bli fulgt opp med et lovforslag som skal styrke både den enkeltes og det offentliges rett til å få og gi opplysninger. Det er ventet at lovforslaget vil bli behandlet våren 2002. I NOU 2001: 2 er det fremmet tre ulike forslag til definisjon av hva som er miljøopplysninger; paragraf 4. Bare ett av forslagene omtaler kulturminner og kulturmiljøer som en del av miljøet.

«paragraf 4 Miljøopplysninger

Med miljøopplysninger menes opplysninger, uansett i hvilken form de foreligger, om

- naturmiljøet,
- tiltak, aktiviteter og produkter som påvirker eller kan påvirke naturmiljø, og
- planer analyser og beregninger om forhold som påvirker eller kan påvirke naturmiljøet.

Miljøopplysninger omfatter dessuten opplysninger om menneskets helse, sikkerhet og levevilkår, kulturminner og kulturmiljø i den grad de påvirkes av forhold som nevnt i første ledd».

Utvalgets flertall anbefaler at kulturminner og kulturmiljøer integreres i en ny lov om retten til miljøopplysninger og at det framlagte lovforslaget bearbejdes med henblikk på dette. Retten til å få og plikten til å gi opplysninger om kulturminner og kulturmiljøer er en viktig forutsetning for engasjement og aktiviteter knyttet til kulturminner og kulturmiljøer.

Utvalgets flertall mener også at retten til miljøinformasjon må ses i sammenheng med den informasjon som tiltakshaver plikter å framskaffe gjennom konsekvensutredninger. Om konsekvensutredninger, se kapittel 9.

12.6 Oppsummering

Anbefalinger fra utvalgets flertall:

- Det utvikles et helhetlig system der opplysninger om kulturminner og kulturmiljøer er tilgjengelig for alle brukere gjennom en felles dataportal. Arbeidet må få tilstrekkelige økonomiske ressurser.
- I den videre oppfølgingen av NOU 2000: 24, må det sikres at også kultur-

34. Århuskonvensjonen: UN/ECE-konvensjonen om tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving på miljøområdet. Vedtatt juni 1998. Norge har pr. desember 2001 ennå ikke ratifisert avtalen.

35. Miljøinformasjonsdirektivet: Rådsdirektiv 90/313/EØF om fri adgang til miljøinformasjon. Vedtatt 1990 og bindende for Norge gjennom EØS-avtalen.

- minner og kulturmiljøer vurderes med hensyn til framtidens beredskap.
- Det må satses på forskning og kunnskapsoppbygging i forhold til kulturminneregistrene og til bruken av dem.
 - Kulturminneregistrenes framtid blir gjort til gjenstand for en nærmere utredning.
 - Det må satses på forskning og utvikling omkring temaet miljøovervåkingen av kulturminner og kulturmiljøer.
 - Kulturminner og kulturmiljøer må integreres i en ny lov om retten til miljøopplysninger.

Kapittel 13

**Internasjonalt samarbeid på kulturminnefeltet generelt
og utviklingssamarbeid spesielt****13.1 Internasjonalt samarbeid**

I følge mandatet skal utvalget fremme forslag til hvordan man kan «styrke internasjonalt kulturminnesamarbeid». I et utdypende notat om mandatet fra Miljøverndepartementet, jf. vedlegg 1, blir det lagt særlig vekt på at utvalget skal fremme forslag til strategier og tiltak knyttet til utviklingssamarbeid på kulturminnefeltet.

Norges internasjonale kulturminnesamarbeid har mange arenaer, både på det nordiske, europeiske og globale plan. Innsatsen er særlig rettet inn mot å følge opp de internasjonale kulturminnekonvensjonene som Norge har ratifisert. En nærmere omtale av konvensjonene er gitt i vedlegg 3.

13.1.1 Nordisk samarbeid**13.1.1.1 Nordisk Ministerråd**

Kulturminneforvaltning under Embetsmannskomiteén for miljø

Kulturminneforvaltning er ikke et eget ansvarsområde i Nordisk ministerråd, og ansvaret er derfor delt på flere embetsmannskomiteer. I 1993 kom kulturminnesektoren med under Arbeidsgruppen for naturvern og friluftsliv. Dette førte til at fagfeltet fra 1996 kom inn i den nordiske miljøstrategien.

Den største satsingen hittil har vært å utarbeide *Handlingsplanen for kulturmiljø i landskapet*. Målet er å styrke helhetsperspektivet i den nordiske kulturminneforvaltningen. Gjennomføringen av handlingsplanen startet i 1997 og tar for seg åtte ulike områder: kystkultur, sektorenes ansvar for kulturmiljøet, jordbrukets kulturmiljøer, reiselivsnæringen og kulturmiljøet, kulturmiljøet i planleggingen, konsekvensutredningsarbeidet, transnasjonal planlegging og videreutdanning av «kulturmiljøforvaltere».

Handlingsplanen er fulgt opp på fire prioriterte områder: den nordiske kystkulturs særart og livskraft, jordbrukslandskapets kulturverdier, metoder for miljøkonsekvensvurderinger og nordisk videreutdanning av kulturmiljøforvaltere.

Et prosjekt under Nordisk ministerråd utarbeidet i 1997–1999 en *Nordisk handlingsplan for natur- og kulturmiljøbeskyttelse i Arktis – Grønland, Svalbard og Island*. Prosjektets tidsramme går fra 2000 til 2004 og omfatter 14 samarbeidsprosjekter, noen konkrete tiltak og enkelte generelle anbefalinger om miljøsam arbeidet i det arktiske Norden. De fleste prosjektforslagene er tverrsektorielle og blir fulgt opp innenfor den etablerte samarbeidsstrukturen i Nordisk ministerråd. Ettersom kulturminnesektoren ikke er trukket inn i noen av de øvrige multilaterale miljøvernprosessene som foregår i Arktis, er det å ta vare på både natur- og kulturminneaspektet et pionerarbeid.

Kulturminneforvaltning under Embetsmannskomiteén for kultur

Under Embetsmannskomiteén for kultur har Museumskomiteen ansvar for kulturarvspørsmål. Ansvar for «*att förstärka nordiska insatser inom kulturmiljövård*» er ett av komitéens fem mandatpunkt. Museumskomitéens fungeringsperiode var opprinnelig fra 1994 til 1996. Den ble forlenget i 1997.

Nytt nordisk samarbeid om samiske spørsmål

Det er etablert faste årlige fellesmøter mellom de nordiske sametingspresidentene og sameministrene. Det første møtet ble holdt i november 2000. Målet er å bedre samarbeidet om samiske saker og urfolkskontakt mellom sametingene og regjeringene. Samarbeidet skal sikre samisk kultur og språk og gjøre det lettere å samordne nasjonale tiltak og fellesprosjekter.

På administrativt nivå er det også regelmessige møter mellom sametingene og regjeringene. Disse møtene er en videreføring av det tidligere samarbeidsorganet for same- og reindriftsspørsmål, som ble opprettet i 1964. Dette forumet skal forberede og følge opp fellesmøtene mellom sametingspresidentene og sameministrene.

Det er i tillegg et fast samarbeid mellom de ansvarlige ministrene for samiske spørsmål i Finland, Sverige og Norge.

13.1.1.2 Annet nordisk samarbeid*Statlig kulturminneforvaltning*

I 1994 ble det startet et arbeid for å styrke samarbeidet mellom de sentrale fagmyndighetene på direktoratsnivå i de fem nordiske landene. Det blir holdt årlige møter mellom etatslederne. På disse møtene blir det utvekslet nyttige erfaringer, samtidig som møtene gir muligheter for å diskutere konkret samarbeid på fagområder med beslektede problemer. Det foregår også ulike faglige samarbeidsprosjekter innenfor forskjellige sektorer, herunder Forsvaret.

Forskning

Det er i dag ingen systematisk kunnskapsutveksling mellom de nordiske landene. Slik utveksling skjer sporadisk og i hovedsak ved bruk av fagpersoner fra andre nordiske land i større nasjonale prosjekter.

Samisk parlamentarisk råd

Avtalen bak opprettelsen av Samisk parlamentarisk råd ble undertegnet av sametingene i Finland og Norge i mars 2000. Sametinget i Sverige har foreløpig besluttet ikke å delta i samarbeidet, og har, sammen med samene i Russland, observatørstatus i rådet. Samisk parlamentarisk råd skal bidra til å samordne saker som berører samer i flere stater eller samene som ett folk, og til å utvikle praktiske samarbeidsformer mellom sametingene.

13.1.2 Europeisk samarbeid

Europeisk samarbeid på kulturminnefeltet skjer i hovedsak gjennom Europarådet. Som land i Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS), deltar Norge også i et samarbeid med EU.

13.1.2.1 Europarådet

Europarådets prioriterte arbeidsområder er menneskerettigheter, demokratisk stabilitet, rettsstatens prinsipper, kultur og utdanning, og sosial samholdighet. Europarådet har i dag 43 medlemsland. Det mellomstatlige fagsamarbeidet i Europarådet foregår i fagkomitéene, hvor nasjonale eksperter, i hovedsak fra departementene, møter. Kulturminnespørsmål behandles i styringskomitéen for kulturarv (CDPAT), som er en av fire styringskomitéer under kultur- og utdanningssamarbeidet.

Europarådet har holdt i alt fem konferanser for ministre som er ansvarlige for kulturminnevern. Konferansene trekker opp politiske retningslinjer for arbeidet med kulturarven.

CDPAT har ansvaret for å fremme bevaring av Europas fysiske kulturarv: landskap, kulturmiljøer, kulturminner og kulturgjenstander. CDPAT forvalter to konvensjoner – Granada-konvensjonen om vern av Europas faste kulturminner (fra 1985) og Malta-konvensjonen om vern av den arkeologiske kulturarv (fra 1992). Begge er ratifisert av Norge.

Den europeiske landskapskonvensjonen ble vedtatt av Europarådets ministerkomité i juli 2000. Formålet med konvensjonen er å fremme vern, forvaltning og planlegging av landskap, og å organisere europeisk samarbeid på disse områdene. CDPAT og biodiversitetskomitéen (CO-DBP) har sammen ansvaret for å forvalte landskapskonvensjonen. Konvensjonen har ennå ikke trådt i kraft, men Norge har godkjent den, foreløpig som eneste land.

Nordisk samarbeid knyttet til Europarådet

Det er ikke etablert noe formelt samarbeid mellom de nordiske landene knyttet til europarådsarbeidet, men det er jevnlig uformell kontakt mellom de nordiske representantene utenom møtene. Når det gjelder oppfølging av landskapskonvensjonen, er det etablert et felles nordisk prosjekt hvor Norge har hovedansvaret. Arbeidet er finansiert med midler fra Nordisk ministerråd.

Nasjonal oppfølging av europarådsarbeidet

Riksantikvaren har hovedansvaret for den nasjonale oppfølgingen av europarådsarbeidet og deltar i møtene i CDPAT. Miljøverndepartementet deltar som observatør.

Intensjonene i Granada-konvensjonen og Malta-konvensjonen er innarbeidet i norsk vernepolitikk og lovgivning. Landskapskonvensjonens intensjoner og innhold stemmer i all hovedsak overens med norsk politikk og forvaltningsspraksis. Det har utviklet seg tette nettverk mellom ekspertene som deltar på møtene i CDPAT. Nettverkene er sentrale for kontakt, samarbeid og faglig utvikling.

Den femte ministerkonferansen for kulturminneforvaltning ble holdt i Portoroz i Slovenia i april 2001. Her vedtok man blant annet en deklarasjon om frivillige organisasjoners rolle i kulturminnearbeid.³⁶ Deklarasjonen er en oppfølging av en stor internasjonal konferanse som ble holdt i Oslo høsten 2000, i et samarbeid mellom Miljøverndepartementet, Riksantikvaren, Fortidsminneforeningen og Europarådet. Målsettingen med Oslo-konferansen og deklarasjonen er å bidra til å styrke det frivillige engasjementet i arbeidet med å bevare kulturarven. Fra norsk side er det signalisert en sterk vilje til å følge opp deklarasjonen.

13.1.2.2 EU/EØS-systemet

EØS

EØS-avtalen gjør Norge til del av EUs indre marked, ved at EUs regler om fritt varebytte og fri flyt av personer, tjenester og kapital er innført i norsk rett. På de områdene hvor EUs regelverk fullt ut er innarbeidet i EØS-avtalen, har norske foretak adgang til EUs marked på nesten de samme vilkårene som foretakene i EU.

I tillegg til EUs indre marked, omfatter EØS-avtalen også områder som skal sikre at konkurransen i det indre marked ikke fører til at nasjonale standarder i arbeidslivet og på miljøområdet blir forringet. Samtidig er Norge knyttet til EU-landenes samarbeid på områdene forskning og utvikling, utdanning og kultur.

EFTA-landene i EØS har ingen formell rolle i EUs interne beslutningsprosesser. Imidlertid har de adgang til å delta i EUs forberedende arbeid med å utvikle nytt regelverk som skal innlemmes i EØS-avtalen.

EØS-avtalen medfører at Norge deltar i EUs rammeprogram for kultur. For tiden er det Kultur 2000 som erstatter de tidligere kulturprogrammene Ariane, Rafael og Kaleidoskop. Kultur 2000 er vedtatt av EU for perioden 2000–2004, med et totalt budsjett på over 1,3 milliarder norske kroner. Programmets hovedformål er å støtte europeiske samarbeidsprosjekter på kunst- og kulturområdene. Fra 2001 vil programmet bli rettet mot ett spesielt område hvert år. Kulturarven er hovedtemaet i 2004.

Boks 13.1 Regionalt samarbeid om kulturarven i Europa

Det pågår også et omfattende regionalt samarbeid om kulturarven i Europa, enten som en del av en helhetlig miljøatsing eller som særlige satsinger på kulturminner og kulturmiljøer. Samarbeidet kan involvere fra to til et stort antall stater, til dels også tilgrensede stater utenfor Europa.

Østersjø-samarbeidet omfatter de fem nordiske landene, de tre baltiske statene, Russland, Polen og Tyskland. Østersjøområdet samarbeider særlig om kulturminneforvaltning, og det er nedsatt fire tematiske arbeidsgrupper. Norge deltar i arbeidsgruppene for kystkultur og maritim kulturarv, bygnings-

36. Declaration on the role of voluntary organisations in the field of cultural heritage. (Fins foreløpig ikke i norsk oversettelse.)

bevaring og bærekraftige historiske byer, men ikke i arbeidsgruppen for marinarkeologi.

Barentsdeklarasjonen er undertegnet av de nordiske land, Russland og kommisjonen for det europeiske fellesskap. Samarbeidet i den euro-arktiske Barentsregionen, omfatter de nordligste fylkene i Norge, Finland, Sverige og det nordvestlige Russland. Kulturminneforvaltning er ett av arbeidsområdene i samarbeidet. Urfolksspørsmål har en sentral plass, og det er opprettet et eget regionalt samarbeidsorgan mellom urfolkene.

Det formelle miljøsam arbeidet i Arktis ble etablert i 1991 og omfatter de fem nordisklandene, Russland, Canada og USA. Samarbeidet under Arktisk råd er i hovedsak rettet mot andre sider av miljøfeltet enn kulturminner. Anerkjennelsen av urfolkens spesielle kunnskaper og den betydningen det har for forståelsen av de arktiske samfunnene at denne kunnskapen blir videreført, står sentralt i ministerdeklarasjonen om etableringen av Arktisk råd. Flere urfolk-organisasjoner har status som permanente deltakere i Arktisk råd.

Nordsjø-samarbeidet er et interregionalt samarbeid under *konferansen for Europas maritime utkanter* som ble grunnlagt 1973. Nordsjø-kommisjonen fra 1989 er en av fem geografisk baserte kommisjoner, og den eneste der norske regionale aktører deltar (kystfylkene fra Østfold til Sør-Trøndelag). Her er det arbeidsgrupper både for kultur og turisme (som også omfatter kulturarven) og for miljø.

Under den norsk-russiske miljøkommisjonen skjer et bilateralt kulturminnesamarbeid innenfor arbeidsgruppen for kulturminneforvaltning. Her har arbeidet tilknytning til temaene bergkunst, urfolks kulturminneforvaltning, landskapsforvaltning og bygningsvern.

En forutsetning for å få prosjektstøtte er at aktører fra minst tre land samarbeider om prosjektene. Norske aktører har deltatt i en rekke prosjekter som har fått midler gjennom EUs kulturprogram. Et relevant eksempel er restaureringsprosjektet for Nidarosdomen, et samarbeid med fagmiljøer og fagpersoner fra land i Nord-Europa.

Kulturdepartementet har oppfølgingsansvar når det gjelder Norges deltakelse i EUs kulturprogram. Kulturdepartementet representerer Norge i forvaltningskomiteen for Kultur 2000 og har ansvaret for EØS' spesialutvalg for kultur, som består av representanter for Statsministerens kontor, Finansdepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Kulturdepartementet, Miljøverndepartementet og Utenriksdepartementet.

Norge kan også delta i EUs rammeprogram for forskning og utvikling. Det femte løper 1998–2002, og det sjette rammeprogrammet er under utvikling høsten 2001.

EU-direktiv og annet regelverk

Ved bestemmelsene i kulturminneloven paragraf 23a – 23f, har Norge implementert i norsk rett EUs direktiv om å levere tilbake kulturgjenstander som er fjernet ulovlig fra en medlemsstats territorium. Bestemmelsene gir hjemmel for tilbakelevering av kulturgjenstander som befinner seg i Norge og som er fjernet ulovlig fra en stat som inngår i EØS-samarbeidet.

Interregionale midler

Innenfor og i tilknytning til EU foregår det et bredt interregionalt samarbeid med basis i finansiering fra EUs såkalte interreg-midler. Samarbeidet er knyttet til programområder som også omfatter EUs nærområder. En rekke regioner i Norge er med innenfor interreg-systemet og flere prosjekter med tilknytning til kulturminner har vært gjennomført.

13.1.3 Globalt samarbeid

UNESCO

Samarbeid om kulturarven på det globale plan skjer i hovedsak innenfor UNESCO, som er FNs organisasjon for utdanning, vitenskap og kultur. UNESCO er den eneste av FNs organisasjoner som har kultur i sitt mandat. UNESCOs kulturprogram setter blant annet sikring og revitalisering av menneskehetens kulturarv i fokus, og viktigst i denne sammenhengen er det å ta vare på verdens kultur- og naturarv. Arbeidet er forankret i konvensjonen om vern av verdens kultur- og naturarv og omfatter kulturminner, kulturlandskap og naturområder som har så stor betydning at tapet av dem vil være uerstattelig for menneskeheten som helhet.

Pr. 1.1.2001 har 164 stater ratifisert konvensjonen, og den er dermed en av de mest utbredte globale konvensjonene. Den er spesiell fordi den ser og vurderer bevaring av natur og kultur i sammenheng. Den danner også et viktig grunnlag for norsk vernepolitikk på kulturminnefeltet.

UNESCOs liste over verdens kultur- og naturarv er etablert for å identifisere kultur- og naturarv av framstående universell verdi, og som hele menneskeheten har ansvaret for. Stater som er tilsluttet konvensjonen, har et ansvar for å verne sin kultur- og naturarv for ettertiden. Det er nasjonalstaten som nominerer steder til verdensarvlisten.

I dag er den regionale fordelingen av områder på verdensarvlisten skjev. Særlig er det få områder på listen fra Afrika og Stillehavsregioner. Det er også ubalanse mellom kultur-, kulturlandskaps- og naturområder, der de to sistnevnte er sterkt underrepresentert. Det arbeides med å få naturarv fra hele verden og kulturarv fra utviklingsland, sterkere representert.

Oppfølgingen av verdensarvkonvensjonen er lagt til en interstatlig komité, verdensarvkomitéen. Komitéen består av representanter for 21 stater som er parter under konvensjonen. Komitéen møtes én gang i året og fatter beslutninger om utvidelse av verdensarvlisten, følger opp vern og konservering, og fordeler midler fra verdensarvfondet.

Nordisk samarbeid om oppfølging av konvensjonen

Det nordiske Verdensarvkontoret (Nordic World Heritage Office) ble etablert som en forsøksordning i Oslo 1. januar 1996, gjennom en avtale mellom UNESCO og den norske regjeringen. Kontoret skal styrke UNESCOs arbeid med verdensarven i Norden, Baltikum og Nordens bistandsland.

Grunnfinansieringen av kontorets drift kommer fra det norske Miljøverndepartementet, med et bidrag fra UNESCO. All prosjektfinansiering kommer fra multi- og bilaterale kanaler.

Nasjonal oppfølging av verdensarvkonvensjonen

Norge deltar for tiden som observatør på møtene i verdensarvkomitéen.

Norge har fire steder på verdensarvlisten:

- bergkunsten i Alta
- Urnes stavkirke
- Bryggen i Bergen
- Røros bergstad

UNESCOs retningslinjer fastsetter at det hvert sjette år skal rapporteres om verdensarvstedenes tilstand og utvikling. Alle de norske stedene er evaluert og det er satt i gang konkrete oppfølgingstiltak. Oppfølgingen omfatter blant annet en forvaltningsplan for Urnes stavkirke, et stort sikrings- og restaureringsprosjekt på Bryggen i Bergen og et systematisk istandsettingsarbeid for uthusbebyggelsen på Røros. Det er også foreslått at verdensarvområdet skal utvides til å omfatte gruveområdet rundt selve Røros. For bergkunsten i Alta er det utarbeidet en forvaltningsplan.

Nye nominasjoner til verdensarvlisten er også under forberedelse. Utvalgets flertall mener at nye nominasjoner fra Norge bør omfatte områder med vekt på kombinasjonen natur og kultur. Den framtidige utnyttelsen av ressursene i områdene bør være bærekraftig, og det bør utvikles en nasjonal strategi for den daglige utnyttelsen.

Permanent forum for urfolksspørsmål

Norge har deltatt aktivt i arbeidet med å opprette et permanent forum for urfolksspørsmål innenfor FN. Dette ble vedtatt av ECOSOC (FNs økonomiske og sosiale råd) i juli 2000. Forumet skal bestå av medlemmer fra myndigheter og fra urfolk, og skal ha 16 representanter. Det skal være et ekspertorgan og behandle saker innenfor økonomisk og sosial utvikling, kultur, utdanning, helse og menneskerettigheter. Forumets første møte skal etter planen holdes i 2002.

Arbeidsgruppen for urfolk under FN's menneskerettighetskommisjon er i gang med å utarbeide prinsipper og retningslinjer for vern av urfolks kulturarv.

Sametingets internasjonale arbeid

Sametinget er engasjert i miljøspørsmål gjennom Arktisk råd, Barents-samarbeidet, norsk-russisk miljøsamarbeid, Agenda 21 og konvensjonen om biologisk mangfold. Et viktig siktemål med dette arbeidet er å styrke urfolks rettigheter, blant annet knyttet til utnyttelse av natur- og ressursgrunlaget.

13.2 Samarbeidsområder som bør styrkes

Etter *utvalgets flertalls* syn er forvaltningen av kulturarven også et internasjonalt anliggende. Globaliseringen av økonomien og levemåten gjør at en rekke institusjoner, organisasjoner og enkeltpersoner i inn- og utland har stor innflytelse på rammebetingelsene for hvordan man innretter seg. Et bredt internasjonalt samarbeid er av betydning for å kunne påvirke disse ramme-

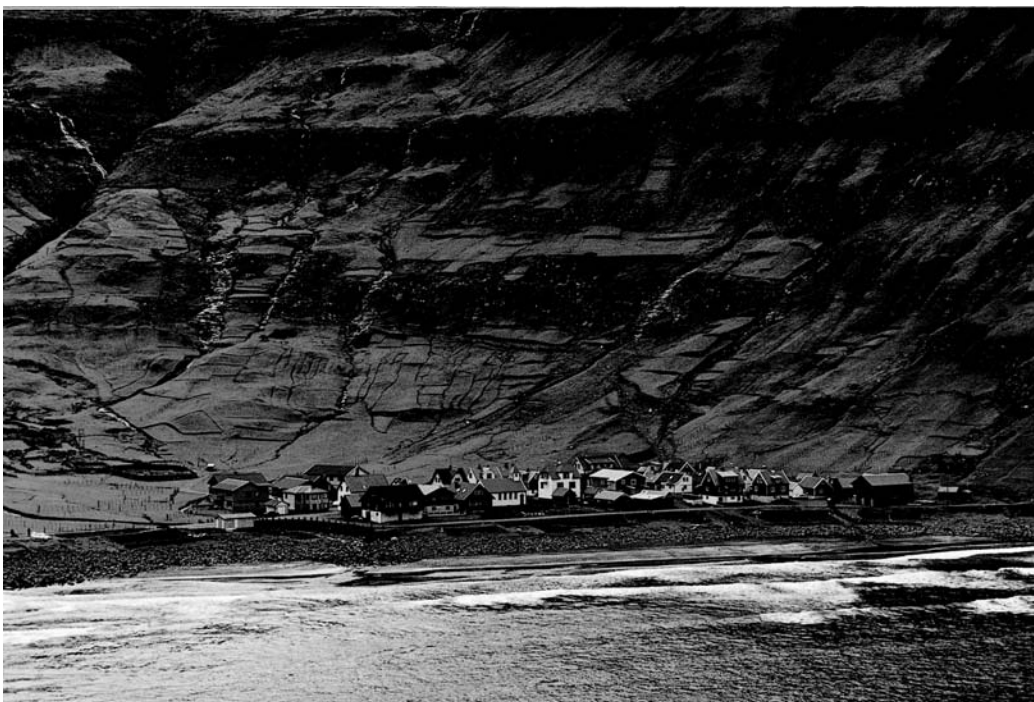
betingelsene og støtte opp under bruken og ivaretagelsen av kulturminner og kulturmiljøer. Samtidig må man ha forståelse for at de verdier kulturarven representerer, kan vurderes ulikt fra land til land, og at ansvaret for å ta vare på dem primært ligger i det enkelte land, fylke, kommune eller lokalsamfunn.

Kulturminner og kulturmiljøer bør inngå som sentrale elementer i internasjonalt samarbeid. Utvalgets flertall mener aktivitetsnivået på kulturminnefeltet må styrkes. Dette gjelder særlig i forhold til nordisk samarbeid, samarbeid med EU og samiske interesser. I tillegg kommer utviklingssamarbeid som er viet en egen omtale, jf. kap. 13.3.5.

Nordisk samarbeid

Det er flere arenaer for samarbeid om kulturminner og kulturmiljøer i nordisk sammenheng. En del temaer blir gjenstand for drøftinger og vurderinger og det gjennomføres flere prosjekter i nordisk regi. Sett i lys av at lovgrunnlaget, organiseringen, utdanningssystemet, den faglige tilnæringsmåten og språkene i de nordiske landene har mange fellestrekk, mener utvalgets flertall at det nordiske kulturminnesamarbeidet må prioriteres sterkere. Det pågår mye spennende og relevant arbeid, både av forvaltnings- og forskningsmessig art, som de andre landene i liten grad kjenner til og har nytte av. Her ligger det et stort potensial som ennå ikke er tatt ut.

Utvalgets flertall anbefaler å styrke det nordiske samarbeidet på kulturminnefeltet, både under Nordisk ministerråd og i det rene forvaltnings- og forskningssamarbeidet. Det er etter utvalgets oppfatning store gevinster å hente ut av erfaringsutveksling og mer direkte prosjektsamarbeid om fagspesifikke temaer.



Figur 13.1 Det nordiske samarbeidet gir nye perspektiver til diskusjoner omkring forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer. Med bakgrunn i de like utfordringer og muligheter, men òg de ulikheter som fins i de nordiske landenes kulturarv og forvaltningssystemer, er nye tanker utvekslet på tvers av landegrensene. Landskap på Tjornuvik nordvest på Streymoy, Færøyene.

Foto: Karin Schibbye

Samarbeid med EU

Som EØS-land blir Norge berørt av regelverksutviklingen innenfor EU, og i mange tilfeller må reglene innarbeides i norsk rett. En viktig del av det europeiske samarbeidet på kulturminnefeltet, blir dermed å følge med på i hvilken grad og på hvilken måte kulturminner og kulturmiljøer blir berørt av regelendringer.

EU legger stadig større vekt på forskningssamarbeid og ser det i nær sammenheng med det politiske og økonomiske samarbeidet for øvrig. Kultur 2000 fører til at den totale kulturst tten som kanaliseres gjennom EU-samarbeidet, er høyere nå enn hva den var tidligere. Dessuten legges det opp til at støtten skal være av mer langvarig karakter og bidragene til det enkelte prosjekt skal økes.

Utvalget s flertall anbefaler at Norge må bidra mer i det europeiske forsknings- og kultursamarbeidet i EU, også for å kunne få mer nytte av dette samarbeidet. Selv om enkelte norske miljøer og institusjoner har vært aktive for å få midler gjennom EUs forsknings- og kulturprogrammer, er det viktig å stimulere til at norsk kulturminneforvaltning og flere forskningsmiljøer og organisasjoner deltar i disse programmene. *Utvalgets flertall* anbefaler at det settes av prosjektmidler for å få til et mer aktivt samarbeid i Norge, og i samarbeid med utenlandske aktører.

Utvalgets flertall anbefaler at det også legges til rette for å styrke samarbeidet mellom nasjonale og europeiske forskningsinstitusjoner og andre forskningsaktører innenfor kulturarvfeltet. Dette vil blant annet kunne være med på å utvikle ulike arenaer og nye møtesteder, og forsterke formidlingsperspektivet i det europeiske samarbeidet.

Samisk kulturminnearbeid

Utviklingen av en helhetlig politikk i forhold til kulturminner og kulturmiljøer er viktig også i et internasjonalt perspektiv. Dette har ikke minst sammenheng med at samiske kulturminner og kulturmiljøer fins i fire land og at samarbeidet om dem i stor grad må skje på den internasjonale arena.

Samiske kulturminneinteresser blir drøftet og ivaretatt i en rekke internasjonale fora. I noen tilfeller behandles samiske spørsmål separat, og ikke som del av en helhetlig norsk kulturminnepolitikk. I enkelte sammenhenger er samiske problemstillinger helt utelatt.

Etter utvalgets flertalls mening er det viktig å sikre at samiske interesser f r innflytelse og at samisk kompetanse blir benyttet og inkludert i det internasjonale kulturminnesamarbeidet. Norske holdninger til internasjonale kulturminnespørsmål må være drøftet og avklart mellom norske myndigheter og Sametinget f r internasjonale m ter og forhandlinger finner sted. Det må utarbeides faste prosedyrer og rutiner for slike drøftinger. *Utvalgets flertall* anbefaler at Sametinget i størst mulig grad må delta aktivt i internasjonale sammen-

henger hvor urfolks og samiske kulturminnespørsmål behandles. I tillegg må Sametinget få tilstrekkelige økonomiske ressurser til å bistå og delta i slikt samarbeid.

Kulturminnearbeid i konfliktområder

Den utenrikspolitiske situasjonen har aktualisert Haag-konvensjonen om beskyttelse av kulturverdier i tilfelle væpnet konflikt. Konvensjonens formål er å fremme vern og respekt for kulturverdier og foreslå tiltak i fredstid som kan bidra til å motvirke skader på kulturminner og andre typer kulturverdier som følge av væpnet konflikt. Iverksetting av 2. protokoll forutsetter at den er ratifisert av et visst antall stater. Utvalgets flertall mener det er viktig at Norge bidrar til at Haag-konvensjonens 2. protokoll trer i kraft.

De senere års utvikling har vist at også kulturminner utgjør mål for krigshandlinger og terroraksjoner. Som en følge av dette inngår nå vern av kulturarven som en del av FN-styrkenes mandat for fredsbevarende operasjoner. Bistand til sivilbefolkningen er et viktig virkemiddel i denne prosessen. FN-styrkenes rolle vil i stor grad måtte være av avbøtende karakter, eksempelvis i form av strakstiltak på delvis ødelagt eller truet kulturarv. Det langsiktige gjenoppbyggingsperspektivet bør derimot ivaretas av sivile instanser. Dette kan være både offentlige og private aktører. NORAD er i liten grad involvert i prosjekter i konfliktrammede områder. Utvalgets flertall mener at opplæring i Haag-konvensjonens bestemmelser og i generell kulturminneforvaltning, bør trappes opp innenfor Forsvaret, ikke minst overfor det personellet som inngår i FN-styrkene.

Utvalgets flertall anbefaler at det settes i gang et utviklingssamarbeid mellom de ansvarlige departementer med underliggende etater, NORAD og frivillige organisasjoner, som for eksempel Blue Shield, om opplæring og oppfølging av Haag-konvensjonen.

13.3 Miljørettet utviklingssamarbeid

13.3.1 Gjeldende politikk

Miljørettet utviklingssamarbeid bygger på St.meld. nr. 19 (1995–96) *En verden i endring*, utviklingsministerens årlige politiske redegjørelse for Stortinget, og Stortingets behandling av denne. Den overordnede målsettingen for norsk utviklingspolitikk er å bidra til å bedre de økonomiske, sosiale og politiske kårene i utviklingslandene.

Politikken skal bidra til å:

- fremme fred, menneskerettigheter og demokrati
- sikre en økonomisk og sosial utvikling for fattige land og folkegrupper
- fremme en forsvarlig forvaltning av jordas miljø og det biologiske mangfold
- fremme like rettigheter og muligheter for kvinner og menn på alle områder i samfunnet
- forebygge og lindre nød i forbindelse med konfliktsituasjoner og naturkatastrofer

De viktigste premissene i utviklingspolitikken er:

- bistand handler om samarbeid
- utviklingssamarbeid handler om aktiv og mest mulig likeverdig partnerskap
- partnerskap handler om å stille krav – krav til oss selv, men også krav til samarbeidspartnere, både hjemme og ute
- utviklingspolitikk handler om å ville mye, men ikke for mye på en gang

Norges utviklingssamarbeid er basert på prinsippet om mottakerens ansvar. Dette innebærer at mottakerlandet selv skal identifisere, planlegge og gjennomføre de tiltakene som er nødvendige for å skape en bærekraftig utvikling.

37

Bekjempelse av fattigdom ligger til grunn for det miljørettede utviklingssamarbeidet. De globale miljøavtalene og –prosessene er grunnleggende for partenes nasjonale miljøpolitikk. Det mellom-statlige utviklingssamarbeidet skal derfor knyttes opp mot disse.

Boks 13.2 Utenriksdepartementets «Strategi for miljørettet bistand»

Med bakgrunn i St.meld.nr. 19 (1995–96) *En verden i endring*, utarbeidet Utenriksdepartementet, i nært samarbeid med Miljøverndepartementet og NORAD, «*Strategi for miljørettet utviklingssamarbeid 1997 – 2005*».

Under satsingsområdet «*Kulturminnevern og forvaltning av naturmiljøets kulturelle verdier*», sies det at internasjonalt samarbeid skal sikre kulturarven mot misbruk og ødeleggelse, og den skal vernes og aktiviseres som en mangfoldig ressurs for dagens og morgendagens samfunn. Utviklingssamarbeid på dette feltet skal bidra til å sikre kulturelle rettigheter, utveksle kunnskap og etablere institusjonelle og forvaltningsmessige mekanismer for kulturminnevern.

Hensynet til kulturminner og kulturmiljøer skal være integrert i alt miljørettet utviklingssamarbeid, og brukes og forvaltes slik at verdiene i dem bevares og aktiviseres som bidrag til en bærekraftig utvikling. Sikring og forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer skal ha en relevant geografisk, sosial, etnisk og tidsmessig bredde.

Hovedinnsatsen skal rettes inn mot å:

implementere og følge opp mottakerlandenes forpliktelser under Konvensjonen om bevaring av verdens kultur- og naturarv (1972)

bidra til institusjons- og kompetanseutvikling

medvirke til at sektorer tar et selvstendig ansvar for forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer (bl.a. gjennom miljøkonsekvensanalyser)

bidra til å integrere kulturminnevernet i nasjonale handlingsplaner

bidra til å utvikle modeller for bærekraftig turisme innenfor prioriterte kulturmiljøer (Agenda 21)

37. Dette omfatter bl.a. en styrking av landenes institusjonelle kapasitet og kompetansebygging ved at det gis teknisk og økonomisk støtte til å bedre forvaltnings- og planleggingskapasiteten på miljøområdet i mottakerland. Videre omfatter det støtte til utarbeidelse og gjennomføring av strategier for en bærekraftig utvikling, nasjonale miljøstrategier og handlingsplaner, utvikling av lover og regelverk.

bidra til bærekraftig bruk og utvikling av historiske byer og kulturminneområder (Habitat II, Urban Sustainable Development)
støtte bærekraftige produksjons- og forbrukssystemer gjennom kunnskap om tradisjonell byggeskikk, materialbruk og håndverk

Det miljørettede utviklingssamarbeidet vil i framtida konsentrere seg om disse hovedtemaene:

- utvikling av bærekraftige produksjonssystemer
- vern og bærekraftig bruk av det biologiske mangfold
- redusert forurensning av jord, luft og vann
- kulturminnevern og forvaltning av naturmiljøets kulturelle verdier

I 2000, såvel som i 1999, utgjorde satsningen på miljørettet utviklingssamarbeid totalt 1,2 mrd. kroner. Midlene ble kanalisert både til bilateralt utviklingssamarbeid og til multilaterale organisasjoner.

13.3.2 Fagsentre på miljøfeltet

I løpet av de siste to årene har NORAD inngått egne fagsenteravtaler med flere ulike instanser på miljøfeltet³⁸. Satsningen er ett av flere virkemidler for å nå målet om å integrere miljøhensyn i alt utviklingssamarbeid.

Fagsentrene har fått ansvar for å:

- være et kompetansesenter for NORAD innenfor miljørettet utviklingssamarbeid, og stille til rådighet sin fagkompetanse innenfor de fagområder og de arbeidsfelt de er ansvarlige for i statsforvaltningen
- sikre at NORADs kompetansebase får bedre faglig støtte og kapasitet i det eksterne norske fagmiljøet
- sikre en faglig utvikling i dette miljøet gjennom at institusjonenes oppgaver for bistandsforvaltningen blir langsiktige og forutsigbare
- forenkle bistandsforvaltningens arbeid ved å begrense antall aktører slik at de får bedre oversikt over sine fagfelt og tilgang på nasjonal og internasjonal spisskompetanse

Miljøforvaltningens direktorater fungerer som fagsentre for satsingsområder i utviklingssamarbeidet på grunn av sin faglige styrke og sin forvaltnings- og institusjonskompetanse. De nettverk og erfaringer direktoratene har med å bruke ekstern ekspertise som forskningsinstitusjoner, universiteter og konsulenter, er her av betydning.

Det forutsettes at fagsentrene trekker på hele den relevante norske fagbasen på de respektive fagområdene. Sentrene skal også ha kontakt med og oversikt over internasjonal kompetanse som det kan være relevant å trekke inn.

38. Det er således opprettet syv miljøfagsentre: Miljøverndepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, Statens forurensningstilsyn, Statens kartverk, Riksantikvaren, Havforskningsinstituttet og Landbrukshøgskolen på Ås.

13.3.3 Offentlige aktører med ansvar for kulturminnerettet utviklingssamarbeid

Miljøverndepartementet og Utenriksdepartementet er ansvarlige departementer, med henholdsvis Riksantikvaren og NORAD som sine underliggende fagdirektorater på feltet.

NORAD

NORAD er det sentrale fagdirektoratet for utviklingssamarbeid. Direktoratets kultursamarbeid består spesielt av støtte til:

- lokale organisasjoner og institusjoner som arbeider med å bevare og videreutvikle fortidens kultur og kulturuttrykk
- institusjoner og organisasjoner som arbeider for utvikling og formidling av samtidig kunst og kultur
- samarbeid mellom institusjoner og organisasjoner i samarbeidsland og i Norge for gjensidig kompetanseheving, institusjonsutvikling og frembringelse av nye kunstneriske uttrykk

Før 2001 hadde NORAD et eget kulturkontor som forvaltet kulturbevilgningen. Fra 2001 er målsettingen at utviklingssamarbeid på kulturfeltet i større grad skal ses i sammenheng med det øvrige utviklingssamarbeidet. Organisasjonen er som helhet ansvarlig for å opprettholde nivået på det kulturrettede utviklingssamarbeidet. De norske ambassadene i samarbeidslandene følger opp og forvalter langsiktige kulturtiltak.

Riksantikvaren

Riksantikvaren er fagsenter for satsningsområdet *Kulturminnevern og forvaltning av naturmiljøets kulturelle verdier*. Primæroppgavene er å:

- være kompetansesenter innenfor kulturvernområdet
- ha beredskap for å kunne gi innspill til analyser og grunnlagsarbeid for strategier og veivalg i norsk utviklingssamarbeid

Riksantikvarens skal:

- delta i nasjonale og internasjonale nettverk på fagområdene
- delta i internasjonale, regionale og subregionale møter på fagområdene
- ha oversikt over kompetansen i Norge på forskning innenfor de enkelte fagområdene, og på relevante, samfunnsfaglige tema
- bidra og ta initiativ til å utvikle et miljø i Norge for læring og debatt om bistandsfaglige spørsmål
- holde seg orientert om pågående internasjonale prosesser
- etablere kontakt og forberedelser til institusjonssamarbeid
- formidle kulturminnefaglige utviklingssamarbeid

Det nordiske Verdensarvkontoret

Verdensarvkontorets hovedoppgave er å styrke den internasjonale oppfølgingen av Konvensjonen for bevaring av verdens kultur- og naturarv i et miljø- og utviklingsperspektiv knyttet til UNESCOs «Globale strategi».

Verdensarvkontoret orienterer seg i forhold til Nordens strategier for fattigdomsorientert utviklingssamarbeid og har prioritert arbeid i Afrika sør for Sahara og i Sørøst-Asia. Som del av det multilaterale systemet har Verdensarvkontoret kontakt med et bredt nettverk som blant annet omfatter andre FN-organisasjoner og Verdensbanken.

En internasjonal evaluering av Verdensarvkontoret, slutført våren 2001, konkluderte med at kontoret bør opprettes på permanent basis. Høsten 2001 var det kontakt mellom Norge og de øvrige nordiske landene og UNESCO med sikte på å få en avtale om permanent drift fra 2002.

I perioden 1999 – 2001 har kontorets hovedoppgaver vært å ³⁹ :

- fungere som informasjonskanal for oppfølging av konvensjonen
- organisere regionale og tematiske møter
- bidra til å etablere systemer for overvåking og rapportering av miljøtilstanden i områdene på verdensarvlisten
- assistere i utviklingen av nye nominasjoner fra underrepresenterte områder
- støtte utvikling av modeller for bærekraftig turisme i verdensarvområdene
- bidra til å utvikle metoder for forvaltning av historiske bymiljøer
- kartlegge muligheter for katastrofeberedskap fra nordisk side
- opptre som megler mellom mottakerland og bi- og multilaterale utviklingsorganisasjoner og private givere

13.3.4 Status for det kulturminnerettede utviklingssamarbeidet

Fagsenteravtalen mellom NORAD og Riksantikvaren ble inngått i 1999 for å bringe fagkompetansen i Riksantikvaren inn i et samspill med det bistandsfaglige arbeidet Utenriksdepartementet og NORAD er ansvarlig for. Riksantikvarens hovedinnsats knytter seg til nettverksbygging, kompetanseheving og informasjon. I tillegg deltar Riksantikvaren, ofte i samarbeid med andre norske institusjoner og organisasjoner, i en del enkeltprosjekter som er initiert av mottakerlandene.

For å styrke bistandskompetansen i miljøvernforvaltningen og for å styrke NORADs miljøkompetanse, er det opprettet en utvekslingsordning i perioden 1999–2002.

Nettverksbygging

Nettverksbyggingen er todelt, rettet dels mot norske instanser og organisasjoner, og dels mot internasjonale organisasjoner og institusjoner i mottakerlandene. Riksantikvaren har hittil ikke hatt store muligheter til å bygge internasjonale nettverk. Kontakten med UNESCO er unntaket.

39. I hovedsak er Verdensarvkontorets arbeid knyttet til tre av satsingsområdene i UDs strategi for kulturminnefeltet: Implementering og oppfølging av mottakerlandenes forpliktelse under Konvensjonen om bevaring av verdens kultur- og naturarv (1972) Bidra til utvikling av modeller for bærekraftig turisme innenfor prioriterte kulturmiljøer (Agenda 21) Bidra til bærekraftig bruk og utvikling av historiske byer og kulturminneområder (Habitat II, Urban Sustainable Development)



Figur 13.2 I Domboshawa i Zimbabwe har NIKU og National Museums and Monuments of Zimbabwe samarbeidet om bevaring av bergkunst. Her testes fjerning av malt grafitti på bergmalerier.

Foto: Terje Norsted, NIKU

Kontakten og nettverksbyggingen nasjonalt omfatter en rekke institusjoner og organisasjoner, herunder NWHO (Verdensarvkontoret), Stiftelsen NINA-NIKU, Arkeologisk museum i Stavanger, NTNU (Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet, Trondheim) og Norges vassdrags- og energidirektorat, i tillegg til de øvrige miljødirektoratene.

Kompetanse- og institusjonsutvikling

Kompetanseutvikling retter seg i hovedsak mot faglig opplæring, kurs og seminarer som tar sikte på å øke kunnskapen om kulturminnefaglige forhold i utviklingssamarbeid. I tillegg blir det lagt vekt på institusjonsutvikling ute.

Formidling

Formidling av kulturminneforvaltningens utfordringer i utviklingssamarbeidet har vært gjort gjennom Internett (hjemmesidene til Riksantikvaren, miljøstatus i Norge og miljøfagsentrenes hjemmesider), samt artikler i enkelte tidsskrifter.

Enkeltprosjekter

Riksantikvaren har deltatt i enkeltprosjekter i Sør-Afrika (bergkunst), Kina (økomuseum og byfornyelse) og har samarbeidet med National Heritage Conservation Commission i Zambia. I miljøsam arbeidet mellom Norge og Sør-Afrika fungerer dessuten Riksantikvaren som koordinator mellom norske og

sør-afrikanske samarbeidsparter og er rådgiver overfor *Department of Environmental Affairs and Tourism*

UNESCO

I forhold til UNESCO går samarbeidet gjennom Det nordiske verdensarvkontoret. Blant annet blir det gjennomført et treårig prosjekt om kulturvern og turisme. Formålet er å utvikle bærekraftige modeller for samarbeid mellom impliserte interesser, for å fremme bærekraftig kulturminnevern og turisme.

Økonomisk støtte til u-landsdeltakelse

Utenriksdepartementet bevilger hvert år reisestøtte til u-landsdelegater under internasjonale miljømøter. Denne ordningen er blitt praktisert i flere år, og for 2001 ble det bevilget ca. 670 000 NOK i reisestøtte i forbindelse med internasjonale møter og seminarer innenfor kulturminnefeltet. Dette er relativt mye i forhold til hva som blir bevilget på andre miljøområder.



Figur 13.3 Et besøkssenter for turister er bygd i Domboshawa i Zimbabwe. Her får tilreisende informasjon om både afrikansk forhistorie og det lokale kulturmiljøet.

Foto: Arve Kjersheim, NIKU

13.3.5 Styrke utviklingssamarbeidet

Utvalgets flertall mener at den politikken som gjelder på feltet, er godt gjennomarbeidet og handlingsorientert, og danner grunnlag for videre arbeid. Men aktivitetsnivået i det kulturminnerettede utviklingssamarbeidet er lavt,

og det potensialet som fins er i liten grad utnyttet. Utvalgets flertall mener det er behov for å styrke den konkrete innsatsen, både hjemme og ute, og i større grad se den i sammenheng med det generelle utviklingssamarbeidet.

Verdens kulturarv vil i framtiden sannsynligvis bli oppfattet som en ressurs med stadig økende verdi. Den vil gi avkastning både i form av folks selvforståelse og selvrespekt, og i økonomisk forstand, for eksempel i forbindelse med reiseliv og turisme. Det vil bli økt oppmerksomhet rettet mot kulturminneressursene og deres betydning for utviklingen i fattige land. I et globalt perspektiv vil det derfor bli stadig viktigere å forstå den nære sammenhengen mellom den materielle kulturarven, menneskerettighetene og et godt og rettferdig styresett. I en verden der globaliseringen stadig griper om seg, er det viktig at mangfoldet av kulturminner og kulturmiljøer blir tatt i bruk på en bevisst og konstruktiv måte, som brobygger mellom grupper, land og regioner. Det bør bli et fellesansvar å ta vare på kulturarven, både for dagens mennesker og for framtidige generasjoner.

Å bruke kulturhistorien i utviklingssamarbeid som grunnlag for identitet og økonomiske aktiviteter, er ikke uproblematisk. Turismen er en av verdens største industrier og i stadig vekst. Mange mener kultur- og naturverdier er de faktorene som vil være mest avgjørende for utviklingen av den globale turismen i tiden som kommer. Dette stiller både kulturminneforvaltningen og turistindustrien overfor store utfordringer. Uten en god dialog mellom de berørte interessegruppene, og evne og vilje til å finne langsiktige og bærekraftige løsninger, kan turismen være en alvorlig trussel for den materielle kulturarven.

I utviklingsland som mangler kompetanse, ressurser og virkemidler til å kontrollere turiststrømmen, blir uerstattelige verdier ødelagt på en ukontrollert måte. Dersom lokalsamfunnene og myndighetene blir i stand til å styre utviklingen, kan turismen bli en betydningsfull utviklingsfaktor som kan skape økt selvforståelse, selvrespekt og økonomisk vekst i fattige områder. Det er en klar utfordring for land med kompetanse og ressurser å støtte svakere partnere før den globale fellesarven blir ytterligere ødelagt.

Dagens politikk må få klarere fram at økt forståelse og aksept for det å ta vare på kulturelle verdier, er en stabiliserende og brobyggende faktor i alt utviklingssamarbeid. Større vekt på kulturelt mangfold vil underbygge behovet for bred deltakelse i samfunnslivet, og derved styrke demokratiske holdninger og prosesser, både i Norge og samarbeidslandene.

Det må også framheves tydeligere at samarbeid med utviklingsland må være en gjensidig læreprosess som gir begge parter utbytte og utvidet perspektiv. Norsk internasjonalt samarbeid vil kunne være en god investering i, og utvikling av, Norges egne institusjoner og organisasjoner. Det vil også være med på å styrke respekten for det kulturelle mangfoldet og skape ydmykhet i forhold til andre lands kulturminner og kulturmiljøer.

Større ansvar og aktivitet i kulturminnerettet utviklingssamarbeid

Gjennom forhandlingene mellom Norge og mottakerlandene, blir det lagt stor vekt på det ansvaret mottakerlandet har, og på at de norske bistandsmidlene skal gå til tiltak for å bekjempe fattigdom. Kulturminnefeltet, som del av miljøfeltet, er ett av flere prioriterte satsningsområder innenfor norsk bistandspolitikk, og det er dokumentert nære koplinger mellom miljø og fattigdom.

Likevel er det utvalgets generelle inntrykk at stadig færre mottakerland velger kulturminner og resten av miljøfeltet som arbeidsområde i bilateralt samarbeid med Norge.

Boks 13.3 Turisme og bevaring av kulturminner

I Sørøst-Asia har åtte verdensarvbyer i ulike land de siste fire år deltatt i et norsk-finansiert bistandsprosjekt om bevaring av kulturminner og turisme. Prosjektansvarlig har vært UNESCOs Bangkok-kontor i samarbeid med Nordic World Heritage Office. Hensikten har vært å etablere samarbeid mellom ulike interessegrupper, turistindustrien, den offentlige kulturminneforvaltningen, andre offentlige myndigheter, private organisasjoner og lokalbefolkningen, for å fremme en turisme som vil utvikle og styrke både lokalsamfunnet og bevaringsarbeidet, og som samtidig er fattigdomsorientert. Verdensarvbyene har bedt om samarbeidet fordi de selv mangler ressurser og kompetanse til å møte utfordringene en stadig økende turisme medfører. Byene ligger i Sri Lanka (Kandy), Nepal (Bhaktapur), Laos (Luang Prabang), Viet Nam (Hoi An), Kina (Lijiang), Fiji (Levuka), Malaysia (Malacca) og Filipinene (Vigan).

Prosjektet har engasjert et stort antall mennesker, og på to store konferanser har ideer, analyser, handlingsplaner og resultater blitt utvekslet til gjensidig inspirasjon og nytte. Prosjektet har medført betydelige endringer og har skapt en ny bevissthet og bredere deltagelse i arbeidet med en bærekraftig utvikling. Det kommer også kulturminnene til gode at flere aktører samarbeider om bevaring. Flere av byene har for eksempel innført en turistavgift som er liten for den enkelte turist, men som har positive ringvirkninger for lokalsamfunnet. Antall turister er høyt og midlene føres tilbake til vedlikehold av kulturminner og til opplæring. Avkastningen på de investerte midlene er allerede mangedoblet og mange nye arbeidsplasser er skapt, også for kvinner og ungdom.

Kulturminne- og miljøforvaltningen i disse landene er ofte svak, og har vanskelig for å få gjennomslag for sine synspunkter i konkurranse med andre sektorer som vei-, energi-, utdannings- og helsesektoren. En annen årsak til dette er at mottakerlandene ikke får tilstrekkelig informasjon om hva Norge kan tilby innenfor et slikt samarbeid. Det har også sammenheng med at kulturminnefeltet ikke blir sett på som så viktig i norsk utviklingssamarbeid at det blir prioritert like høyt som politisk tyngre områder som helse og energi. Feltet blir dermed lite synlig i policy-dokumenter og forhandlinger som fastlegger innsatsen i Norges samarbeid med det enkelte land.

Utvalgets flertall anbefaler å styrke kulturminneaspektet i utviklingssamarbeidet. Særlig må dette aspektet i større grad bli integrert i det generelle utviklingssamarbeidet. Siktemålet bør være å klargjøre ansvaret og øke aktiviteten innenfor det kulturminnerettede utviklingssamarbeidet. Det bør satses på større miljøprogrammer i noen samarbeidsland, hvor også kulturminner er en klar og prioritert komponent. Dette vil bedre samarbeidet mellom myn-

dighetene i Norge og mottakerlandene, blant annet i forhold til hva Norge kan tilby av kompetanse og erfaring på området.

Utvalgets flertall anbefaler at det blir etablert systemer som gir større rom for jevnlig og direkte kontakt mellom begge lands faglige representanter på kulturminnefeltet. Fra norsk side innebærer det at Riksantikvaren som fagsenter må få bedre muligheter til å samarbeide direkte med institusjoner i mottakerlandet.

Utvalgets flertall anbefaler også at det blir lagt opp til en mer systematisk utveksling av representanter på feltet. Norge må ikke bare se på en slik utveksling som et ensidig bidrag, men som en gjensidig erfaringsutveksling også Norge vil kunne ha stor nytte av.

Større vekt på en helhetlig kulturverninsats i utviklingssamarbeidet

I St.meld. nr. 19 (1995–96) blir det pekt på at det å ta vare på kulturelle røtter og verdier bidrar til stabilitet og nasjonalt fellesskap. Blant annet er det kulturelle mangfoldet viktig for en bred og demokratisk deltakelse i samfunnslivet.

Å ta vare på kulturarven innebærer å sikre både den fysiske og den immaterielle kulturarven som del av den kollektive hukommelsen. Arbeidet med den fysiske kulturarven dreier seg både om bevaring av kulturminner og kulturmiljøer på det opprinnelige stedet, og om å samle inn løse kulturminner til museer. Begge deler er grunnlag for kunnskapsproduksjon. Disse temaene blir i dag i for stor grad sett på som «uavhengige» av hverandre.

Noe av årsaken til manglende helhetlig kulturvernsatsing kan ligge i at forvaltningsansvaret er delt på forskjellige departementer i Norge, og at kulturminnefeltet ikke blir sett på som del av miljøfeltet i de fleste samarbeidslandene. I disse landene ser man på alle sider av kulturarven og tradisjonene som et fellesanliggende – uansett om det dreier seg om bygninger som er i bruk, spor i terrenget eller gjenstander som er samlet inn på museer. *Utvalgets flertall* anbefaler at disse temaene i større grad blir sett i sammenheng og samordnet i det norske utviklingsarbeidet.

Større vekt på kulturminneaspektet som ledd i en helhetlig miljøsatsing innenfor utviklingssamarbeid

Kulturminner og kulturmiljøer blir i liten grad berørt på overordnet nivå i utviklingsrelatert miljøpolitikk. De er stort sett fraværende i beskrivelser og eksempler. Eksemplene som blir brukt på miljøfeltet, er gjerne rent vann, ren luft og hensynet til det biologiske mangfoldet. Videre blir det i liten grad trukket fram felles utfordringer for kulturminnefeltet og det øvrige miljøfeltet, og det er nesten ingen konkrete prosjekter som ser sammenhengen mellom kulturminnene og det øvrige miljøarbeidet.

Etter utvalgets vurdering er det et klart behov for å styrke kulturminnefeltet i det miljørettede utviklingssamarbeidet. En bedre kobling vil også kunne styrke den totale oppmerksomheten om og betydningen av kulturminne- og miljøaspektet i dette arbeidet. Det kulturhistoriske særpreget kan gi kunnskap som er av betydning for å sikre miljøet, også i forhold til det biologiske mangfoldet.

Utvalgets flertall anbefaler at det, både på miljøsidan og innenfor andre sektorer i norsk utviklingssamarbeid, blir lagt større vekt på å innarbeide kulturminnedimensjonen. Eksempler på sentrale sektorer er helse-, utdannings-, transport- og energisektoren. En måte å gjøre dette på, kan være å utarbeide strategier og retningslinjer for hvordan kulturminnerettet utviklingssamarbeid kan inngå i de ulike sektorer.

Riksantikvarens rolle som fagsenter bør styrkes. Utvalgets flertall mener at fagsenteravtalen med Riksantikvaren til nå ikke har fungert etter intensjonen. Blant annet mottar Riksantikvaren få bestillinger fra NORAD. Riksantikvaren får lite løpende informasjon, og det er flere eksempler på at kulturminneprosjekter er satt i gang i mottakerlandene uten at Riksantikvaren er orientert om det eller har fått seg forelagt saken som fagsenter.

Det skal understrekes at fagsenterordningen fortsatt er under utprøving og at det derfor kan ta tid før organisasjoner med så vidt forskjellig kultur finner den beste samarbeidsformen. Likevel finner utvalgets flertall grunn til å understreke at NORAD må være mer bevisst på hva organisasjonen vil med Riksantikvaren som fagsenter, og hvordan Riksantikvarens kompetanse skal brukes på en hensiktsmessig og effektiv måte. Samtidig er det en utfordring for Riksantikvaren å sørge for at direktoratet leverer det NORAD og mottakerlandene etterlyser.

Behov for bevisst og langsiktig kompetanseoppbygging

Det norske fagmiljøet innenfor kulturminnearbeid har begrenset kompetanse og erfaring i utviklingssamarbeid. I tillegg er den kompetansen som fins, spredt og lite systematisert.

En intensjon med fagsenteret har vært å skape en instans som skal representere og bruke alle relevante deler av den norske kulturminneforvaltningen i utviklingssamarbeid. Selv om Riksantikvaren har kontakt med relevante fagmiljøer hjemme og ute, er det et potensial for et mer jevnlig og systematisk samarbeid. *Utvalgets flertall* anbefaler at det blir utarbeidet en overordnet plan som blant annet skal inneholde en kartlegging av aktører med kompetanse og erfaringsgrunnlag, og foreslå hvordan kompetansen kan bygges opp og stabiliseres i nettverk med et langsiktig perspektiv.

Frivillige organisasjoner bør sterkere inn i kulturminnerettet utviklingssamarbeid

St.meld. nr. 19 (1995–96) legger vekt på betydningen av å videreføre det aktive og nære samarbeidet mellom de frivillige organisasjonene og myndighetene. Her understrekes blant annet betydningen av å stimulere norske organisasjoner til fortsatt samarbeid med beslektede organisasjoner i utviklingslandene, som bidrag til organisasjons- og demokratibyggning. Det blir også framhevet at organisasjonenes innsats skal konsentreres om områder hvor de har særskilt kompetanse.

I dag er situasjonen slik at det er et utstrakt samarbeid mellom organisasjonene her hjemme og i utviklingslandene. De store, frivillige bistandsorganisasjonene i Norge forvalter betydelige midler, og de er forpliktet til å ta miljøhensyn i arbeidet sitt. Likevel har ingen av dem erfaring eller spesiell

ekspertise innenfor kulturminneområdet. Det er heller ingen tradisjon for at frivillige organisasjoner på kulturminnefeltet aktiviserer seg i utviklingssamarbeid

Utvalgets flertall anbefaler at en eller flere av de store frivillige bistandsorganisasjonene stimuleres til å velge dette som ett arbeidsområde i nært samarbeid med en eller flere av de frivillige organisasjonene på kulturminne- og kulturvernfeltet. Som en del av dette bør Riksantikvaren som fagsenter arrangere kurs og ulike opplæringstiltak for disse organisasjonene.

13.4 Oppsummering

Anbefalinger fra utvalgets flertall:

- Det nordiske samarbeidet på kulturminnefeltet må styrkes. Dette gjelder både i forhold til Nordisk Ministerråd og det rene forvaltnings- og forskningssamarbeidet.
- Norge må i større grad bidra i det europeiske forsknings- og kultursamarbeidet i EU, og på den måten også selv få større nytte av dette arbeidet.
- Det må settes av prosjektmidler som gjør det mulig å få til et mer aktivt samarbeid i Norge og med utenlandske aktører.
- Det må også legges til rette for å styrke samarbeidet mellom nasjonale og europeiske forskningsinstitusjoner og andre forskningsaktører innenfor kulturarvsfeltet.
- Sametinget må i størst mulig grad være representert i internasjonale sammenhenger hvor urfolks og samiske kulturminnespørsmål behandles. I tillegg må Sametinget få tilstrekkelig ressurser til å bistå og delta i slikt arbeid.
- Det må settes i gang et utviklingssamarbeid mellom de ansvarlige departementer med underliggende etater, NORAD og frivillige organisasjoner om opplæring og oppfølging av Haag-konvensjonen.
- Kulturminneaspektet i utviklingssamarbeidet må styrkes.
- Det må etableres systemer som gir større rom for jevnlig og direkte kontakt mellom landenes faglige representanter i utviklingssamarbeidet på kulturminnefeltet.
- Det må legges opp til en mer systematisk utveksling av representanter i utviklingssamarbeidet på kulturminnefeltet.
- Arbeidet med løse og faste kulturminner må i større grad ses i sammenheng og samordnes i den norske innsatsen i utviklingssamarbeidet.
- Både miljøsidene og de andre sektorene i det norske utviklingssamarbeidet må legge større vekt på å innarbeide kulturminnedimensjonen i arbeidet sitt.
- Det må utarbeides en overordnet plan for langsiktig kompetanseoppbygging i utviklingssamarbeidet.
- En eller flere av de store frivillige bistandsorganisasjonene stimuleres til å velge kulturminne- og kulturvernfeltet som ett av sine arbeidsområder i nært samarbeid med en eller flere av de frivillige organisasjonene på kulturminnefeltet.

Kapittel 14

Økonomiske og administrative konsekvenser

14.1 Generelt om økonomiske og administrative konsekvenser

Konsekvenser av at ressursene forblir de samme eller blir redusert, satt opp mot konsekvensene av å øke ressursene

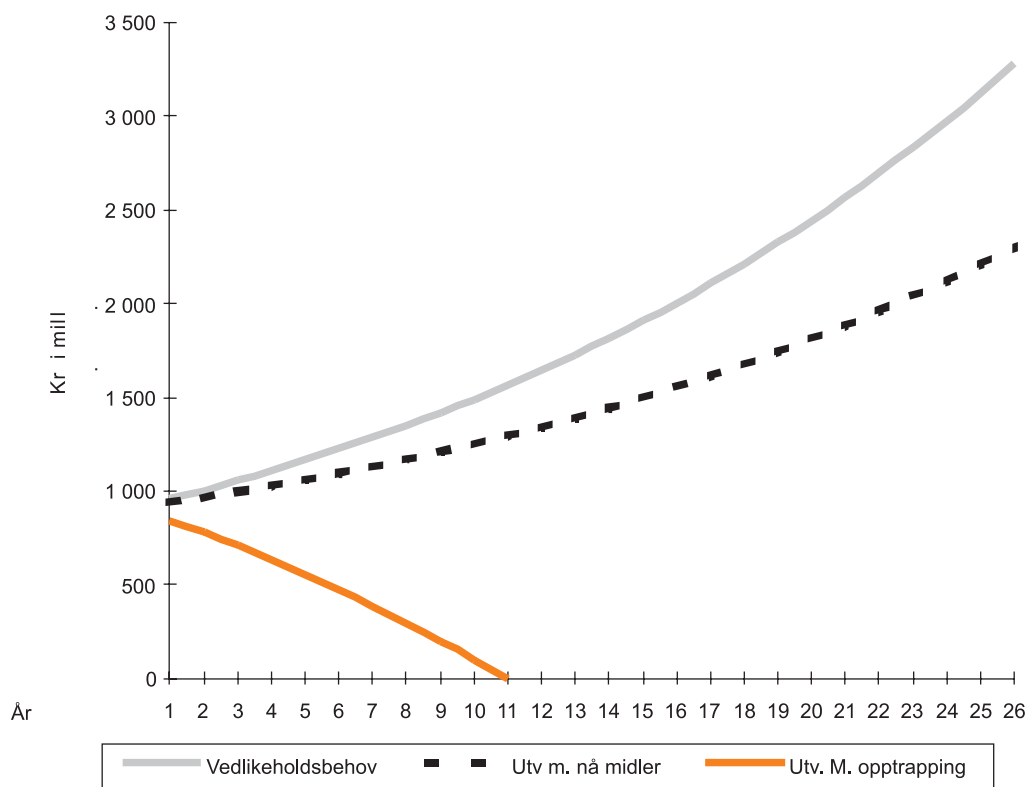
Flere av forslagene til utvalgets flertall har økonomiske konsekvenser. Mange av forslagene vil imidlertid ikke kreve økte ressurser. En rekke av disse forslagene vil gi effektiviseringsgevinster, som er kostnadsbesparende på sikt. Der utvalgets flertall kommer med forslag som vil kreve økte ressurser, er det ikke presentert alternative forslag som vil kreve mindre eller de samme ressursene. Årsaken er at feltet har stort behov for å få tilført friske midler. Mindre eller uendrede ressurser vil føre til at viktige deler av den fysiske kulturarven forfaller eller blir ødelagt.

Alle sektorene ønsker seg som regel bedre økonomiske rammevilkår, og de fleste vil kunne argumentere godt for en styrking. Den vanskelige økonomiske situasjonen på kulturminnefeltet er imidlertid godt dokumentert, og utvalgets flertall anbefaler at dette blir fulgt opp gjennom et stort økonomisk løft der både offentlige og private aktører bidrar. Se nærmere om dette i kapittel 9.

Beregninger som Riksantikvaren har gjennomført, viser at det er behov for en sterk økning i bevilgningene over et begrenset tidsrom. Et slikt løft vil etter en viss tid gjøre det mulig å legge innsatsen på et nivå som i hovedsak bare innebærer løpende vedlikehold og skjøtsel. Av Riksantikvarens beregninger framgår det også at dersom innsatsen ikke trappes opp nå, vil behovet øke for hvert år som går, se figur 14.1

En konsekvens av at ressurstilgangen forblir uendret eller blir redusert, vil kunne være at en rekke kulturminner som har stor betydning både nasjonalt og internasjonalt, må avfredes. En annen konsekvens er at det blir svært vanskelig å få på plass en bedre og mer differensiert frednings- og dispensasjonspolitik. En tredje konsekvens er at hverken offentlige eller private aktører på kulturminnefeltet vil ha mulighet til å delta aktivt i prosesser som berører kulturarven.

Utvikling av istandsettingskostnader for fredete bygninger, utvikling med dagens innsatsnivå, og utvikling med opptrappingsplan



Figur 14.1 Ressursbehov ved ulike alternativer.

Kurvene viser framtidig behov ved ulike alternativer: Øverste kurve viser behovsutviklingen dersom det ikke settes inn ressurser. Kurven i midten viser framtidig behov dersom dagens innsatsnivå videreføres. Den nederste kurven viser at behov for istandsetting reduseres som resultat av gjennomføring av tiltak i tråd med Riksantikvarens innspill til opptrappingsplan.

Kilde: Riksantikvaren

Utvalgets vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalgets flertall har funnet det lite hensiktsmessig å foreta konkrete beregninger av de økonomiske og administrative konsekvensene av sine anbefalinger. Dette har flere årsaker:

- Mange av utvalgets tilrådinger er på et overordnet nivå og det er vanskelig å foreta mer detaljerte beregninger.
- Det har vist seg vanskelig å få fram gode nok data om hvor store ressurser de ulike sektorene benytter på området. Dette gjør at det er vanskelig å beregne de økonomiske konsekvensene av en forsterket innsats på kulturminnefeltet.
- En rekke av utvalgets anbefalinger dreier seg først og fremst om bedre samordning og samarbeid og bedre bruk av de økonomiske og personalmessige ressursene som er tilgjengelige. Disse gir derfor i første rekke

effektiviseringsgevinster, slik at man kan få mer kulturminnearbeid ut av hver krone.

14.2 Økonomiske og administrative konsekvenser av enkeltforslag

Utvalgets flertall anbefaler at direkte statlige tilskudd og skatte- og avgiftssystemet skal være hovedelementene i statens økonomiske innsats på kulturminnefeltet. Staten har et særlig ansvar for fredete kulturminner og kulturmiljøer og for forskning, kompetanseoppbygging, formidling og dokumentasjon. Staten har også ansvaret for at den offentlige kulturminneforvaltningen fungerer på en god måte, både i forhold til kulturminner og kulturmiljøer og overfor aktørene på feltet.

Utvalgets flertall foreslår også å opprette et kulturminnefond med statlige midler. Fondet skal være som et supplement til statlige tilskudd og ikke en erstatning for det ansvaret staten har for de fredete kulturminnene og kulturmiljøene. Fondets hovedmålsetting skal være å stimulere til kulturminnetiltak og –aktiviteter, regionalt og lokalt, og midlene skal primært gå til kulturminner og kulturmiljøer som ikke er fredet etter kulturminneloven.

Utvalgets flertall foreslår at alle anbefalingene som har direkte økonomiske konsekvenser, enten blir dekket gjennom å øke de statlige tilskuddsordningene via et kulturminnefond, eller ved hjelp av fradrag eller fritak gjennom skatte- og avgiftssystemet.

I tillegg kommer utvalgets flertall med en rekke forslag som indirekte får økonomiske konsekvenser. Forutsigbare og gode rammevilkår for private og offentlige aktører vil gi betydelige gevinster i form av økt samspill og medforvaltning. Gjennom bedre samarbeid og mer utveksling av erfaringer vil man kunne utnytte de samlede ressursene og kompetansen bedre enn i dag. Økte ressurser vil også bedre mulighetene for en mer helhetlig og bevisst kulturminnepolitikk for framtiden.

Kapittel 5 – Eiere og rettighetshavere

Flere av utvalgets forslag vil føre til at det må settes av større ressurser for at aktørene skal kunne delta i de ulike prosessene. Dette gjelder særlig eiere, frivillige organisasjoner, lokalsamfunn, kommuner og den offentlige kulturminneforvaltningen.

Forslaget om at eierne skal få dekket alle merkostnadene som fordyrende krav til vedlikehold og istandsetting fører med seg, må dekkes over de statlige tilskuddsordningene. I dag er det stort udekket behov knyttet til slike merkostnader. Utvalgets flertall har ikke beregnet hvor stor del fordyrende krav utgjør i forhold til det totale behovet for å vedlikeholde og sette i stand fredete kulturminner og kulturmiljøer.

Utvalgets flertall foreslår å åpne for å gi tilskudd til fordyrende tiltak på nybygg innenfor fredete kulturmiljøer. Dette vil sannsynligvis bare omfatte et fåtall bygninger, og de økonomiske konsekvensene vil derfor være små.

Utvalgets flertall foreslår at den offentlige kulturminneforvaltningen skal ha plikt til å kartlegge de økonomiske og administrative virkningene av en kulturmiljøfredning. Utvalgets flertall antar at forslaget vil føre til noe merarbeid

for den offentlige kulturminneforvaltningen. Det er imidlertid vanskelig å skille denne kostnaden fra andre kostnader knyttet til prosesser ved kulturmiljøfredninger.

Erfaringstall viser at det økonomiske omfanget av å registrere og grave ut automatisk fredete kulturminner i snitt ligger på noe over 100 mill. kroner i året, fordelt med vel 30 mill. kroner på registreringer og 70 mill. kroner på utgravninger. Utvalgets forslag vil innebære at staten må finansiere en større del av kostnadene ved mindre private tiltak. De økonomiske konsekvensene vil være størst når det gjelder registreringer.

Oppfølging av forslaget om at eiere skal få opplysninger om at eiendommen er fredet, bør skje ved hjelp av opplysninger i registre og ikke som en egen ordning. Det er derfor viktig med oppdaterte registre koblet både til en felles kulturminnedatabase og til eiendomsregisteret (GAB). Det er satt i gang et arbeid som vil føre til at GAB om noen år blir overført til en ny database, kalt Matrikkelen. Her vil vernestatus framgå. Utvalgets forslag antas derfor ikke å få vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Utvalgets flertall har fremmet en rekke forslag vedrørende vedlikehold, istandsetting, dokumentasjon, salg og husleie når det gjelder statens egne kulturminner og kulturmiljøer. Regjeringen vil gå gjennom statens eiendoms masse for å utvikle en politikk for statlig eierskap og eiendomsforvaltning. En nærmere konkretisering av de økonomiske og administrative konsekvenser bør derfor skje i forbindelse med dette arbeidet.

Utvalgets flertall foreslår at det settes av midler årlig over statsbudsjettet til å ta vare på reindriftas kulturlandskap. Midlene foreslås forvaltet av Sametinget. Ressursbehovet må bygge på dokumenterte behov og avklares mellom Sametinget og Landbruksdepartementet.

Dokumentasjon er viktig i alt kulturminnearbeid. Utvalgets flertall foreslår at det settes igang prosjekter med sikte på å dokumentere, ta vare på og formidle kulturminner, kulturmiljøer og tradisjonell kunnskap knyttet til samisk utmarksbruk, med vekt på lokal deltakelse og egendokumentasjon under faglig veiledning av Sametingets avdeling for miljø- og kulturvern. Dette vil kreve økte ressurser.

Utvalgets flertall mener det må sikres en tilstrekkelig finansiering til å vedlikeholde og sette i stand kirker og kirkeinventar. Kommunene må prioritere dette, selv om det er klart at kommunene ikke har råd til å ta det økonomiske løftet alene. Utvalgets flertall foreslår at statens del av ansvaret for kirkene dekkes over budsjettene til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Størrelsen på bevilgningene må bygge på dokumenterte behov.

Kapittel 6 – Frivillig arbeid

Utvalgets flertall foreslår å etablere et mer konstruktivt samarbeid mellom organisasjonene og den offentlige kulturminneforvaltningen, og organisasjonene imellom. Dette vil kreve at begge partene i sterkere grad prioriterer et slikt samarbeid.

Aktive og velfungerende organisasjoner vil blant annet kreve at den offentlige driftsstøtten er stabil og at den styrkes. I dag er den samlede driftsstøtten til de frivillige organisasjonene på kulturminne- og kulturvernfeltet,

over budsjettene til Miljøverndepartementet og Kulturdepartementet, på nærmere 13,7 mill. kroner⁴⁰ Økningen i bevilgninger bør ta utgangspunkt i dokumenterte behov fra de frivillige organisasjonene.

Forslaget om mindre omfattende og mer fleksible rapporteringskrav knyttet til drifts- og prosjektmidler, vil kunne effektivisere ressursbruken. Derved vil en mindre del av ressursene gå til ren administrasjon, og flere midler kan brukes direkte på kulturminner og kulturmiljøer.

Kapittel 7 – Museene i kulturminnearbeidet

Utvalgets flertall foreslår at museenes rolle som møteplass og deres spesialkompetanse brukes mer aktivt innenfor kulturminnearbeidet. For å få dette til må museumssektoren tilføres friske midler.

Museumssektoren sliter med å holde sine kulturhistoriske bygninger på et tilfredsstillende vedlikeholds nivå. Det fins i dag ingen samlet oversikt over tilstanden til museenes bygninger. Utvalgets flertall foreslår derfor en systematisk gjennomgang og vurdering av alle kulturhistoriske bygninger i museers eie. En slik gjennomgang bør munne ut i en handlingsplan som beskriver hvilke tiltak som er nødvendige og hvordan de kan gjennomføres. Utvalgets flertall har lagt vekt på at planen får en økonomisk oppfølging som sikrer bygningene et tilfredsstillende vedlikeholds nivå og forhindrer nytt forfall.

For fredete og andre særlig verdifulle bygninger som museene eier, foreslår utvalgets flertall at den offentlige kulturminneforvaltningen skal kunne gi tilskudd til fordyrende tiltak når bygninger settes i stand og restaureres på lik linje med andre fredete bygninger. Forslaget er en presisering av det generelle forslaget i kapittel 5 om at eierne av fredete kulturminner og kulturmiljøer skal få dekket alle merkostnadene som fordyrende krav til vedlikehold og istandsetting fører med seg. Det vises derfor til omtalen i kapittel 5.

Kapittel 8 – Juridiske virkemidler

Innføring av meldeplikt for kommuner i Nord-Troms og Finnmark ved søknader om riving eller vesentlig ombygging av bygninger oppført før 1945, vil medføre lite merarbeid for kommunene og den offentlige kulturminneforvaltningen. Kommunene tar allerede i dag i stor grad kontakt med kulturminneforvaltningen når de behandler søknader om riving eller vesentlig ombygging som berører denne bebyggelsen. Forslaget vil derfor i liten grad få umiddelbare økonomiske eller administrative konsekvenser.

En rekke av utvalgets forslag til endringer i plan- og bygningsloven vil naturlig gå inn i planlovutvalgets videre arbeid med plan- og bygningsloven.

Det er vanskelig å si noe om de ressursmessige konsekvensene av å innføre en bestemmelse om revidering av planer. Utvalgets flertall er opptatt av å unngå unødig byråkrati, og mener derfor at det i hvert enkelt tilfelle må ses på hvem som skal involveres i prosessen med de ulike planene og i hvor stor grad det skal skje. Planlovutvalget skriver i NOU 2001: 7 om dette blant annet:

«Dette vil kreve økt innsats fra kommunene ved førstegangs utarbeiding og ved senere revisjoner, men vil kunne medføre klare sam-

40. Ca 7,7 mill. kroner av beløpet går til Norges Husflidslag sentralt og deres regionale lag.

funnsmessige fordeler. Private parter vil i større grad kunne stole på at de kan innrette seg etter det til enhver tid gjeldende plangrunnlaget, og på den måten unngå overraskelser og unødig forsinkende og fordyrende revisjonsarbeid.»

Å integrere konsekvensutredninger i den ordinære planprosessen vil føre til at ressursbruken øker. Planlovutvalget uttaler videre:

«Utvalget er opptatt av at utredningene ikke skal gjøres mer omfattende enn formålet tilsier. Samtidig kan det ligge en betydelig forenkling i dette, fordi det langt på veg vil erstatte nåværende krav om konsekvensutredninger for enkelttiltak som nå gjelder ved siden av planbehandlingen. Utvalget har ofte hørt at dagens system på dette punktet er tungvint og komplisert, og at planprosess og nåværende konsekvensutredning for bestemte tiltak bør slås sammen.»

Kulturminneutvalgets flertall foreslår at den som fremmer et privat forslag, selv må dekke utgiftene til registreringer. Forslaget innebærer ikke endringer i kravet om og omfanget av plikten til å foreta undersøkelser etter kulturminneloven paragraf 9.

Kapittel 9 – Styrking av de økonomiske virkemidlene

Riksantikvaren har for perioden 2002–2005 anslått at det er behov for 1,9 mrd. kroner, dvs. 475 mill. kroner pr. år. Dette må komme i tillegg til dagens bevilgninger. Riksantikvaren har foreslått at Miljøverndepartementet må bevilge ca. 240 mill. kroner pr. år, dvs en dobling av dagens bevilgningsnivå. Det resterende beløpet skal komme fra andre offentlige og private aktører. Riksantikvarens beregninger viser at det er behov for et stort økonomisk løft på kulturminnefeltet. Etter utvalgets mening er dette helt nødvendig for å møte de godt dokumenterte og vel begrunnede behov, både i et helhetlig perspektiv og i forhold til de enkelte innsatsområder.

Ressurssituasjonen for den regionale kulturminneforvaltningen er anstrengt. Ansvar og oppgavene overstiger kapasiteten. Opprinnelig var det over Miljøverndepartementets budsjett øremerket to kulturminnefaglige stillinger til hver fylkeskommune. Disse er nå tatt inn i den generelle rammeoverføringen til fylkeskommunene. I tillegg disponerer Sametinget 12 stillinger til sentralforvaltningen og de fire distriktskontorene.

Utvalgets flertall mener det er behov for å styrke dagens bemanning i fylkeskommunene og Sametinget. Om alle de ny stillingene skal tilføres fylkeskommunene og Sametinget, må ses i lys av hvilket ansvar og hvilke oppgaver som blir lagt til det kommunale nivået og hvilke som forblir på det regionale nivået. Også Riksantikvarens framtidige oppgaveportefølje må inngå i en slik vurdering.

I tillegg foreslår utvalgets flertall at det øremerkes midler til kommunene til å vedlikeholde og sette i stand og tilrettelegge landskap, bygninger og andre kulturminner som er bevaringsregulert etter plan- og bygningsloven. Behovet for midler til slike eiendommer er stort, og en ordning bør derfor komme raskt på plass. Parallelt med dette bør behovene til den enkelte kommune kartlegges og dokumenteres. Økte økonomiske ressurser til kommunene på kulturminnefeltet vil erfaringsmessig også utløse flere midler lokalt.

Det er vanskelig å beregne hvor stort et kulturminnefond må være for at feltet skal få det nødvendige løftet. Det er imidlertid behov for å etablere et fond med en tilstrekkelig kapital så raskt som mulig. Fondet bør gi en avkastning på rundt 100 mill. kroner pr. år til tilskudd og lån.

Utvalgets flertall har foreslått en rekke endringer i skatte- og avgiftsreglene når det gjelder fredete og bevaringsregulerte kulturminner og kulturmiljøer. Det er grunn til å anta at en rekke eiere vil benytte seg av disse unntaksbestemmelsene. Det er imidlertid vanskelig å gi noe anslag over hva det vil bety for staten i form av tapte inntekter. Men med bakgrunn i at fredete og bevaringsregulerte bygninger og anlegg bare omfatter inntil to prosent av landets totale bygningsmasse, er det grunn til å anta at inntektstapet vil bli beskjedent. Ordningen vil medføre noe merarbeid for myndighetene, men den vil være enkel å praktisere, da det er fattet egne vedtak om å frede eller bevaringsregulere disse eiendommene.

Kapittel 10 – Organiseringen av den offentlige kulturminneforvaltningen – sentralt, regionalt og lokalt

Utvalgets flertall er positivt til at kommunene får overført nye oppgaver på kulturminnefeltet, og forutsetter at kommunene får de nødvendige økonomiske ressursene til å løse de nye oppgavene.

Utvalgets flertall mener at formidling må stå sentralt i en økt satsing på kommunene, og foreslår at slik kompetanse knyttes til de nye, konsoliderte museumsenhetene. Dette vil kreve økte ressurser.

Forslaget om å avvikle Statens kulturminneråd betyr en organisatorisk forenkling. I tillegg vil det føre til at staten sparer de midlene som nå går til drift av rådet og sekretariatet, og et mindre beløp som går til rådets utadrettede virksomhet.

Kapittel 11 – Kunnskap, forskning og formidling på kulturminnefeltet

Utvalgets flertall foreslår at den offentlige kulturminneforvaltningen både sentralt og regionalt må få midler til å kunne kjøpe forsknings- og utredningsoppdrag, blant annet innenfor arkeologi og marinarkeologi fra landsdels- og sjøfartsmuseene, og av de nye konsoliderte museumsenhetene samt av relevante oppdrags- og forskningsinstitusjoner. Slike tjenester er viktige for at den regionale kulturminneforvaltningen skal kunne basere sine avgjørelser på relevant og oppdatert kunnskap, og en forutsetning for en forutsigbar dispensasjonspolitikk.

Utvalgets flertall foreslår at konserveringstjenestene i fylkene blir bygd ut, eventuelt på regionbasis. Slike tjenester bør fortrinnsvis knyttes til egne sentre eller museer og omfatte rådgivning, dokumentasjon og metodeutvikling. Utvalgets flertall går inn for at tilsvarende løsninger også bør kunne etableres innenfor håndverk. Dette vil kreve betydelige investeringer, både til etablering av nødvendige fasiliteter og utstyr, og til stillinger. Størrelsen vil være avhengig av hvilken modell som velges.

Utvalgets flertall foreslår å opprette et eget forskningsprogram for kulturminne- og kulturmiljøforskning. Utvalgets flertall foreslår at programmet finansieres på samme måte som forskningsprogrammet *Landskap i endring* –

bruk og forvaltning av kulturmiljø og naturressurser . Utvalgets flertall foreslår at finansieringen skjer i et samarbeid mellom Miljøverndepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Kulturdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet, og med Landbruksdepartementet, Samferdselsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Fiskeridepartementet og Utenriksdepartementet (utviklingsrelatert forskning) som supplerende bidragsyttere.

Kapittel 12 – Registre og miljøovervåking

Det vil kreve økte ressurser å utvikle en helhetlig database der opplysningene om kulturminner og kulturmiljøer skal være tilgjengelig for alle brukere gjennom en felles portal.

Utvalgets flertall går inn for å satse på forskning og kunnskapsoppbygging i relasjon til disse registrene. Dette vil kreve økte ressurser og må ses i sammenheng med andre forskningsbehov.

Utvalgets flertall foreslår også å satse på forskning og utvikling av systemer og indikatorer innenfor overvåking av kulturminner og kulturmiljøer, og å se dette i sammenheng med det som skjer innenfor miljøovervåking som helhet. Ressursbruken må ses i sammenheng med den øvrige forskningen og utredningen på kulturminnefeltet og resten av miljøfeltet.

Kapittel 13 – Internasjonalt samarbeid på kulturminnefeltet generelt og utviklingssamarbeid spesielt

Som del av den generelle styrkingen av kulturminnefeltet, foreslår utvalgets flertall å styrke også det internasjonale kulturminnesamarbeidet. Dette fører til økte driftsutgifter når det gjelder det nordiske samarbeidet.

Utvalgets flertall forslår å sette av egne prosjektmidler til et mer aktivt samarbeid med EU på kultur- og forskningsfeltet. Etter utvalgets syn vil dette være vel anvendte midler for å få bedre tilgang til midler fra EUs forsknings- og kulturprogrammer. EU legger opp til mer langvarig støtte og til å øke støtten til det enkelte prosjekt.

Utvalgets flertall ser det som viktig at Sametinget får tilstrekkelige ressurser til å bistå og delta i internasjonalt samarbeid om samiske kulturminnespørsmål. Kostnadene til dette må baseres på Sametingets behov.

Utvalgets flertall foreslår å styrke kulturminneaspektet i utviklingssamarbeid, både ute og hjemme, og i større grad se det i sammenheng med det generelle utviklingssamarbeidet.

Utvalgets flertall anbefaler å satse på kulturminner og kulturmiljøer som en klar og prioritert komponent i større miljøprogrammer i noen samarbeidsland. I utgangspunktet er dette mer snakk om omprioriteringer innenfor miljøfeltet enn en generell styrking. Det vil også gi god effekt å se kulturminne- og kulturvernaspektet bedre i sammenheng i utviklingsarbeid.

Forslagene om å etablere systemer for jevnlig og direkte kontakt og utveksling av faglige representanter, vil gjøre det mulig å få en tettere dialog mellom Norge og mottakerlandene. Dette er dels et kostnadsspørsmål, men det vil samtidig kunne effektivisere utviklingssamarbeidet.

Når det gjelder forslaget om at en eller flere av de store frivillige bistandsorganisasjonene skal velge kulturminne- og kulturvernfeltet som ett arbeidsområde, vil utgiftene til dette særlig knytte seg til ulike kurs og opplæringstiltak i regi av Riksantikvaren som fagsenter.

Kapittel 15

Særmerknad fra utvalgsmedlemmene Elin Schanche og Christian Sulheim

Særmerknad av 17. desember 2001 fra Elin Schanche og Christian Sulheim

Utvalgsmedlemmene Elin Schanche og Christian Sulheim vil ikke tiltre anbefalingene fra utvalgets flertall. Det er mange grunner til det:

«For det første samsvarer ikke mandatet med hva som var Stortingets ønske om å få lagt et grunnlag for en kulturminnepolitikk som vil sikre vår felles kulturarv for kommende generasjoner. Etter vårt syn er ikke foreliggende utredning egnet til det.

Av mandatet fremgår det at utvalget ble bedt om å «Foreta en vurdering av mål, strategier og virkemidler på kulturminnefeltet ...». Dette kan vanskelig forstås på annen måte enn at Regjeringen ønsker en grundig gjennomgang av kulturminneområdet med sikte på at det blir lagt et grunnlag for en framtidig kulturminnepolitikk.

Etter vårt syn har ikke utvalget foretatt en slik grundig gjennomgang. Det er ikke utarbeidet et tilstrekkelig faglig grunnlag som det kan trekkes forsvarlige og godt begrunnede konklusjoner fra.

Vi har forsøkt å vinne tilslutning for våre synspunkter uten å lykkes. Når det ikke har skjedd og det er et stort sprik mellom flertallets og våre synspunkter, finner vi ikke å kunne slutte oss til utvalgets ulike tilrådinger. Vi begrunner vårt standpunkt slik:

Forutsetningen for at en skal kunne danne seg en velbegrunnet syn er at det foretas en gjennomgang av premissene. Vi sikter her til at det burde vært foretatt en omfattende evaluering av kulturminneområdet slik tilstanden er i dag med tilhørende utviklingstrekk. Vi oppfatter det slik at utvalget er bedt om å gjøre denne jobben uten at det er blitt gjort.

Utvalget foretar en kort beskrivelse av «Tilstanden til ulike kategorier kulturminner og kulturmiljøer» i vedlegg 4. Det fremgår der at «Verken Fornminne- eller Bygningsregisteret inneholder opplysninger om tilstanden til de dokumenterte objekter.». Det sies videre at «I dag fins det verken metoder, eller oversikter som kan si noe generelt om tilstanden til kulturmiljøer og kulturlandskap. Tilsvarende fins det lite systematisk innsamlet kunnskap om tilstanden for samiske og andre minoriteters kulturminner.»

Til tross for at det er det ingen tvil om at det fins en god del kunnskap om kulturminnene. Utvalget anslår således at det årlige tapet av automatisk fredete kulturminner ligger i størrelsesorden 0.7 – 0.8 prosent.

Når det gjelder bergkunst, antar utvalget at det er rundt 32.000 figurer og at rundt 94 % av disse er skadet. Videre anfører utvalget at de rundt 70 middelalderruinene i stein generelt sett er «i dårlig forfatning». Felles for begge disse er at de utsettes for slitasje pga vann og frost, men også vandalisme og forsøpling.

Mens flere av de 28 stavkirkene er i dårlig stand pga for lite vedlikehold, så er de 158 middelalderkirkene i stein i dårlig forfatning pga feilbehandling.

Videre er en stor del av den vedtaksfredete bygningsmassen i dårlig forfatning og flere bygninger er gått tapt pga feilbehandling eller fraværende vedlikehold.

Også når det gjelder fartøysiden anfører utvalget at mange fartøy er gått tapt. Mange marinarkeologiske kulturminner er også blitt skadet og ødelagt på ulike måter.

Utvalget anfører videre at den administrative fredningen som staten foretar av egne bygninger, «ikke har fungert etter intensjonen». Mange løse kulturminner oppbevares i museene slik at tilstanden forringes raskt og at tilstanden ved noen museer er alvorlig.

Selv om det er positivt at utvalget foretar en slik beskrivelse, er det like fullt et faktum at beskrivelsen er mangelfull. Etter vårt syn burde det vært foretatt en mer inngående gjennomgang slik at en kunne presentert en mer komplett tilstandsbeskrivelse. Det vises her særlig til at verken Fornminneregisteret eller SEFRAK/Bygningsregisteret har opplysninger om tilstanden til de registreringer som er gjort.

At det er slik tilsier at utvalget selv burde foretatt en undersøkelse slik at en kunne hatt et bedre og representativt bilde av situasjonen. Når det ikke har skjedd, så vil utvalget ikke ha et tilstrekkelig grunnlag for å kunne vurdere hvilke tiltak som bør gjennomføres. Vi beklager at det er slik.

Vi forstår det slik at utvalgets flertall på grunnlag av foreliggende opplysninger konkluderer med at tilstanden ikke er tilfredsstillende. Etter vårt syn er dette ikke dokumentert på tilfredsstillende måte. Det er derfor ikke mulig å ha noen bestemt oppfatning av hvordan tilstanden er.

En grunnleggende forutsetning for at en skal kunne trekke bestemte konklusjoner er at det settes opp nærmere angitte mål for vern av kulturminner slik det bes om i mandatet. Det er ikke gjort. Av den grunn savnes en målestokk for vern av kulturminner. Konsekvensen av det må bli at «målet» slik flertallet ser det, blir å verne mest mulig.

Det er åpenbart at dette er urealistisk. Resultatet blir derfor et stort sprik mellom det ikke uttrykte målet og de ressurser samfunnet med sannsynlighet vil være villig til å bruke på dette området. En mulig konsekvens av en slik strategi vil være at folk flest og derved de politiske organer ikke vil ta kulturvern på alvor. Politikken vil derved bli redusert til å kjempe om noen kroner og stillinger ved den årlige budsjettbehandlingen.

En slik strategi som baserer seg på at alt skal prioriteres, vil ikke evne å løfte kulturminnevernet til det nivå det burde. Resultatet kan bli svært ødeleggende i et litt lengre tidsperspektiv. Det er noe ettertiden vil måtte bære belastningen av.

Etter vårt syn er det sterkt beklagelig at utvalget ikke har maktet den oppgaven det ble tildelt. Det kan selvsagt sies at en medvirkende årsak er svakheter ved mandatet og sammensetning av utvalget. Etter vårt syn kan disse forhold ikke fritta utvalget for dets ansvar.

Utvalgets flertall synes å ta for gitt at dagens tilstand ikke samsvarer med statens politikk på dette området. Etter vårt syn er det ingen grunn til å trekke en slik konklusjon. Tvert om er det normalt grunn for å sette likhetstegn mellom praksis og politikk. Tilstanden er derfor et uttrykk for politikken slik den har vært til nå.

Utvalget er bedt om å legge grunnlaget for den framtidige politikken på dette området. En forutsetning for at det skal bli økt vilje til å satse på dette området er at dagens tilstand synliggjøres på en effektiv måte og at en synliggjør hvordan utviklingen vil bli om dagens poli-

tikk føres videre. Etter vårt syn har ikke utvalget maktet det på en tilfredsstillende måte.

Vi erkjenner at det heller ikke vil skje, og vil derfor henstille til ansvarlige politiske myndigheter om at dette blir gjort.

Det er først etter en slik synliggjøring at en kan forvente at det politiske miljø vil kunne foreta en forsvarlig vurdering av området. Alternativet er en fragmentert politikk uten et overordnet helhetlig syn. Etter vårt syn er det dagens situasjon. Vi hadde håpet at utvalget skulle foreta en utredning som ville bringe oss ut av denne tilstanden. Det har dessverre ikke skjedd. Derimot har utvalgets flertall etter vårt syn begrenset seg til å videreføre dagens fragmenterte politikk. En kan si det slik at flertallet har lagt til rette for en fornyet fragmentert politisk behandling av kulturminneområdet. Det er sterkt beklagelig.

Vi savner videre en beskrivelse av og diskusjon om årsakene til dagens tilstand. Etter vårt syn er det ikke foretatt en kritisk gjennomgang av de tiltak og virkemidler som offentlig sektor har iverksatt. Tvert om kan en få inntrykk av at problemene ene og alene skyldes for lite økonomiske ressurser og at det er lagt for få restriksjoner på private aktører. Vi tror at årsaksbildet er langt mer komplekst. Det er beklagelig at utvalget ikke har benyttet anledningen til å nærme seg problemområdet på en analytisk måte og derved kunne avklare de mest sentrale årsakene.

Etter vårt syn er den overordnede årsak at samfunnet endrer seg over tid. Hjelpemidler endrer karakter fra å være nyttig til å bli unyttig. Det sentrale spørsmålet er hvordan samfunnet skal forholde seg til det.

Et gjennomgående trekk har vært et ønske om å ta vare på eldre unyttige ting i form av bygninger, redskaper osv.

Det ligger i sakens natur at samfunnet ikke kan ta vare på alt som skapes. Samfunnet må og bør kvitte seg med ting som er blitt unyttige. Samtidig er det et ønske om å ta vare på en del av vår felles arv. Spørsmålet er hvordan og i hvilket omfang det bør skje.

For det første må det foretas en utvelgelse basert på en prioritering. Utvalgets flertall har dessverre ikke problematisert dette spørsmålet. Tvert om sender utvalget ved dets flertall ut et signal om at alt skal prioriteres høyere. Det faller på sin egen urimelighet.

Flertallet har heller ikke foretatt noen diskusjon om hvordan vernet bør skje.

Tradisjonelt har vern av løsøre blitt likestilt med innsamling og konservering. Det kan være et riktig tiltak i enkelte situasjoner. Men heller ikke denne metoden er den rette i alle situasjoner og til alle tider.

For det første konstaterer flertallet selv at tilstanden ved noen av museene er alvorlig og at «deler av materialet vil gå tapt dersom nødvendige tiltak ikke settes inn.»

Flertallets svar på denne utfordringen er økte bevilgninger slik at kapasiteten ved museene kan økes. Flertallet har heller ikke her foretatt en problematisering om hva som bør gjøres i tilfelle tilstrekkelige bevilgninger ikke kommer.

Dette kan vanskelig forstås på annen måte enn at da vil kulturminnene gå tapt.

Det er sterkt beklagelig at ikke utvalgets flertall søker andre alternativer enn tradisjonell konservering i offentlig og halvoffentlig regi.

Saken er nemlig den at mye har endret seg siden den tiden da gamle husgeråd m.v. ikke ble ansett å ha noen verdi på landsbygda. Norske

bondeantikviteter er de senere år blitt svært populære og oppnår høye priser.

Dette faktum legger til rette for vilje fra private til å ta vare på gjenstandene. Det som har skjedd er at tidligere unyttige ting er blitt nyttig på en ny måte; som kunst- eller pyntegjenstander. Det sentrale må være at det er positivt at ting som har betydning for vår felles kulturarv blir ivaretatt på en god måte. Og det vil skje når en gjenstand har høy økonomisk verdi. Heller ikke disse forhold har utvalget forholdt seg til.

Dette er selvsagt ikke en argumentasjon for at vi bør nedlegge museene. Vi er selvsagt enig i at samfunnet trenger museer og tilsvarende institusjoner. Derimot bør det foretas en vurdering av hvilket behov samfunnet har for denne virksomheten herunder en gjennomgang av strukturen.

Det enkelte museum bør velge ut de gjenstandene de ser seg tjent med å inneha for ettertiden og for presentasjon for allmennheten. Museene bør koordinere denne utvelgelsen. De øvrige gjenstander kan og bør de avhende om det fins interesserte kjøpere.

En slik praksis vil legge til rette for at museene kan samle inn nye gjenstander som er blitt unyttige av ulike grunner og som anses å ha en bevaringsverdi.

Det er ikke slik at gjenstander i privat eie er gått tapt. Tvert om vil et salg til private kunne øke vanlige folks interesse for eldre gjenstander og på denne måten bidra positivt til vern av kulturverdier.

På tilsvarende vis synes ikke flertallet heller å se noe alternativ til tradisjonell fredning. Også i denne sammenheng har vernet ensidig vært basert på et ønske om konservering. Vi tror ikke at dette er den eneste og ofte heller ikke den mest effektive måte å verne en bygning, anlegg eller lignende.

Konservering er basert på en tankegang om at den eneste verdien en vernet gjenstand, bygning m.v. har er av ikke-økonomisk karakter. Verdien er mao kun av kulturell art og den kan bare ivaretas ved å konservere gjenstanden, bygningen m.v.

Etter vårt syn er dette en klart feilaktig betraktningssmåte med samfunnsøkonomiske negative effekter. Svært mange verneverdige gjenstander og bygninger har betydelig økonomisk verdi. Denne verdien reduseres ofte gjennom tradisjonelt vern. For bygninger og lignende vil vern i form av fredning ofte medføre at den økonomiske verdien reduseres ved at det legges restriksjoner på bruken. I tillegg kommer det økonomiske tapet som følger av redusert mulighet for verdiskapende bruk av f.eks bygningen anlegget m.v.

Vi erkjenner at det vil være behov for å legge restriksjoner på bruk av eiendommer i visse tilfelle. Problemet er at flertallet heller ikke har problematisert disse spørsmål. Resultatet er at utvalget ikke peker på noen alternativ til fredning. Det er mildt sagt beklagelig.

Pga at fredning medfører redusert økonomisk verdi samt mulighet for verdiskapende utnyttelse, vil en normal effekt være at eiers interesse reduseres tilsvarende. En ikke uvanlig følge av det er redusert vedlikehold osv.

Sagt på annen måte er det gode grunner for å gå ut fra at fredning ofte ikke får den tilsiktede effekt. Snarere tvert om. Det er beklagelig at utvalgets flertall ikke har evnet å erkjenne disse forhold.

En annen effekt er at det lett vil bli et misforhold mellom det offentlige kravet og hva som faktisk vil skje. Fredning vil ofte ikke bli etterlevet på korrekt måte med den følge at eieren kan straffes.

Vi ser også dette som et uheldig utslag av ensidig fokus på fredning. Heller ikke dette problemet er belyst av utvalget. Tvert om har en begrenset seg til å slå fast at det er adgang til å ilegge straff.

Etter vårt syn bør et framtidig vern basere seg på å bygge opp under bygningens eller anleggets økonomiske verdi og derved gi eier en privatøkonomisk interesse i vern. Dette vil normalt være langt mer effektivt og klart bedre i samfunnsøkonomisk sammenheng. Samfunnet bør arbeide på lag med eier og ikke imot dennes interesser. Samfunnet bør søke å legge forholdene til rette for at private midler kan utløses på en frivillig måte og ikke ved tvang slik det ofte er tilfelle. Det er åpenbart at det er betydelig potensiale for å frigjøre private midler i vernearbeid. Problemet er at det ikke vil skje som resultat av utvalgets tilrådinger.

Vi tror at den underliggende årsaken til at tradisjonelt vern ikke har lagt dette perspektivet til grunn, er manglende forståelse for økonomiske spørsmål. Sagt på annen måte har vernearbeidet vært løsrevet fra samfunnets økonomiske realiteter. Økonomi synes å ha blitt oppfattet som synonymt med statlige bevilgninger; dess mer – dess bedre. Og i den grad viljen til å bevilge statlige midler er begrenset, blir det nødvendig å skyve belastningen over på privat sektor. Vi kan ikke se at en slik tankegang samsvarer med et ønske om å nytte samfunnets ressurser på beste måte. Vi viser i den sammenheng til effektivitetsstudiene; NOU 1991: 28 Mot bedre vitende og til Utredningsinstruksen.

Det er god grunn til å anta at dette har hatt betydelige negative privatøkonomiske og derved samfunnsøkonomiske effekter. Det er med dyp beklagelse vi erkjenner at utvalgets flertall ikke har evnet å bryte ut av denne lukkede og statiske vernetradisjonen.

Det er et klart behov for at samfunnets virkemidler blir evaluert med sikte på å gjøre de mer effektive. Flertallet har dessverre ikke ønsket å gjøre det. Av den grunn blir tilrådingene av mindre interesse og til dels direkte feilaktige.

Flertallet har heller ikke på noen systematisk måte presentert hvilke virkemidler staten rår over i forhold til privat sektor. De aktuelle virkemidlene er: økonomiske, normative/rettslige og pedagogiske. Utvalget har begrenset seg til eksplisitt å omtale de to første. Implisitt er også pedagogisk virkemiddel behandlet i noen grad. Etter vårt syn er det viktig at alle virkemidler omtales eksplisitt og behandles i sammenheng. Det har dessverre ikke skjedd i tilstrekkelig grad.

Verre er det at det ikke foreligger noen systematisk analyse av alternative måter å nytte de nevnte virkemidlene på. Årsaken synes å være fraværet av et overordnet perspektiv som går utover å konservere mest mulig. I tillegg har utvalget unnlatt å gjøre den jobben som utvalget ble bedt om å gjøre. Det er nærliggende å tro at dette bl.a. har sin årsak i at utvalget har hatt manglende kompetanse mht virkemiddelbruk rent generelt.

Det er en åpenbar mangel at utvalget ikke kan presentere en tilfredsstillende utredning med tilhørende vurdering av hvilke effekter som lovgivningen har hatt. Det bemerkes at det ikke ble foretatt noen tilfredsstillende konsekvensutredning da kulturminneloven ble utredet og vedtatt.

Tilsvarende er det heller ikke foretatt noen vurdering av hva samfunnet får igjen for de midler som årlig bevilges til vern. Faktum er at vi ikke vet hvor effektivt disse utnyttes. Det er ikke tilfredsstillende. Foreliggende utredning vil ikke bidra til å bedre denne situasjonen.

Vi er uenige i at bevilgningene økes før det er skaffet tilveie bedre kunnskaper om virkningene og nytten av de offentlige midler som nyttes.

Flertallet har vært opptatt av å skape en mer jevnbyrdighet mellom offentlige og private aktører. Samtidig savner vi en mer inngående analyse av hvordan det skal kunne skje.

Vi tror at det bare kan skje om en legger til rette for det ved utformingen av virkemidlene. En bør av den grunn erstatte statlige støtteordninger med rett til erstatning der dette passer. En slik ordning vil også kunne bringe inn uavhengige instanser slik som sivilombudsmannen og domstoler og skape klart bedre rettssikkerhet og forutsigbarhet.

I likhet med hva som allerede er innført etter naturvernloven bør det også for kulturminnevernet innføres enn innløsningsplikt for staten ved fredning. Også her må verdien settes uten hensyn til verditap grunnet fredningen selv. Fastsettelsen bør skje ved uavhengig skjønn.

Vern av kulturmiljø er en ny form for fredning som heller ikke har blitt diskutert på tilfredsstillende måte. Vi ber om at dette gjøres i etterkant.

Det fremgår flere steder i utredningen at staten ikke tar tilfredsstillende vare på bygninger og anlegg som er i statlig eie. Heller ikke i denne sammenheng makter utvalget å foreta noen drøftelse ut over å beklage at det er slik og at bevilgningene bør økes.

Flertallet sier heller ikke i denne sammenheng noe om hva som bør skje om bevilgningene ikke blir økt. Dette er i strid med krav nedfelt i Utredningsinstruksen som nettopp påbyr at det skal skje.

Etter vårt syn bør eiendommer som staten ikke tar vare på, avhendes til noen som vil være interessert i å gjøre det. Det kan ikke være noe mål for kulturminnepolitikken at staten skal stå som eier og at vedkommende eiendom derved forfaller og evt. går tapt. Dette bør uttrykkes i klartekst på den måten at de hensyn som taler for at staten skal stå som eier av en eiendom bortfaller om staten ikke tar godt vare på eiendommen.

Vi er ellers enig i at det ikke er noen grunn til at statlige eiendommer skal stå i en annen stilling enn andre. Det bør derfor være adgang til å frede offentlig eide bygninger på linje med privateide. Derimot vil bruk av sanksjonsmidler ofte stå i en noe annen stilling i forhold til offentlige og særlig statlige eiere. For å bøte på det bør det innføres et avhendingspåbud. Det bør nedfelles et krav i lov at offentlige verneverdige eiendommer som ikke vedlikeholdes osv, skal avhendes.

Tradisjonelt vern gjennom fredning baserer seg på en statisk tankegang. Framtidig vern bør i stedet basere seg på at samfunnet er dynamisk.

Det er påfallende at utredningen overhodet ikke forholder seg til at eiendommer omsettes. Også i denne relasjon er utredningen ikke i takt med samtiden. Den synes tvert om å ta utgangspunkt i et samfunn som for lengst er forlatt.

Fredning har til dels store konsekvenser for muligheten til å avhende en eiendom. Det bør myndighetene forholde seg aktivt til.

Fredning har også i andre sammenhenger store konsekvenser for eier. I mange tilfeller vil ikke eier ha økonomisk evne til å etterleve myndighetenes krav. Heller ikke det har flertallet diskutert.

Etter vårt syn vil det være svært betenkelig at en eier skal bli presset til å avhende en eiendom pga de økonomiske belastninger som følger av myndighetenes krav. Det fins dessverre eksempler på at det har skjedd.

Det vil i denne sammenheng være en betenkelig samfunnsutvikling hvis det bare vil være velsituerte eiere og selskaper som har økonomisk ryggrad til å bære belastningene som myndighetene påfører eier. Enten får myndighetene vise måtehold mht krav eller så får samfunnet yte tilstrekkelig økonomisk støtte til eier. Flertallet er inne på denne tanken, men uten at dette er satt inn i et større perspektiv.

Det er også all grunn til å påpeke misforholdet mellom at staten på den ene siden vanskjøtter egne verneverdige eiendommer mens den på den andre siden pålegger byrder på private som de ofte har store økonomiske problemer med å innfri. Etter vårt syn bør det være en klar forutsetning at staten tar godt vare på egne eiendommer for at byrder skal kunne legges på private. Vi foreslår at dette blir innarbeidet i lovgivningen. Det vises her til at statlige eiendommer bør likestilles med privateide mht fredning. Det innebærer at staten ikke skal kunne straffe private om den ikke selv etterlever samme type krav.

Det vises også til at Økokrim synes å ensidig rette sin oppmerksomhet mot private aktører. Hva med statlig unnfalighet?

Utalgets flertall har ellers valgt å fokusere mye på forvaltningsapparatet. Av vedlegg 5 fremgår det at en stadig større andel av statlige ressurser går med til sentralforvaltningen og det øvrige forvaltningsapparat. Resultatet er en tilsvarende nedprioritering av det det var ment å verne dvs bygninger, anlegg m.v.

Etter vårt syn er dette en feilaktig og beklagelig utvikling. Det bør derfor foretas en markant omprioritering i retning av vern av kulturminnene og ikke av forvaltningsorganene.

Etter vårt syn vil utvalgets ulike forslag også i denne sammenheng bidra til å styrke praksisen med konservering som verneform. I motsetning til utvalgets flertall vil vi søke å dreie vernet bort fra konserveringspraksis og i retning av at eiendommer skal brukes slik at de får positiv økonomisk betydning for eieren.

Vi mener at en medvirkende årsak til denne utviklingen er at det er svært fristende for forvaltningen, dens ledere og ansatte, å prioritere egne interesser. Det vises i denne forbindelse til at det på 90-tallet har vært en markant større økning i ressurstildelingen til forvaltningen enn til kulturminnevernet som sådan. Det er beklagelig at utvalget ikke har advart mot denne utviklingen. Årsaken til det ligger nok bl.a. i utvalgets sammensetning. Vi finner i denne sammenheng grunn til å påpeke at det ikke fremgår hvor utvalgets medlemmer arbeider eller hvem de representerer. Vi foreslår at dette skjer.

Etter at utvalget ble nedsatt har det blitt iverksatt flere tiltak på områder som utvalget skulle utrede. Enkelte av disse tiltakene burde avventet utvalgets behandling. Resultatet av denne fremgangsmåten er at sentrale spørsmål ikke har blitt gjenstand for en nærmere vurdering. Det siktes her bl.a. til det varslede tiltaket om å delegerer myndighet til kommunenivå.

Etter vårt syn vil et slikt tiltak være sterkt beklagelig av flere grunner. Vi vil her begrense oss til å peke på faren for økt byråkratisering og at en stadig større andel av ressursene går med til drift av forvaltningen. Forutsatt at dette tiltaket blir realisert vil vi få 5 – fem –forvaltnings-nivåer: Regjering, departement, Rikantikvar (direktorat), fylkeskommunene og kommunene.

Det er positivt at det fins ildsjeler og frivillige organisasjoner innen kulturminnevernet. Derimot er det ikke klare nok skiller mellom disse og enkelte offentlige organer. Det fins flere eksempler på at ansatte i forvaltningen har sentrale posisjoner innen slike organisasjoner. Det er betenkelig også i de tilfelle det ikke vil foreligge inhabilitet.

Det vises i denne sammenheng til forslaget om å opprette et fond. Et slikt tiltak vil gjøre det enda viktigere med klare skiller mellom private og offentlige aktører.

Vi foreslår at forvaltningsapparatet med dets forhold til bl.a. frivillige organisasjoner gjennomgås kritisk i sin helhet av Statskonsult.

Vi finner grunn til også påpeke at utvalget burde problematisert spørsmålet om hvilken kompetanse forvaltningen bør inneha. Etter vårt syn synes det å ha vært lagt ensidig vekt på kompetanse innen konservering. Det er svært uheldig at det er slik og det bør foretas radikale endringer.

Det er mange grunner til det. Noen er allerede nevnt. I tillegg kommer at en grunnleggende forutsetning for at kulturminner skal kunne vernes er at befolkningen støtter opp om dette. Forutsetningen for det er at forvaltningen bedre evner å sette seg inn i og spille på lag med eiere og andre som tar aktiv del i vern. Sagt i klartekst må forvaltningen øke sin forståelse for det levende livets behov.

Av mandatet fremgår bl.a. at «Minst ett av eventuelle forslag skal basere seg på lavere eller uendret ressursbruk.» Det har ikke skjedd. Etter vårt syn er heller ikke den øvrige konsekvensvurderingen tilstrekkelig.

Vi vil i den sammenheng påpeke at utvalgets syn på lovstruktur ikke tar utgangspunkt i det regjeringsoppnevnte Lovstrukturutvalgets utredning, NOU 1992: 32 Bedre struktur i lovverket, når det argumenteres for viktigheten av at det er en egen lov på dette området. Det er godt mulig at en lovstrukturell gjennomgang vil konkludere på samme måte som utvalget, men det bør skje etter en seriøs analyse av lovstrukturelle spørsmål hvor alle relevante lovtekster tas i betraktning. Utvalget har dessverre benyttet en tradisjonell synsmåte som nettopp førte til at det ble nødvendig å oppnevne Lovstrukturutvalget. Vi foreslår at departementet forelegger slike spørsmål for Justisdepartementets lovavdeling.

Vi savner ellers en presentasjon av ordningene i andre land og at vernet ses i et større internasjonalt perspektiv.

Utvalget har heller ikke evnet å legge fram en ryddig og godt organisert utredning. Etter vårt syn burde innstillingen vært disponert på vanlig måte. En mulig måte kunne være å foreta en tilstandsbeskrivelse med en tilhørende målangivelse, en årsaksforklaring med tilhørende gjennomgang av virkningene av de tiltak som er blitt iverksatt, en analyse om endringsbehov, en vurdering av mulige virkemidler med en tilhørende beskrivelse av alternative måter å nytte virkemidlene på herunder ulike nivåer for statlige bevilgninger med tilhørende konsekvenser for ivaretagelsen av kulturminnene og avslutte med en gjennomgang av hvilket forvaltningsapparat som trengs for ulike tiltaksmåter og –nivåer. Vi viser i denne sammenheng til både Utredningsinstruksen og til Administrasjonsdepartementets sjekkliste for bruk av statlige virkemidler; Skal – skal ikke.

Vi erkjenner at dette ikke vil skje og henstiller derfor til ansvarlig departement om å foreta de utredninger og evalueringer som er påkrevet.

Vi vil avslutningsvis beklage at overleveringen skjer like før jul. Kulturminnevernet trenger en åpen og fordomsfri debatt. Denne muligheten ser også ut til å gå tapt av snevre byråkratiske og evt. politiske hensyn.»

Vedlegg 1

Utdyping av de enkelte punkter i mandatet til kulturminneutvalget

Notat fra Miljøverndepartementet av 22.06.99

Innledning

I Innst S nr 150 (1997–98) til St meld nr 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling (MIBU) sier en samlet energi- og miljøkomite at dagens kulturminnepolitikk ikke er tilstrekkelig for å sikre vår felles kulturarv for kommende generasjoner. Det er derfor behov for å vurdere nærmere dagens politikk og virkemidler. Komiteens flertall mener derfor det bør nedsettes et offentlig utvalg som utreder kulturminnepolitikken. Dette ble fulgt opp av Regjeringen gjennom oppnevningen av Kulturminneutvalget 09.04.99.

Det er ikke tidligere laget en offentlig utredning som tar for seg hele kulturminnepolitikken, og det er over 12 år siden det sist ble utarbeidet en Stortingsmelding om kulturminneforvaltningen (St meld nr 39 (1986–87) Bygnings- og fornminnevernet).

Hovedmålet med utvalget er å gripe fatt i fremtidens utfordringer innen kulturminnearbeidet og videreutvikle og fornye de politiske og overordnede faglige rammer innen kulturminneforvaltningen. Et sentralt tema for utvalget er å drøfte innholdet i kulturminnebegrepet og kulturminner og kulturmiljøers plass og betydning i en mer helhetlig samfunnsstruktur. Mandatet gir også anledning til å foreta en gjennomgang av oppnådde resultater og virkemiddelbruk (status), og hvordan disse virker i forhold til eiere av kulturminner og andre berørte interesser, og som redskap for forvaltningen. Utvalget skal videre fokusere på formålet med å ta vare på og å bruke kulturminner, både for den enkelte og for samfunnet. Ressursaspektet er også vektlagt i MIBU-meldingen. Det er ønskelig at dette utdypes/videreutvikles gjennom utvalgsarbeidet.

Det gir også anledning til å identifisere flaskehalser og forbedringspunkter i eksisterende systemer og arbeidsformer og å beskrive drivkrefter/utviklingstrender.

Utvalget må ha for øye at det skal utvikle en politikk og en virkemiddelbruk som skal virke både på kort (noen få år) og lang sikt (10–25 år).

1. Sikre vern og forvaltning av fredete og bevaringsverdige kulturminner, herunder vern av statens bygninger

Dette punktet er omfattende og omhandler hele forvaltningsaspektet, både vern og bruk av bygninger, anlegg mv., automatisk fredete kulturminner, marine kulturminner, kulturmiljø og kulturlandskap. De øvrige punktene i mandatet må derfor ses på som en fremheving av forhold det er særlig viktig at utvalget ser nærmere på.

- Visjoner/mål
- Strategier
- Drivkrefter/utviklingstrender
- Økonomiske virkemidler – Tilskudd over MD's budsjett og andre departementets budsjett, investeringer, drift, skatt- og avgift etc. På skatte- og

avgiftsfeltet har en samlet energi- og miljøkomite i Innst S nr 150 til St meld nr 58 (1997–98) gått inn for at «Regjeringen bør gjennomgå de skatter og avgifter som pålegges eiere av kulturminner. Formålet med en slik gjennomgang må være å hindre at avgiftssystemet motvirker privat verneinnsats.» Selv om Finansdepartementet og Miljøverndepartementet diskuterer enkelte endringsforslag som kan realitetsbehandles allerede nå, vil det uavhengig av dette, være ønskelig at utvalget på et bredt grunnlag ser på problemstillinger knyttet til skatte- og avgiftssiden.

- Juridiske virkemidler – Kulturminneloven, plan- og bygningsloven, naturvernloven, frednings- og bevaringsarbeid, herunder landsplaner, tematiske verneplaner og fylkesvise verneplaner. I forhold til kulturminneloven er det særlig forholdet til tiltakshavers dekningsplikt i lovens § 10 og oppfølging av innspill som ikke ble tatt inn i Ot prp nr 50 (1998–99) som utkrystalliserer seg.

Kulturminneloven § 10 – Tiltakshaver skal som hovedregel bekoste nødvendige utgifter knyttet til gjennomføring av arkeologiske utgravinger, jf kulturminneloven § 10 første punktum. Bestemmelsen er i samsvar med et generelt prinsipp i miljøforvaltninga om at den som forbruker et miljøgode må kompensere for de ulemper dette medfører. Selv om dette prinsippet fortsatt skal stå fast, bør utvalget i lys av at dette er et meget aktuelt og viktig tema foreta en nærmere vurdering av praktiseringen av kulturminnelovens bestemmelser på dette feltet. Det vil særlig være aktuelt at utvalget vurderer dagens byrdefordeling mellom utbygger og staten ved arkeologiske undersøkelser og utgravinger, jf kulturminneloven § 10 annet og tredje punktum (ses i sammenheng med punkt 4 nedenfor).

Ot prp nr 50 (1998–99) Om endringer i kulturminneloven – I arbeidet med proposisjonen kom det inn en del forslag departementet ikke anså som så godt utredet at de kunne fremmes i proposisjonen. Det er sagt at dette er forhold utvalget kan se nærmere på. Dette omfatter forslag om bedre vern av museale bygninger, kirker, finnekulturen, den kvænske kulturen og taterkulturen. Også behovet for en egen automatisk fredningsgrense for stående byggverk i Nord-Norge og egen grense for kommunens meldeplikt ved riving/vesentlig ombygging av stående byggverk i Nord-Norge er det sagt at utvalget bør vurdere.

Plan- og bygningsloven/naturvernloven/friluftslivsloven/skog- og jordbrukslovgivningen – Bruken av plan- og bygningsloven/naturvernloven m.v. i kulturminnearbeidet og forholdet mellom plan- og bygningsloven/naturvernloven m.v. og kulturminneloven. Evt forslag til endringer av lov eller praktisering av lov. I forhold til plan- og bygningsloven er også koblingen til Planlovutvalget sentralt.

Administrative virkemidler – Aktuelle temaer under dette punktet kan være:

- Samarbeid med og informasjon, kunnskap- og kompetanseformidling til eiere, organisasjoner, kommuner og andre, jf punktene 4–6 nedenfor.
- Forskning og utredning bl.a. knyttet til punkt 2 og 3 nedenfor.
- Registrere, kart og IT-baserte planleggingsverktøy knyttet til planarbeid og miljøovervåking.

– Statens bygninger

Det har stor betydning at staten går foran som er godt eksempel når staten også er i posisjon til å pålegge andre krav og restriksjoner. Det er derfor sentralt å få tydeliggjort statens ansvar for egne kulturminner. Vern av statens bygninger skal bl.a. ses i relasjon til økonomiske konsekvenser for staten og i hvilken grad dette samsvarer med Økonomireglementet for staten om at hver virksomhet har ansvar for oppfølging og kontroll innenfor sitt ansvarsområde. Må bl.a. også ses i sammenheng med forslaget i Ot prp nr 50 (1998–99) Om endringer i lov av 9 juni 1978 nr 50 om kulturminner, og forenklet prosedyre for fredning av byggverk i statlig eie og pågående og gjennomførte verneplaner for deler av statens bygningsmasse. Også Miljøhandlingsplan for samferdselssektoren 1998 og Miljøhandlingsplan for Forsvaret 1998 kan være nyttig bakgrunnsmateriale i denne sammenheng.

2. Videreutvikle perspektivet på kulturminner som ressurs for samfunnet

Utvalget skal ha hovedfokus på å utvikle mål, strategier og virkemidler for kulturminner/kulturmiljøer og kulturminneforvaltningen. Det er imidlertid en viktig utfordring å fremheve den samfunnsmessige betydningen av å ta vare på og bruke kulturminner og kulturmiljøer. Kulturminner/kulturmiljøer representerer bl.a. store økonomiske, kunnskapsmessige, kulturhistoriske og miljømessige ressurser. Det er en utfordring å få tydeliggjort og artikulert dette på en enkel og forståelig måte overfor miljøsektoren, andre sektorer og allmennheten. Noen stikkord i den forbindelse kan bl.a. være:

- Forvaltning av materielle verdier/samfunnsinvesteringer
- Sikring og utvikling av kunnskap for å utvikle miljøvennlige løsninger (materialbruk, tradisjonelt håndverk og tradisjonell teknologi)
- Energibruk
- Verdigrunnlaget knyttet til kulturminnearbeidet
- Kulturminnenes betydning for trivsel og helse

3. Kulturminneforvaltning som dimensjon ved bærekraftbegrepet og som viktig del av en helhetlig miljø- og ressursforvaltning og sektoransvaret

Alle fysiske kulturminner inngår som en integrert del av det omkringliggende landskapet og naturgrunnlaget. Regjeringen og Stortinget har flere ganger slått fast at kulturminner sammen med naturgrunnlaget utgjør hovedelementene i en samlet miljø- og ressursforvaltning og at alle sektorer har et selvstendig ansvar for å sikre miljøverdier. En fornuftig forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer er også en viktig bidragsyter til en bærekraftig utvikling (St meld nr 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling og St meld nr 4 (1996–97) Langtidsprogrammet 1998–2001.)

I praksis viser det seg at betydningen av kulturminner og kulturmiljø som miljøressurs, som del av sektoransvaret og som et sentralt element i et bærekraftsperspektiv ikke er like erkjent blant politikere, andre samfunnssektorer, det øvrige miljøvernet og befolkningen ellers. Et aktuelt tema er om kulturminner/kulturmiljø skal være premiss for utviklingen eller om ivaretagelse av disse skal tilpasses utviklingen til enhver tid. Sentrale aktører i en slik

debatt er bl.a. veisektoren, Forsvaret, bolig- og byggesektoren, landbruket, kommunene, miljømyndigheter, miljøorganisasjoner mv. Også her kan Miljøhandlingsplan for samferdselssektoren 1998 og Miljøhandlingsplan for Forsvaret 1998 være nyttig bakgrunnsmateriale.

4. Belyse eiers rolle og situasjon som aktør i kulturminnearbeidet

Eiere av fredete objekter og områder er sentrale aktører både i forkant og i etterkant av en fredning. Tradisjonelt har fokuset vært rettet mot det offentliges behov for å verne et representativt utvalg kulturminner og kulturmiljø og et regelverk som sikrer dette. Nå er det ønskelig at fokuset utvides slik at det i større grad klargjøres hvilke rammevilkår, handlingsrom og ansvar eiere av fredete kulturminner og kulturmiljø har i dag og i fremtiden. Det bør bl.a. i større grad fokuseres på at eieren evt tidligere eier er den/de som har skapt kulturminnet og holdt det i hevd. Eieren er derfor meget sentral mht å forvalte kulturminnet på en forsvarlig måte. Stikkord er bl.a. ansvar (tydeliggjøring, meransvar, tillit), handlingsrom (støtteordninger, skatt, avgifter m.v.), oppgavefordeling mellom det private og det offentlige (klargjøring av roller, økt vekt på privat initiativ, engasjement og aktiv bruk) og krav til kompetanse (hvilke type kompetanse kreves til de ulike oppgaver).

5. De frivillige organisasjonenes rolle i kulturminnearbeidet, herunder nettverksbygging

Det er viktig å forsterke samarbeidsrelasjonene og nettverksbyggingen med de frivillige organisasjonene. Det bør bl.a. legges vekt på å sikre de positive effektene av kulturminneåret og det potensialet som ligger i LA-21 tankegangen. Videre bør det legges vekt på å finne samarbeidsordninger og løsninger gjennom ny og forsterket dialog (arenabygging) og muligens gjennom ny type enighet. Viktig at organisasjonene både kan være «bråkebøtter» og medspillere – utålmodighet er en ressurs!

Det vil være sentralt for utvalget å se på organisasjonenes rammevilkår og å finne frem til ordninger der kunnskap, kompetanse og kapasitet utnyttes optimalt. Til dette bør det også inngå en problematisering av sterke og svake sider ved organisasjonsarbeidet. Det bør også vurderes om andre organisasjoner som ikke har kulturminnearbeidet som sitt primærområde, i større grad bør på banen i forhold til bl.a. bærekraftperspektivet.

6. Kommunenes fremtidige rolle i kulturminnearbeidet, herunder nettverksbygging

Etter plan og bygningsloven har kommunene et hovedansvar for den fysiske miljøutformingen (kommuneplan, reguleringsplan, bebyggelsesplan), og er samtidig en sentral premissgiver i forhold til landbrukets kulturminner og kulturlandskap. I tillegg har de fleste kommuner fått midler til å bygge opp særskilt miljøvern faglig kompetanse. Siktemålet har vært å styrke kommunens mulighet til å utøve et helhetlig og sektorovergripende miljøvernansvar. Kommunene har i dag ingen myndighet etter kulturminneloven eller ansvar og oppgaver for fredete kulturminner og kulturmiljø. Som ledd i oppfølgingen av

MIK-reformen er noen kommuner inntil videre tildelt begrenset myndighet etter loven.

Som plan- og bygningsmyndighet og lokalt landbruksorgan står kommunene for den faktiske forvaltning av de fleste kulturminner, kulturmiljøer og kulturlandskap. Det er en utfordring for utvalget å tydeliggjøre dette og få fram at kommunene har et ansvar for å ivareta kulturminneinteressene på en bedre måte enn i dag. Samtidig bør det vurderes om og i hvilket omfang det skal overføres ansvar og oppgaver på kulturminnefeltet til kommunene. Dette må også ses i sammenheng med den myndighet og de oppgaver kommunen har innen det øvrige miljøvernet. I den sammenheng kan det bl.a. være viktig å se på følgende:

- tydeliggjøring av kommunens kulturminneansvar etter plan- og bygningsloven m.v.
- organiseringen i kommunen
- kompetanse
- ansvar og oppfølging av egne kulturminner og kulturmiljø
- delegering av myndighet etter kulturminneloven
- ansvar og oppgaver for fredete kulturminner
- koblingen kommune og lokalt næringsliv/politi/helse mv.
- interkommunalt samarbeid og samarbeid med museer
- samarbeid med andre myndigheter på fylkesnivå og sentralt nivå
- rammevilkår

7. Kulturminneforvaltningens organisering på fylkesnivået

Fylkeskommunen ble etablert som regional kulturminnemyndighet i 1990. Alle fylkeskommuner hadde på det tidspunkt ansatt egen fylkeskonservator. Ved etableringen ble fylkeskommunen tilført to stillinger hver til å dekke bygningsvern og arkeologi. Målsettingen med denne desentraliseringen var å få til en mer samlet og helhetlig vernepolitikk, samt at kulturminneforvaltningen skulle få mer gjennomslagskraft i samfunnet. Ordningen har fungert i snart ti år og det bør i lys av ovennevnte målsetting vurderes om dette er den mest hensiktsmessige organiseringen regionalt. Utvalget bør ta utgangspunkt i det erfaringsmateriale som allerede foreligger om ordningen og bl.a. konsentrere seg om følgende problemstillinger:

- kulturminneforvaltningens gjennomslagskraft innenfor fylkeskommunen
- styringsdialogen med fylkeskommunen
- samarbeid/samordning med den øvrige kulturminneforvaltningen regionalt
- samarbeid/samordning med den øvrige miljøforvaltningen og andre beslektede fagområder (andre etater innen fylkeskommunen, fylkesmannen og andre regionale instanser)
- forholdet til kommunen

Samisk kulturminneråd ble etablert som en prøveordning 01.09.94. Rådet har ansvaret for samisk kulturminneforvaltning regionalt, tilsvarende det ansvaret som fylkeskommunene har for den øvrige kulturminneforvaltningen. Prøveordningen er evaluert av NIBR (prosjektrapport 1998:22) med et tilfredsstillende resultat, og nå etablert som en permanent del av kulturminne-

forvaltningen. Rådet har nå 12 stillinger. Forbedringspotensiale er særlig knyttet til samarbeid og samordning med den øvrige kulturminneforvaltningen. Utfordringen videre vil derfor i første rekke være knyttet til å styrke samarbeidsrelasjoner og øke integreringen med resten av forvaltningen samt en ytterligere ressursstyrking.

De arkeologiske landsdels- og sjøfartsmuseene har lange tradisjoner innen kulturminneforvaltningen. Museenes ansvar er knyttet til automatisk fredete kulturminner og skipsfunn eldre enn hundre år. Også her er det forbedringspotensiale, særlig knyttet til samarbeid og samordning med den øvrige kulturminneforvaltningen.

Dette temaet i mandatet må ses i sammenheng med det arbeidet som Funksjonsfordelingsutvalget driver.

8. Internasjonalt kulturminnesamarbeid

Kulturarven (den fysiske og den immaterielle) er viktig for identitet, forståelse for eget kulturelt ståsted og som kilde til kunnskap om egen historie og utvikling. Dette er sentrale komponenter i fattige og små lands nasjons- og samfunnsbygging. Kulturarven bør inngå som en generell dimensjon i internasjonalt kulturminnesamarbeid med særlig vekt på bistandsarbeid og bekjempelse av fattigdom. Dette gjelder både ift spesifikke miljøutfordringer og samfunnsbygging/demokratiutvikling generelt. Her er det et utviklingspotensiale som utvalget bør videreutvikle og synliggjøre. Se særlig omtalen av dette temaet i St meld nr 19 (1995–96) En verden i endring – Hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene.

Vedlegg 2

Utviklingen av den offentlige kulturminneforvaltningen og lovgrunnlaget

1 Innledning

Kulturminnevernet i Norge har foregått i organiserte former i vel 150 år, og særlovgivningen på feltet runder snart 100 år. I løpet av denne perioden har den faglige fokuseringen endret seg betraktelig.

Det organiserte vernearbeidet oppsto som følge av de store samfunnsendringene som skjedde på 1800-tallet, delvis som resultat av internasjonale trender, og delvis som resultat av den gradvise omdanningen av det norske samfunnet etter 1814. Ikke minst oppsto en økt interesse for norsk historie, kultur og kulturminner som elementer i byggingen av nasjonalstaten. Framveksten av vernetanken er knyttet til denne utviklingen.

I 1814 var Norge et samfunn preget av primærnæringer, med få og små byer. I det norske bygdesamfunnet var det naturalhusholdet som dominerte og man benyttet seg av tradisjonell teknologi. De fleste kunnskapene ble overlevert fra eldre generasjoner, og vern av fysiske kulturminner, redskaper og bruksgjenstander ble på denne måten en del av selve livsformen.

Utover på 1800-tallet gjorde utbygging av jernbane, bedre veier og båter i rutetrafikk kommunikasjonene lettere og åpnet for nye idéer og produkter. Mer spesialisert drift og pengehushold fortrenget litt etter litt den tidligere allsidige hjemmeproduksjonen. Endringene preget distriktene på ulike tidspunkter, men forandringene skjedde i et rivende tempo når de først kom. Eldre bygninger, innbo og gjenstander ble i stigende grad erstattet med moderne utgaver. Det oppsto et ønske om å ta vare på enkelte bygninger og gjenstander som kilder til kunnskap om den eldre kulturen og til hvordan livet hadde artet seg for de tidligere generasjonene. Først ble det frivillige kulturvernet organisert, deretter kom de juridiske virkemidlene og fra 1912 en offentlig kulturminneforvaltning.

I dette kapitlet fokuserer utvalget på framveksten av den offentlige kulturminneforvaltningen og lovene som ligger til grunn for den. Det er imidlertid viktig å understreke at det å ta vare på den fysiske kulturarven ikke hadde vært mulig uten den uvurderlige innsatsen som eiere, rettighetshavere og frivillige organisasjoner har stått for, tidvis på tvers av offentlige myndigheters interesser. Eiernes situasjon i dag og deres rolle i en framtidig kulturminnepolitikk er omtalt spesielt i kapittel 5.

2 Interessen for kulturminner våkner

Fra siste halvdel av 1700-årene og fram til tidlig på 1800-tallet fins en del dokumentasjonslitteratur fra forskjellige deler av landet – såkalte topografiske beskrivelser. Disse inneholder hovedsakelig observasjoner om naturfaglige forekomster. Ispedd fins imidlertid også spredte opplysninger om «mærke-

lige» trekk ved sivilisasjonen; om folks levekår og seder og om faste kulturminner som dannet rammen om generasjonenes liv.

Det er i de fleste tilfeller prester, som på reiser i sine sogn nedtegnet disse iakttakelsene. Hva som ble registrert, er derfor tilfeldig og usystematisk etter vår tids målestokk. Registreringene hadde ikke noen vitenskapelige siktemål. Men mange av dem inneholder interessante realopplysninger og en del refleksjoner om menneskenes forhold til naturgrunnlaget.

Det var våre utenlandsboende kunstnere som først «oppdaget» storheten i landets natur og dets kulturminner. Og det var nettopp kulturminnene, naturen og de historiske elementene i den, som fanget oppmerksomheten deres. «Mærkverdige» gjenstander, det vil si bondesamfunnets alderdommelige bygninger med sine utskårne detaljer, møbler og husgeråd, drakter og smykker, ble festet til papir og lerret. Den store vestlandsreisen i 1826 til Norges berømte professor i Dresden, maleren J.C. Dahl, regnes gjerne som den første større oppvekking. Få år senere begynte man også å samle inn slike objekter til egne kulturhistoriske museer. Bakgrunnen for dette var ønsket om å sikre dokumentasjon om forfedrenes kår og liv i en tid da de tradisjonelle gjenstandene ble fortrent.

Inntil de første rene kulturhistoriske samlingene ble stiftet fra 1880-årene, inngikk «antikvariske samlinger» i de altomfattende museene i Trondheim, Bergen, Christiania, Arendal, Stavanger og Tromsø. Her fantes norske bondenantikviteter og naturhistoriske eksempelsamlinger i skjønn forening. Oldsaksamlingen i Christiania sto likevel, helt fra den ble opprettet i 1820-årene, i en særstilling. Den var en selvstendig avdeling med egen bestyrer innenfor universitetets vitenskapelige samlinger. Hit leverte også Fortidsminneforeningen både arkeologiske funn og før- og etterreformatoriske gjenstander som den mente burde sikres for ettertiden.

Mye av kulturminne- og museumsarbeidet var nært forbundet med nasjonsbyggingen og skulle bidra til å skape en bevissthet om en felles, samlende, norsk fortid. Dette gjorde at kulturminner som ikke lot seg knytte til norsk kultur og historie, falt utenfor interessefeltet. Samiske og andre minoriteters historie og kultur sto utenfor den nasjonale historien, og ble utsatt for fortielse og mangel på faglig oppmerksomhet.

3 Utvikling av kulturminneforvaltningen

3.1 1844–1912: Fra frivillig organisasjonsarbeid til statlig ansvar

Oppmerksomheten om det å ta vare på såkalte fortidsminnesmerker våknet så smått i Norge i 1830–40-årene, i den perioden av nasjonal gjenreisning som fulgte i kjølvannet av 1814. Når det gjelder faste kulturminner, var det stavkirkene man først rettet oppmerksomheten mot. I 1836 utgav J.C. Dahl på tysk det første plansjeverket om denne middelalderske trebygningkunsten, og på slutten av 1830-årene forsøkte han å få Vang stavkirke gjenreist i Christiania eller Bergen. Som så mange andre stavkirker, skulle også denne rives fordi den var blitt for liten for menigheten. Han vant riktignok ikke fram med sitt prosjekt, men det mislykkete forsøket er likevel viktig fordi det varsler en

ny holdning til bygningsarven: Den enkelte bygning søkes bevart for sin egenverdi.

Foreningen til norske Fortidsminnesmerkers Bevaring (Fortidsminneforeningen), var den første norske organisasjonen som hadde kulturminnevern som arbeidsområde. Den ble stiftet i 1844 – nettopp med J.C. Dahl som initiativtaker. Foreningen, som fremdeles er blant de sentrale frivillige organisasjonene innenfor kulturminnevernet, hadde til formål å identifisere, dokumentere og vedlikeholde norske «fortidsmindesmærker», spesielt de som hadde høye kunstneriske og håndverksmessige kvaliteter.

Fra 1860 fikk foreningen årlige statsbidrag for å lønne én person som skulle beskjeftige seg med «Rigets Fortidslevninger». Men vedkommende var ansatt av foreningen og ikke av staten, og stillingens omfang og ansvarsområde ble definert av foreningens styre. Det private og det offentlige var like fullt blandet. I 1871 kunne foreningen, ifølge en kongelig resolusjon, delegere sin myndighet til en person som også skulle foreta arkeologiske undersøkelser på eiendommer som staten eide eller bestyrte. Dette engasjementet fra statens side kan oppfattes som en reaksjon på den tilfeldige gravingen etter arkeologiske kulturminner, som på denne tid hadde utviklet seg til en populær amatørbeskjeftigelse.

Foreningens arbeidsinnsats i siste halvdel av 1800-tallet var grovt sett tredelt:

Arkeologiske utgravninger, dokumentasjon gjennom oppmåling av bygninger og arkeologiske funn, samt konkret bevaringsarbeid på enkeltbygninger, først og fremst stavkirker.

3.2 Den eldste kulturarven beskyttes

I 1905 ble ansvaret for de førreformatoriske kulturminnene regulert gjennom lov «Om fredning og bevaring av fortidslevninger». Året etter fikk de etablerte museene i Kristiania, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø delegert forvaltningsmyndigheten for arkeologiske kulturminner, mens Fortidsminneforeningen overtok ansvaret for middelalderruiner (i statens eie). Foreningens – og fra 1912 også Riksantikvarens – arbeidsfelt ble derfor begrenset til bygningsarven.

Det var følgelig lovreguleringen som delte kulturminneforvaltning i de to spesialiseringsretningene arkeologi og bygningsvern, knyttet til henholdsvis førreformatoriske og etterreformatoriske kulturminner. Denne todelingen har vært karakteristisk for fagmiljøene og forvaltningsinstitusjonene helt til omorganiseringen av kulturminneforvaltningen på slutten av 1980-tallet. I 1988 ble Riksantikvaren direktorat og fikk, for første gang, det overordnede faglige ansvaret for hele kulturminnebestanden, dvs. også for det førreformatorisk materialet, som inntil da utelukkende hadde vært de fem landsdelsmuseenes domene.

3.3 Mulighetene for å ta vare på bygningsarven før fredningslovgivningen

Før Norge fikk lover som gjorde det mulig å frede kulturminner fra etter reformasjonen, var det ikke juridisk mulig å ta vare på bygninger dersom ikke eieren ønsket å ta på seg ansvaret for å vedlikeholde dem. Fortidsminneforeningen kjøpte riktignok noen få bygninger for å sikre at de ble tatt vare på,

i stor grad stavkirker og middelalderruiner. Men den var en privat forening uten spesielt store økonomiske ressurser, så dette var ikke noe bevaringsalternativ i større målestokk.

Enkelte begynte fra 1880-årene i folkeopplysningens tjeneste å opprette friluftsmuseer. Dit flyttet man vanlige bygninger for å dokumentere rammen rundt forfedrenes liv og virke. I den patriotiske stemningen i årene rett etter 1905, ble historie- og museumslag stiftet i mange bygder, og en rekke kulturhistoriske museer etablerte også friluftsavdelinger. Imidlertid var det mange bygder som først etter andre verdenskrig opprettet eller bygde ut friluftsmuseer. Felles for dem alle var at de da tok etter mønsteret og idéene slik foregangsmennene, særlig Anders Sandvig på Lillehammer, hadde utformet dem rundt århundreskiftet.

Denne tidlige interessen for mer anonym byggeskikk, gjør at Norge, i forhold til de fleste andre land, har bevart en rekke eksempler på vanlige trebygninger slik husene fungerte den gang de var i bruk. Friluftsmuseene er for øvrig en skandinavisk oppfinnelse. I andre europeiske land og i USA ble denne idéen først kopiert etter andre verdenskrig.

3.4 1912: Riksantikvaren – et embete med ansvar for bygningsarven

Opprettelsen av Riksantikvaren i 1912 gav en statlig forvaltningsmyndighet for bygningsarven. Men det fantes foreløpig ikke noe juridisk virkemiddel å bruke i arbeidet med å ta vare på kulturminner fra etter reformasjonen, bortsett fra kirkene, som hadde fått en viss beskyttelse gjennom kirkeloven av 1897. Arbeidet med å få en lov for å frede også andre typer bygninger, ble raskt tatt opp, og i januar 1921 trådte bygningsfredningsloven i kraft. Tiltaksmidler til bygningsbevaring kom først mot slutten av 1930-årene, og i mange år framover forble derfor flytting av enkeltbygninger til friluftsmuseer et reelt bevaringsalternativ.

Riksantikvarembetet ble opprettet etter påtrykk fra Fortidsminneforeningen, og fagpersonene ble også hentet fra dette miljøet. Foreningen ble desuten rådgiver for embetet. Helt fram til Riksantikvaren ble bygd ut i etterkrigstiden, var til en viss grad oppgavene med bygningsvern delt mellom det statlige embetet og den private foreningen. Parallelt med dette fortsatte den frivillige organisasjonen ufortrødent sitt arbeid.

3.5 Utvikling av fylkeskommunens kulturminneforvaltning

Omorganiseringen av kulturminneforvaltningen på slutten av 1980-tallet har på mange måter sluttet ringen. Man har fått en ny mulighet til å tenke mer helhetlig på alle typer fysiske kulturspor fra alle tidsperioder. Gjennom omorganiseringen ble en rekke oppgaver innenfor kulturminneforvaltningen underlagt politisk styring. Fylkeskommunene hadde, fra de ble etablert i 1975, sin egen fagekspertise for fylkeskommunale kulturvernoppgaver.

Allerede på Norske Museers Landsforbunds første årsmøte i 1918, lanserte man tanken om faglige fylkeskonservatorer. Forbundet fremmet forslaget overfor Kirke- og undervisningsdepartementet, senere også overfor fylker. I 1923 ble saken stilt i bero og deretter tatt opp igjen først i 1956.

I statsbudsjettet for 1962 førte departementet opp midler til de to første stillingene, som var rene museumstillinger. I begrunnelsen heter det blant annet at de fleste kulturhistoriske museene blir styrt av ikkefagfolk, og at

fylket synes å være det naturlige nivået for den sakkyndige hjelpen det er behov for. Det var forutsetningen at dette skulle være fylkeskommunale tjenestemenn, men staten skulle dekke 50 prosent av lønnsutgiftene. Tittelen fylkeskonservator ble før dette benyttet for bestyrerne av de såkalte fylkesmuseene. Departementet la opp til to nye stillinger hvert år, blant de fylkene som meldte seg interessert⁴¹. I 1975 ble fylkestingene for første gang valgt ved direkte valg. En ny ordning med en egen administrasjon under ledelse av en fylkesrådmann, ble innført i alle fylkene i løpet av 1976. Fra 1975 fikk ikke fylkeskonservatorstillingene lenger direkte statstilskudd, men tilsvarende midler ble tilført fylkene via skatteutjæmningsmidlene.

Fylkeskonservatorens arbeidsoppgaver gjaldt hele kulturvernfeltet, med unntak av samiske kulturminner. For kulturminnevernets del dreide det seg om meldetjeneste overfor de sentrale forvaltningsmyndighetene og veiledning i arealplanlegging overfor kommunene, foruten generelt informasjonsarbeid. Fra 1975 ble også den faglige ledelsen av den landsdekkende bygningssjeregistreringen, SEFRAK, fylkeskonservatorenes ansvar.

Som følge av St.meld. nr. 39 (1986–87) *Om bygnings- og fornminnevernet* og Stortingets behandling av denne, fikk fylkeskommunene fra 1. januar 1990 delegert myndighet etter kulturminneloven, og overført en rekke faglige oppgaver. Hver fylkeskommune ble styrket med to stillinger, finansiert ved øremerkete midler fra Miljøverndepartementets budsjett: en for førreformatoriske og en for etterreformatoriske kulturminner. I Oslo var det Byantikvaren som fikk denne rollen.

3.6 Samisk kulturminneforvaltning

Den offentlige kulturminneforvaltningens oppmerksomhet på samiske kulturminner og kulturminnenes betydning for samene, må ses som et resultat av et endret politisk klima etter den andre verdenskrig og av den samiske kulturreisningen fra 1970-tallet. Da Stortinget våren 1988 behandlet stortingsmeldingen om bygnings- og fornminnevernet og sluttet seg til forslaget om å etablere et fylkeskommunalt forvaltningsapparat, ble organiseringen av samisk kulturminnevern holdt utenfor. Stortinget ønsket at dette spørsmålet skulle behandles av Sametinget før endelig vedtak ble fattet. Tromsø Museum beholdt derfor forvaltningsmyndigheten for samiske kulturminner en tid etter omorganiseringen.

Det første Sametingsvalget fant sted i 1989, og Samisk kulturminneråd ble opprettet i 1994, som et underliggende råd av Sametinget. Fra Miljøverndepartementet fikk Samisk kulturminneråd, på linje med fylkeskommunene, delegert myndighet for forvaltning av samiske kulturminner i henhold til kulturminneloven og dens forskrifter. I tillegg til hovedadministrasjonen er det opprettet fire distriktskontorer, og det geografiske ansvarsområdet strekker seg fra Hedmark til Finnmark.

41. Utbyggingen skjedde slik: 1962: Telemark og Nord-Trøndelag, 1963: Østfold og Nordland, 1964: Hordaland og Aust-Agder, 1965: Vestfold og Sogn og Fjordane, 1966: Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal, 1967: Troms og Rogaland, 1968: Buskerud og Hedmark, 1970: Vest-Agder og Akershus. 1976: Finnmark 1981: Oppland.

Fra 2001 er forvaltningsmyndigheten for samiske kulturminner overført direkte til Sametinget. Den samiske kulturminneforvaltningen er omorganisert i tråd med dette, og er nå Sametingets miljø- og kulturvernavdeling.

3.7 Fagstillinger på kommunalt nivå

Byantikvarens etat i Oslo ble opprettet med tre stillinger i 1955, med bakgrunn i at bystyret fant det nødvendig å opprette en egen kommunal faglig instans til å forberede saker og bistå i konkrete vernespørsmål (restaurering). Det ble lagt vekt på at byantikvaren burde være en selvstendig kommunal stilling, uavhengig av eksterne, antikvariske fagmiljøer. Innenfor den kommunale forvaltningen ble enkelte saksområder overført fra byarkitekten.

Også Stavanger, Trondheim, Røros, Bergen, Bærum og Tromsø har i løpet av de siste 20 årene opprettet egne kommunale kulturminnestillinger. For øvrig fins ingen egne fagstillinger på feltet i kommunene. Arbeidet med kulturminnespørsmål i forbindelse med kommunenes ansvar som plan- og bygningsmyndighet, er derfor avhengig av de ansattes personlig interesse og egenkompetanse.

3.8 Miljøverndepartementet som ansvarlig myndighet for arealdisponeringen. Kulturminnene integreres i miljøvernet

En hovedbegrunnelse for å opprette et eget Miljøverndepartement i 1972, var å få et overordnet organ som skulle arbeide for en best mulig balanse mellom å utnytte og verne landets ressurser til beste for menneskets trivsel og helse. Hovedleddene i det nye departementet eksisterte allerede, men de var på dette tidspunkt knyttet til forskjellige departementer.

Gjennom å samle disse organisasjonsleddene, ønsket regjeringen å behandle miljøvern hensyn mer systematisk – enkeltsaker skulle vurderes helhetlig og i et langsiktig perspektiv. Fysisk planlegging sto sentralt i denne type forebyggende arbeid, og én grunnstein i det nye departementet var derfor oppgaven med å videreutvikle planverktøyet.

I forbindelse med at Miljøverndepartementet ble opprettet, ble det besluttet å flytte kulturminneforvaltningen og ansvaret for fornminneloven og bygningsfredningsloven fra Kirke- og undervisningsdepartementet, som det hadde sortert under fra starten av, til det nye departementet. Hovedårsaken var behovet for å se denne typen kulturverdier som en del av det totale miljøet, og derfor var det ønskelig å få disse sakene sterkere med i all vurdering og planlegging som gjelder arealdisponering.

4 Utviklingen av lovgrunnlaget

Opp gjennom årene har oppfatningene av hva som kunne og skulle regnes som kulturminner, skiftet. Dette gjenspeiler seg i de ulike lovene og i begrunnelsene for å lovregulere de ulike kategoriene av kulturminner. Utviklingen av lovgrunnlaget gjenspeiler derfor i grove trekk også utviklingen av kulturminneforvaltningen som et statlig ansvarsområde: i retning av større bredde i det sosiale og funksjonelle utvalget av kulturminner, større aksept for å bevare yngre objekter og fra konsentrasjon om enkeltobjekter og gjenstander til økt interesse for større og helhetlige områder.

Det lovverket som i dag regulerer vernet av landets kulturminner, er resultatet av en trinnvis utvikling. Lovendringene har hver gang kommet etter press fra fagmyndighetene og -miljøene, som fant det eksisterende lovverket ufullstendig. Hver gang har det tatt lang tid å få lovendringene gjennomført.

I denne oversikten er hovedlovene, og noen sentrale lovendringer som har kommet i periodene mellom lovene, tatt med.

4.1 Tidlige spredte lovbestemmelser

Før Norge i 1905 fikk sin første særlov vedrørende kulturminner, fantes det enkelte spredte lovbestemmelser på feltet. Den tidligste er i *Christian V Norske Lov fra 1685*, hvor den som finner jordgravet gods, kan oppnå 1/3 i finnerlønn når han melder fra. I motsatt fall mister han sin rett og funnet skal deles likt mellom kongen og grunneieren. *Også en bestemmelse fra 1752* regulerte løse kulturminner som ble funnet i jorda, den gangen gamle mynter. Faste kulturminner var på denne tiden ikke beskyttet gjennom lov.

Lov om veivesenet av 15. september 1851 gjenspeiler en våknende interesse for kulturminner: «Oldtidslevninger maa i anledning af veiarbeider i intet tilfælde tilintetgjøres eller beskadiges, uden at eiers samtykke og amtmandens bestemmelse i forveien er innhentet».

Lov om kirker og kirkegårder av 3. august 1897 var et resultat av den økende forståelsen av kirkene som kulturminner. Loven regulerte både kirkebygningen og dens inventar. For bygningen var det satt opp strenge regler, blant annet som en reaksjon på at mange stavkirker ble revet. Problemstillingen var gjentatte ganger tatt opp av Fortidsminneforeningen. For kirkens inventar ble loven fulgt opp av et rundskriv i 1902 der kirketilsynene ble oppfordret til å overdra gjenstander av antikvarisk verdi til bestemte museer.

Kirkeloven satte ingen aldersgrense. Det var på denne tiden uaktuelt å bygge om nyere kirker. Men i rundskriv av 12. februar 1948 innskjerpet departementet at alle planer om å endre bygninger som er over 90–100 år, skal forelegges en antikvarisk myndighet til godkjenning. Innstramningen kom blant annet som en reaksjon på en hyppig forekommende moderniseringsiver i forbindelse med 100-års jubileer. Rundskrivet er nå erstattet av et felles rundskriv fra Miljøverndepartementet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, T-3/2000.

Kirkeloven av 1897 er nå erstattet av *kirkeloven av 1996* og *kirkegårdsloven av 1996*.

4.2 Lov av 13. juli 1905 Om fredning og bevaring av fortidslevninger

Landets første særlov på kulturminnefeltet var resultatet av en omfattende bearbeiding av et lovforslag av 1897. Bakgrunnen for forslaget var å søke å dempe den tiltagende desimeringen av bygdens bygningsbestand og stoppe utføringen av kulturhistorisk verdifulle objekter og gjenstander fra landsbygda til urbane strøk. Likeledes så man med bekymring på at enkelte bønder solgte retten til å undersøke gravhauger til engelske turister.

Forslaget fra 1897 dekket et langt bredere utvalg kulturminner enn det 1905-loven endte opp med, noe som under prosessen også ble tatt opp av Fortidsminneforeningen. Foreningen pekte på at loven i tillegg burde sikre en del både faste og løse kulturminner fra etterreformatork tid, ettersom det var disse som var mest utsatt for eksportpress fra bygdene.

Når det gjaldt faste kulturminner, kom loven bare til å regulere dem som var fra forhistorisk tid og fra middelalderen. Disse ble til gjengjeld automatisk fredet, bortsett fra bygninger som ble eid eller brukt av private da loven trådte i kraft.

For løse kulturminner fra samme tidsperiode ble det innført plikt til å melde fra til offentlige myndigheter, uansett om gjenstanden ble funnet i jorda, i vannet, i bygninger eller et annet sted.

I lovproposisjonen begrunner departementet tidsgrensen med at det er de eldste gjenstandene som er de mest sjeldne og som derfor har størst behov for beskyttelse. Videre sies det at de viktigste faste kulturminnene fra tida etter reformasjonen er kirkene, og at disse var blitt sikret gjennom kirkeloven i 1897. Man antok at de få verdslige bygningene fra perioden etter 1537, som det kunne være aktuelt å sikre, stort sett tilhørte det offentlige og at man derfor måtte anta at de var beskyttet mot ødeleggelse. (Argumentasjonen synes noe paradoksal sett opp mot det faktum at de bygningene fra forhistorisk tid og fra middelalderen som ble automatisk fredet, nettopp var dem som ble eid av det offentlige.) Departementet var skeptisk til inngrep i den private eienomsretten, og mente at dette ville føles verre jo nærmere vår egen tid loven skulle virke.

Ett aspekt fant imidlertid departementet så presserende at man valgte å fremme en egen lov i 1904, på tross av at hovedloven da var under arbeid. Dette gjaldt forbud mot å eksportere kulturminner. Forbudet ble året etter tatt inn i fredningsloven.

4.3 Lov um bygningsfredning av 3. desember 1920

Det viste seg raskt at tidsgrensen var altfor snever når det gjaldt å frede bygninger, og man begynte derfor etter få år å arbeide for en egen og mer omfattende lov på dette feltet. Forslaget ble utarbeidet av Riksantikvaren og baserte seg i hovedtrekk på den tilsvarende danske loven, som ble vedtatt i 1918.

Loven gjaldt bare verdslige bygninger, og kriteriet for å frede bygninger, eller deler av bygninger, var at disse måtte være over 100 år og ha spesiell kunstnerisk eller historisk verdi. I særlige tilfeller kunne også nyere bygninger, eller bygninger med spesiell betydning for lokalhistorien, fredes.

Departementet understreket at fredning neppe ville bli noe påtrengende problem idet man mente at loven ikke ville bli særlig benyttet, fordi det ikke fantes noen «overflod» av slike interessante byggverk. Likeledes mente departementet at det lå innbakt så mange forutsetninger for slike vedtak at eierne ikke skulle ha grunn til å frykte noe.

Til det siste punktet vil utvalget bemerke at for de fleste eiere har nok framgangsmåten ved fredninger kanskje vært vel så tung å akseptere. Først etter at listen med fredningsforslag, satt opp kommunevis, var vedtatt av departementet, ble eierne underrettet med noen få linjers standardbrev om at bygning(e) deres nå var fredet. Bare unntaksvis hadde de hatt besøk på forhånd, ettersom oversikter over eldre, verdifulle bygninger i det enkelte distriktet var satt opp av lokale, offentlige tjenestemenn flere år tidligere. Listene hadde imidlertid vært forelagt kommunestyret før departementet fattet sine fredningsvedtak.

Innstillende myndighet for fredninger var, etter mønster fra Danmark, den antikvariske bygningsnemnda. Denne ble oppnevnt av departementet, og det var lovfestet at den skulle bestå av fem menn, hvorav riksantikvaren var den ene. Av de øvrige medlemmene skulle en være arkitekt, en jurist og en bygningskyndig. I praksis ble Riksantikvaren sekretariat. Den antikvariske bygningsnemnd besto inntil loven ble erstattet av kulturminneloven av 1978.

Med disse to lovene hadde den norske kulturminneforvaltningen fått sine juridiske virkemidler for å kunne ta vare på de faste kulturminnene. De endringer som fulgte, var alle revisjoner og justeringer av forhold som hadde vist seg å være utilfredsstillende. Dette gjaldt ikke minst fordi utviklingen av samfunnet førte med seg problemer som var ukjente, og til dels uforutsigbare, den gang lovene ble vedtatt.

4.4 1905-loven revideres gjennom lov om fornminne av 29. juni 1951

Behovet for å revidere loven ble drøftet i 1939, men på grunn av krigen ble arbeidet først tatt opp på slutten av 1946. Selve forslaget forelå halvannet år senere.

Det nye ved fornminneloven knyttet seg særlig til muligheten til å frede tekniske kulturminner (som falt utenfor bygningsfredningslovens kriterier), monumenter og steder som det knytter seg forestillinger til (tradisjon, tro, sagn eller skikk). Dessuten ble det tidligere unntaket for automatisk fredning av privateide, førreformatoriske hus sløffet, noe som førte til at samtlige bygninger og bygningsrester fra middelalderen nå ble automatisk fredet.

Områdefredning

I loven fra 1951 ble det gitt hjemmel for å frede området rundt et fast fornminne, for å sikre det som kilde og bevare virkningen av det i landskapet. Dette gjaldt uansett om det var et automatisk fredet objekt, et teknisk kulturminne eller annet som var fredet gjennom enkeltvedtak. Departementet kunne også pålegge eieren å fjerne skjemmende bebyggelse eller anlegg.

På tross av denne generelle adgangen til å frede områder ut fra forholdet mellom kulturminnet og landskapet rundt, var det fremdeles ikke mulig å sikre arealer rundt fredete, etterreformatoriske bygninger. Dette ble derfor en vesentlig grunn for 16 år senere å revidere også bygningsfredningsloven. Fordi lovrevisjonen trakk i langdrag, og på grunn av press i forbindelse med et par enkeltsaker, ble det som en midlertidig løsning innført en hjemmel for generell fredning av områder gjennom en endring i loven 13. juni 1975.

Skipsfunn

Bestemmelser om skipsfunn ble tatt inn i fornminneloven i 1963. Amatørdykking etter vrak tiltok kraftig utover på 1960-tallet, først og fremst på grunn av bedre tekniske hjelpemidler for dykking. Runde-funnet i 1972 viste tydelig hvor utilstrekkelig bestemmelsene om skipsfunn var, blant annet når det gjaldt spørsmålet om at plikten til å levere inn det man fant, også gjaldt lasten.

Loven ble derfor endret 14. juni 1974 slik at staten også fikk eiendomsrett til lasten, når det ikke var mulig å finne eieren. Videre må man ha offentlig tilla-

telse for å kunne grave fram og undersøke eventuelle funn. Dette gjelder også for private eiere av sjøgrunnen (dvs. ut til marbakken) der funnet blir gjort.

Bestemmelsene om skipsfunn ble i det vesentlige beholdt uendret i kulturminneloven av 1978. Et tillegg var imidlertid den nye bestemmelsen om områdefredning, som åpnet for å frede arealene rundt skipsfunn, både på land og i sjøen.

4.5 Lov om kulturminner av 9. juni 1978

I september og oktober 1967 ble det satt ned to komitéer som skulle komme med forslag til revisjon av fornminneloven og bygningsfredningsloven. Utkast ble levert til Kirke- og undervisningsdepartementet i henholdsvis mars 1970 og januar 1971.

Innstillingen fra bygningsfredningslovkomitéen tok sikte på en noe større revisjon enn bare å erstatte selve loven. Hensikten var at den nye loven skulle være den allmenne loven på området, selv om fornminneloven i hovedsak skulle gjelde slik den gjorde.

Saken ble behandlet videre i Miljøverndepartementet etter at det ble opprettet høsten 1972. Odelstingsproposisjonen om en felles kulturminnelov ble lagt fram i september 1977 og ble vedtatt i juni året etter.

Den største nyorienteringen skjedde i forhold til bygningsfredning, der hovedprinsippet med at bare enkeltbygninger kunne fredes og at husene skulle ha spesiell kunstnerisk eller historisk verdi, hadde stått stille i 58 år. Kriteriet om at bygningen måtte være eldre enn 100 år var blitt sløyfet ved lovendringen av 13. juni 1975.

Verdikriteriet ble nå endret til at bygninger og anlegg, eller deler av dem, skal ha arkitektonisk eller kulturhistorisk verdi. Dette favner helt nye grupper kulturminner, blant annet ble det også åpnet for å frede bygninger med typologisk eller miljømessig verdi.

Samme hjemmel åpnet også mulighet for å frede avgrensede miljøer, eksemplifisert med festningsverk, skanser m.v., særskilte bygningsmiljøer som parker, gamle ferdsselsveger, bruer, vegmerker, brygger og andre tekniske kulturminner. I denne paragrafen for vedtaksfredning hadde man smeltet sammen deler fra de to tidligere lovene.

En annen grunnleggende endring gjaldt de samiske kulturminnene. Mens fornminneloven av 1951 fanget opp en del samiske kulturminner knyttet til tradisjon, tro, sagn og skikk, ble alle samiske kulturminner som er eldre enn 100 år, nå automatisk fredet.

Kulturminneloven for øvrig bærer imidlertid umiskjennelig preg av å være «satt sammen» av to lover. Disse ble noe justert, men ikke samordnet i 1978.

Etter dette er en del paragrafer i kulturminneloven endret i tre omganger, men strukturen er beholdt. Den største endringen skjedde i 1993 da man søkte å fjerne de største svakhetene og misforholdene som var oppstått mellom nye politiske føringer og lovens begrensninger. Loven fikk ny formålsparagraf og ny definisjonsparagraf, og det ble åpnet for å frede helhetlige kulturmiljøer.

På tampen av 1999 ble så et nytt lovendringsforslag vedtatt, hvor de sentrale endringene innebærer at den automatiske fredningsgrensen for bygninger ble flyttet fra 1537 til 1650; det ble innført meldeplikt til kulturminnemyndighetene for endring av bygninger som er fra før 1850; det ble gitt

hjemmel til å frede flytende fartøy som er eldre enn 50 år; det ble innført egne prosedyrer for å frede statens bygninger og anlegg; hjemmelen om utførelse av kulturminner ble endret når det gjelder tidsgrense, kategorier og regler for saksbehandling.

4.6 De generelle bygningslovene

Det er viktig å se særlovene i sammenheng med samtidas generelle bygningslovgivning. Da de to grunnleggende kulturminnelovene ble vedtatt, hadde landet ikke noen nasjonal bygningslov, og bare de større byene hadde egne bygningsbestemmelser. En lovkomité nedsatt i 1913, hadde riktignok avgitt sin innstilling i 1919. Men loven ble først vedtatt i 1924 og trådte i kraft fem år senere.

Bygningsloven av 1924 regulerte bare byer, kjøpsteder, ladesteder og bergstaden Røros, med et område på 200 meter utenfor disse, det såkalte byggebeltet. Departementet kunne også bestemme at loven helt eller delvis skulle gjelde for større samlinger av bygninger på landet, og for strekninger hvor slike samlinger begynte å bli dannet. Da den neste bygningsloven ble vedtatt i 1965 var denne muligheten bare blitt benyttet ca. 360 steder i hele landet.

De kulturminnene som ble fredet i den store prosessen i 1920-årene, var alt overveiende gårdsbebyggelse; som regel en, eller høyst to, bygninger i hvert tun (våningshuset og loft eller stabbur). På landsbygda gjaldt ikke bygningsloven. Mangelen på krav til arealplanlegging førte dessuten til at kulturminnemyndighetene bare sjelden fikk kjennskap til planer som kunne virke ødeleggende på fredningsobjektets omgivelser.

Punktbevaringen som var hjemlet i de første kulturminnelovene, var derfor en naturlig konsekvens av datidas syn på planlegging. Fordi bygningsloven ikke åpnet for å se kulturminner i større funksjonelle eller historiske sammenhenger, bidro den generelle bygningslovgivningen fram til 1965 følgelig til punktfredning og konsentrasjon om enkeltobjekter av høy egenverdi.

Bygningslovgivningen har hele tiden vært basert på prinsippet om at bygningssaker er et kommunalt anliggende.

4.7 Bygningsloven av 18. juni 1965 – mulighet for å regulere til spesialområde med formål bevaring

Bygningsloven av 1965 var resultatet av et komitéarbeid, igangsatt i 1954, som særlig skulle vurdere lovens virkeområde og bestemmelsene om ekspropriasjon og refusjon. Den erstattet to ulike lover om bygningsvesenet fra 1924.

Under sitt arbeid vurderte komitéen fredningslovgivningen under ett, det vil si at bygningsfredningsloven av 1920, naturfredningsloven av 1924 og forninneloven av 1951 ble sett på som flere sider av samme sak. Den konkluderte med at den ikke så det

«som sin oppgave å gi regler som avgrenser kompetanseforholdet mellom frednings- og bygningsmyndigheter, derimot har man søkt å sikre at de hensyn fredningsloven skal ivareta, blir fremmet også av bygningsmyndighetene. Dels har utkastet her de alminnelige regler om samarbeid med andre myndigheter (...) dels inneholder utkastet særbestemmelser som pålegger bygningsmyndighetene positivt å verne om kultur- og naturverdier, uten hensyn til om de er fredet.»

Områder som på grunn av historisk, arkitektonisk eller annen kulturell verdi burde bevares, skulle markeres i oversiktsplanen (generalplanen). Slike anlegg ble også gjort til eget reguleringsformål (paragraf 25.6). Likeledes understreker komitéen at bygningsrådet ved behandling av endringssøknader for bygninger, skulle påse at historiske, arkitektoniske eller andre kulturelle verdier som er knyttet til en bygning ytre, så vidt mulig skal søkes bevart.

Kommunene var beslutningstakere og forvaltere for bygningsloven av 1965, og det var derfor ikke lenger utelukkende et statlig anliggende å ta vare på kulturminneressursene.

I overveiende grad var imidlertid bygningsloven av 1965 en utbyggings- og eksploateringslov, utviklet på bakgrunn av behovet for gjenreisning og den utbyggingsoptimismen som fantes i tiden etter 1945. Loven ble et viktig redskap for planlegging etter kommunerevisjonen av 1964. Den hadde imidlertid ikke noen miljøvernideologi som grunnlag.

4.8 Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985

Prinsippene fra 1965-loven ble ført videre i plan- og bygningsloven av 1985, blant annet mulighetene for å sikre de kulturhistoriske verdiene. Forvaltningssansvaret for plansiden var i mellomtiden blitt overført til Miljøverndepartementet.

Planlegging som virkemiddel var betydelig skjerpet i den nyeste loven. Loven legger nå de formelle rammene for vesentlige deler av all offentlig planlegging i Norge. Vedtak om arealdisponeringen er bindende.

I forhold til miljøvern er plan- og bygningsloven på mange måter det viktigste lovverktøyet. Loven likestiller formelt sett vern av naturgrunnet og utbyggingsinteresser. Prinsippet om å være føre-vår ligger innebygd. Loven legger opp til et nytt system for samarbeid og avveining av interesser på et tidlig tidspunkt, både på overordnet nivå og detaljplannivå, med klare regler også for å håndtere interessekonflikter som ikke lar seg løse i den lokale planlegging. Plan- og bygningsloven binder sammen forvaltningsnivåene stat, fylkeskommune og kommune.

Miljøverndepartementet er den øverste planmyndigheten etter plan- og bygningsloven. Dette åpner muligheten for å påvirke samfunnsutviklingen gjennom planleggingssystemet, men setter samtidig grenser og spilleregler for hvordan dette skal skje.

5 Kulturminner som politisk tema

Hver generasjon skriver og tolker historien på grunnlag av samtidas syn, teorier og ideologier, normer og verdensbilde. Utviklingen av forvaltningen, lovverket og andre virkemidler må derfor alltid forstås på bakgrunn av samtidas generelle ideologi, verdisyn og landets økonomiske situasjon. Spørsmålet om å sikre den materielle kulturarven var flere ganger tema for politiske debatter i Stortinget i 25-års perioden mellom 1896 og 1920⁴². Etter det fikk temaet lite politisk oppmerksomhet fram til 1970-årene⁴³, når man ser bort

42. Debattene foregikk i forbindelse med statstilskudd til den nye typen kulturhistoriske museer (1896) og i forbindelse med lovforslag (1897, 1904, 1905 og 1920).

fra meningsutvekslinger i forbindelse med de årlige debattene om bevilgninger til kulturminnearbeidet og museumsvirksomheten. Ansvaret for så vel kulturminneforvaltningen som museumsvirksomheten, lå den gang i samme avdeling i Kirke- og undervisningsdepartementet.

Det er imidlertid viktig å være klar over at det i denne perioden var mindre vanlig enn i dag med stortingsdebatter om ulike sektortemaer. Politisk debatt ble reist og signaler gitt nettopp gjennom å endre lover og i forbindelse med den årlige behandlingen av statsbudsjettet.

Grovt sett gjenspeiler denne beskjedne politiske oppmerksomheten folks generelle engasjement for feltet. På stemningsbølgen som fulgte etter unionsoppløsningen i 1905, ble det startet historielag, etablert museer og samlet inn mengder av kulturhistoriske gjenstander og bygninger som var blitt «utdatert». På 1920-tallet var denne bølgen ebbet ut. I de økonomisk vanskelige 1930-årene var arbeidsløshet, sosial nød og daglige problemer altoverskyggende for de fleste. I denne perioden var også omfanget av arbeidet og bevilgningene meget beskjedne, målt med dagens målestokk.

De første tiåra etter krigen sto i gjenreisningens tegn. Gjenoppbygging av landet, og ikke kulturvern, var naturlig nok i forgrunnen både for politikerne og befolkningen. Da landet var kommet noenlunde på fote etter boligmangel og vareknapphet, kom tiår med oppbygging av velferdsstaten. For velferdsstaten lå perspektivet i all hovedsak på modernisering og vekst, ikke på historisk forankring og dokumentasjon av klasseforskjeller og armod. En vesentlig følge av dette var at arbeidet forble en sak for fagfolkene innenfor systemet. Endringer skjedde først i 1970-årene.

Som omtalt over, ble ansvaret på kulturminnefeltet flyttet over til det nyopprettede Miljøverndepartementet i 1972. Miljøvernspørsmål generelt fikk utover på 1970-tallet stor oppmerksomhet, både politisk, i mediene og gjennom engasjement fra brede lag av befolkningen. Gjennom det europeiske arkitekturvernåret i 1975 oppnådde man en del medieoppmerksomhet på tema som bygningsbevaring, blant annet gjennom pilotprosjektene Nusfjord, Stavanger og Røros. I 1978 debatterte og vedtok Stortinget den nye kulturminneloven, som fornyet og forente de to eksisterende lovene om fornminner og bygninger.

1980-tallet kan gjerne betegnes som miljøverntiåret. Stortinget behandlet overordnede retningslinjer for arbeidet innenfor ulike sider av miljøvernets ansvarsområde. Før dette hadde Stortinget bare tatt stilling til enkeltsaker eller avgrensede problemer utover lovproposisjonene.

Bakgrunnen for å opprette kulturminneutvalget ligger i stortingsbehandlingen av St.meld. nr. 58 (1996–97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling – Dugnad for framtida*. Stortinget gikk inn for å sette ned et slikt offentlig utvalg som skal videreutvikle og fornye kulturminnepolitikken.

43. Revisjonen av 1905-loven i 1951 medførte ingen bred debatt eller stor oppmerksomhet.

Vedlegg 3

Dagens overordnede rammer, internasjonale konvensjoner, lovverk og organisering på kulturminnefeltet

1 Kort om sentrale begivenheter som har ledet fram til dagens kulturminnepolitikken

I løpet av 1980-årene ble det lagt fram stortingsmeldinger om naturvern (1980), om kulturminnevern (1987) og om friluftsliv (1987)⁴⁴. Felles for disse tre meldingene var at miljøområdet her for første gang ble gitt en helhetlig, samfunnsmessig vurdering. I 1987 kom det også en melding om miljøvernforskning som trakk opp retningslinjene for innsats for ny kunnskapsoppbygging fram mot 2000⁴⁵.

I april 1987, samtidig med stortingsmeldingen om kulturminnevern, la Verdenskommisjonen for miljø og utvikling fram sin rapport. I 1989 kom Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport⁴⁶. Stortingsmeldingen ble lagt fram i 1989 og er blitt betegnet som 1980-årenes viktigste miljødokument. I behandlingen av denne meldingen ble de overordnede retningslinjene vedtatt for en samlet miljøpolitikk. Politikken bygger på prinsippene om:

- en bærekraftig utvikling/naturens tålegrense
- å være føre-vår
- miljøvern som et sektorovergripende ansvar
- sektorenes ansvar for å ta miljøhensyn
- at den nasjonale politikken skal koples til internasjonale problemområder

I 1991 fulgte Stortinget dette opp gjennom å legge til rette for å øke miljøverninnsatsen i kommunene⁴⁷.

Disse seks stortingsmeldingene dannet fundamentet for 1990-tallets innsats på kulturminnefeltet og resten av miljøfeltet. Kulturminneforvaltningen blir også omtalt sporadisk i enkelte andre stortingsdokumenter fra 1980- og begynnelsen av 1990-årene, og betydningen av kulturminneverdiene blir understreket. Et nokså vanlig trekk er likevel at analysene og forslagene til tiltak i disse meldingene ikke konsekvent legger vekt på kulturminner og kulturmiljøer.

St.meld. nr. 39 (1986–87) *Bygnings- og fornminnevernet* er den siste samlede stortingsmeldingen på kulturminnefeltet. Meldingen bebudet en ny politikk for forvaltningen av landets kulturminner og kulturmiljøer. For å følge opp meldingen, satte Miljøverndepartementet ned et utvalg som fikk i mandat å utarbeide en handlingsplan for kulturminneforvaltningen. Handlingsplanen, med tidshorisont 1992–2000, ble lagt fram i februar 1992⁴⁸. En rekke av

44. St.meld. nr. 68 (1980–81) Vern av norsk natur, St.meld. nr. 39 (1986–87) Bygnings- og fornminnevernet og St.meld. nr. 40 (1986–87) Om friluftsliv

45. St.meld.nr. 49(1986–87) Om miljøvernforskning

46. St.meld. nr. 46 (1989–90) Miljø og utvikling

47. St.meld. nr. 34 (1990–91) Om miljøvern i kommunene

forslagene er satt ut i livet, blant annet etableringen av Stiftelsen for naturforskning og kulturminneforskning (NINA-NIKU), overføringen fra landsdels- og sjøfartsmuseene til Riksantikvaren av myndigheten til å frigi (eller gi dispensasjon for) automatisk fredete kulturminner og skipsfunn⁴⁹, utprøvingen av fylkesvise verne- og forvaltningsplaner, større vekt på sektorrettet arbeid, og endringer i kulturminneloven.

St.meld. nr. 61 (1991–92) *Kultur i tiden* er den siste overordnede og generelle meldingen på kultursektoren. Meldingen la vekt på at en overordnet kulturpolitikk skal formes i spennet mellom tradisjon og nyskaping, og skal ta hensyn til samspillet mellom det nasjonale og det internasjonale. Meldingen erkjenner at det offentlige har et ansvar for kulturområdet, og at det er behov for å desentralisere ansvar og oppgaver. I behandlingen av meldingen la Stortinget vekt på betydningen av å få en overordnet samordning av virksomheten ved landets museer, og et nærmere samarbeid mellom arkiv, bibliotek og museum.

2 Dagens overordnede kulturminnepolitikk

Hovedprinsippene for miljøarbeidet som ble slått fast i forbindelse med St.meld. nr. 46 (1988–89) *Miljø og utvikling*, og Stortingets behandling av denne, er videreført i dagens kulturminnepolitikk.

De siste 10 årene er det lagt vekt på å bruke og ta vare på kulturminner og kulturmiljøer som viktige ressurser og kvaliteter både for samtida og framtida. Dette kommer fram både gjennom de nasjonale målene og i de politiske myndighetenes beskrivelser av utfordringene samfunnet står overfor. Politikken avspeiler at kulturminner og kulturmiljøer i stigende grad regnes som en integrert del av det helhetlige miljøarbeidet, og ikke lenger som et til dels overkuddspreget og isolert tema, løst fra den øvrige samfunnsutviklingen.

Videre framheves vekselspillet mellom naturgrunlaget og menneskenes bruk av dette, og betydningen av et bedre samarbeid mellom den offentlige kulturminneforvaltningen og museumssektoren.

I 1990 ble feltet i større grad demokratisert gjennom at det ble opprettet et regionalt, politisk styrt, forvaltningsnivå lagt til fylkeskommunen. På samme måte ble Samisk kulturminneråd (fra 2001: Sametinget, miljø- og kulturvernavdelingen) opprettet i 1994 for å ta vare på de samiske kulturminneinteressene. Disse reformene ble sett på som viktige for å sikre en bredere og mer dynamisk offentlig forvaltning, nærmere brukerne.

I kulturminnepolitikken de siste ti årene er det lagt vekt på å sikre et representativt utvalg av kulturminner og kulturmiljøer på landsbasis. Både den generelle arealpolitikken og fredningsarbeidet har framhevet betydningen av å ta vare på kulturminner som del av større og sammenhengende områder.

Kulturminnenes betydning som kilder og dokumentasjonsmateriale til den historiske utviklingen har blitt understreket, både for forskning, forvaltning, enkeltmennesker, lokalsamfunnet og storsamfunnet. Stedenes egenart

48. Handlingsplan for kulturminneforvaltning (T-891), Miljøverndepartementet 1992

49. Begge reformene ble gjennomført for å sikre et klarere skille mellom forskning og forvaltning.

og kulturhistoriske innhold får økt oppmerksomhet, og det legges vekt på kulturhistoriske og estetiske kvaliteter i utformingen og utviklingen av steder og byer. Det arbeides for at byer og tettsteder kan utnytte sine særpreg og synliggjøre historiske sammenhenger.

Det framheves at lokalsamfunnet er viktig for å bruke og ta vare på kulturminner og kulturmiljøer. Derimot har de frivillige organisasjonenes, eiernes og enkeltmenneskenes sentrale betydning og påvirkningsmuligheter i arbeidet med kulturarven i mindre grad blitt trukket inn.

Sametingets politikk på kulturminnefeltet samsvarer i stor grad med den øvrige kulturminnepolitikken. Innenfor samisk kulturminneforvaltning er sammenhengen mellom natur og kultur, identitetshensyn og historieforståelse viet særlig oppmerksomhet.

De norske lovene på området og de internasjonale konvensjonene som Norge har sluttet seg til, danner viktige rammer for politikken. De siste årene er kulturminneloven blitt endret flere ganger, blant annet er formålsbestemmelsen sterkt utvidet. Den legger vekt på at det er et samfunnsansvar å ta vare på kulturminner og kulturmiljøer, både som del av vår kulturarv og identitet, og som et ledd i en helhetlig ressurs- og miljøforvaltning. Et annet sentralt poeng er at formålsparagrafen i kulturminneloven også skal anvendes når det, etter annen lov enn kulturminneloven, treffes vedtak som påvirker kulturminner. For å redusere det ukontrollerte tapet av kulturminner og sikre verdifulle kulturminner, er grensen for automatisk fredning av bygninger flyttet fram til 1650 og det er innført plikt til å melde fra til kulturminneforvaltningen når bygninger som er oppført før 1850 planlegges revet eller bygget vesentlig om. Det er også adgang til å frede større og sammenhengende områder som kulturmiljø, og saksgangen for å frede statens bygninger har blitt forenklet.

3 Generelt om internasjonale konvensjoner på kulturminnefeltet

Gjennom internasjonale konvensjoner, avtaler, chartre og anbefalinger har Norge forpliktet seg til, overfor det internasjonale samfunnet, å sørge for å sikre og forvalte landets kulturarv på en forsvarlig måte. De internasjonale konvensjonene pålegger landene som har ratifisert dem å sikre kulturminner og kulturmiljøer gjennom nasjonal lovgivning, ved blant annet å integrere hensyn til kulturminner og kulturmiljøer i den generelle areal- og samfunnsplanleggingen.

I all hovedsak har bestemmelsene i kulturminneloven og plan- og bygningsloven dekket det Norge har forpliktet seg til ved å ratifisere disse konvensjonene. I enkelte tilfeller har det likevel vært nødvendig å tilpasse lovgivningen. Situasjonen i dag er at norsk lovgivning knyttet til kulturminner og kulturmiljøer i all hovedsak er i samsvar med de internasjonale konvensjonene Norge har ratifisert.

3.1 Globale konvensjoner

3.3.1.1 UNESCO-konvensjoner

Konvensjon om beskyttelse av kulturverdier i tilfelle av væpnet konflikt (Haag-konvensjonen)

Konvensjonen ble vedtatt 14. mai 1954 og trådte i kraft 7. august 1956. Norge ratifiserte den 19. september 1961.

Formålet er å fremme vern og respekt for kulturverdier og foreslå tiltak i fredstid som kan bidra til å motvirke skader på kulturminner og andre typer kulturverdier som følge av en væpnet konflikt.

En tilleggsprotokoll ble vedtatt våren 1999, og Norge vurderer å tiltre denne.

Konvensjon for vern av verdens kultur- og naturarv (Verdensarvkonvensjonen)

Konvensjonen ble vedtatt 16. november 1972 og trådte i kraft 17. desember 1975. Norge ratifiserte den 12. mai 1977.

Formålet er å verne kultur- og naturarv som har framstående internasjonal verdi ut fra et historisk, kunstnerisk, vitenskapelig eller estetisk synspunkt. Verdens kultur- og naturverdier skal bevares mot forfall og utslettelse. Særlig viktig er det å verne dem mot faren som endrete sosiale og økonomiske forhold utsetter dem for. Partene er forpliktet til å delta i internasjonale samarbeids- og bistandsordninger.

Konvensjonen om biologisk mangfold

Konvensjonen ble vedtatt 22. mai 1992, og trådte i kraft 28. desember 1993. Norge ratifiserte den 9. juli 1993.

Formålet er bevaring og bærekraftig bruk av det biologiske mangfoldet, og en rettferdig og likeverdig fordeling av godene gjennom bruk av genetiske ressurser. Konvensjonen fastslår at landene har suveren rett til å utnytte egne ressurser, samtidig som de har plikt til å sikre at aktivitet innenfor deres jurisdiksjonsområde eller kontroll ikke ødelegger miljøet i andre land. Bevaring av det biologiske mangfoldet er et fellesansvar for menneskeheten, «føre-vår-prinsippet» må legges til grunn for ressursforvaltningen, og hvert enkelt land har ansvar for å sikre sitt eget biologiske mangfold. Partene skal utarbeide nasjonale handlingsplaner som ivaretar forpliktelsene, og de skal hvert fjerde år rapportere om hva de har gjort for å oppfylle forpliktelsene.

Konvensjonens artikkel 8 j omhandler urfolk. Den nasjonale lovgivningen skal sørge for å bevare og opprettholde urfolks og lokalsamfunns kunnskap og praksis, fordi slik kunnskap representerer tradisjonelle livsstiler som er av stor betydning for bevaring og bærekraftig bruk av det biologiske mangfoldet. Dette understøttes av artikkel 10 c, som pålegger partene å beskytte og fremme sedvanlig bruk av ressurser, i tråd med tradisjonell praksis som er forenlige med vern eller bærekraftig bruk.

Artikkel 27 i FNs konvensjon av 1966 om sivile og politiske rettigheter

Dette er en sentral bestemmelse i internasjonal rett for vern av minoriteter. I stater med etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører disse minoritetene, ikke bli fratatt retten til å utøve sin egen kultur og sitt materielle kulturgrunnlag, bekjenne og praktisere sin egen religion, eller bruke sitt eget språk. Artikkelen skal verne minoriteter mot negativ forskjellsbehandling, og gi grunnlag for aktivt å støtte dem.

ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater

Konvensjonen ble vedtatt i 1989, og trådte i kraft 5. september 1991. Norge ratifiserte den 20. juni 1990.

Hovedprinsippet er at urfolk har rett til å bevare og videreutvikle sin egen kultur, og at offentlige instanser har plikt til å støtte dette arbeidet. Konvensjonen legger bånd på det offentliges myndighet til å regulere hvordan grunnen og andre naturressurser i områder som urfolk har krav på å få anerkjent rettigheter til, skal utnyttes. Urfolk har rett til å delta i bruk, styring og bevaring av ressursgrunnlaget i deres landområder. De har krav på å delta aktivt ved avgjørelsen av hvordan ressursene skal utnyttes i områder som de har rettigheter til.

Agenda 21 – kapittel 26 om anerkjennelse og styrking av urfolk og deres samfunn

Erklæringen fra FN-konferansen om miljø og utvikling i 1992 om Agenda 21 er ikke en bindende konvensjon, men gir uttrykk for et syn på urfolks rettigheter som har bred internasjonal oppslutning.

I erklæringen oppfordres myndighetene til å:

- innlede en prosess for å bemyndige urfolk og deres samfunn
- utvikle prosedyrer for å styrke urfolks og deres samfunns aktive deltakelse på nasjonalt nivå i utformingen av politikk, lover og program med hensyn til ressursbehandling og andre utviklingsprosesser som kan påvirke dem
- fremme urfolks og deres samfunns deltakelse på nasjonalt og lokalt nivå i strategier for ressursbehandling og bevaring, og andre program som er igangsatt for å støtte og følge opp strategier for en bærekraftig utvikling

3.2 Europa

3.3.2.1 Europaråds-konvensjoner

Konvensjon om vern av Europas faste kulturminner (Granada-konvensjonen).

Konvensjonen ble vedtatt oktober 1985 og trådte i kraft 1. januar 1997. Norge ratifiserte den 6. september 1996.

Konvensjonen definerer faste kulturminner, og forplikter partene til å føre oversikter over faste kulturminner som er vernet spesielt. Videre omhandler den lovbestemte vernetiltak og partenes plikt til å etablere lover som sikrer at faste kulturminner blir vernet innenfor de rammebetingelsene som hvert land eller region har. Den åpner for vern av områder i tillegg til vern av enkeltmonumenter, og legger vekt på å integrere kulturminner i den generelle sam-

funnsplanleggingen. Partene skal dessuten bidra til å samordne bevaringspolitikken på europeisk nivå, gjennom å utveksle informasjon og spesialister.

Konvensjon om vern av den arkeologiske kulturarv (Malta-konvensjonen)

Konvensjonen ble vedtatt 16. januar 1992 og trådte i kraft 21. mars 1996. Norge ratifiserte den 20. september 1995.

Formålet er å verne den arkeologiske kulturarven som kilde til den felles europeiske hukommelse, og som redskap for historiske og vitenskapelige undersøkelser. Konvensjonen pålegger partene å beskytte den arkeologiske kulturarven gjennom lover med bestemmelser om registrering. Videre har konvensjonen nærmere bestemmelser om hvordan arkeologiske undersøkelser skal gjennomføres, og den pålegger landene å sette i verk fysiske tiltak for å beskytte kulturarven. Konvensjonen pålegger også partene å gi retningslinjer slik at den arkeologiske kulturarven blir tatt hensyn til i fysisk planlegging og å sørge for at utgravninger blir finansiert som del av utbyggingssprosjekter.

Rammekonvensjon om vern av nasjonale minoriteter

Konvensjonen ble vedtatt i 1994 og ble ratifiserte av Norge i mars 1999.

Rammekonvensjonen er den første juridisk bindende multilaterale avtalen om allment vern av nasjonale minoriteter. I forbindelse med ratifikasjonen ble det slått fast at blant annet samene oppfyller kriteriene for å kunne regnes som en nasjonal minoritet, og derfor er omfattet av konvensjonen⁵⁰.

Den europeiske landskapskonvensjonen

Konvensjonen ble undertegnet av Norge i Firenze den 20. oktober 2000. Totalt har 21 land undertegnet den. Av de nordiske landene er det nå bare Island som ikke har undertegnet den. Foreløpig har ingen land ratifisert konvensjonen.

Formålet er å fremme vern og forvaltning av landskap og å organisere det europeiske samarbeidet på disse områdene.

Norge godkjente (ratifiserte) den 23. oktober 2001.

3.3.2.2 EU/EØS

Rådsdirektiv 93/7/EØF om tilbakelevering av kulturgjenstander som er fjernet ulovlig fra en medlemsstats territorium

Rådsdirektivet er tatt inn i kulturminneloven med forskrifter. Bestemmelsene gir hjemmel for å levere tilbake kulturgjenstander som befinner seg i Norge, og som er fjernet ulovlig fra en stat som inngår i Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS).

50. Sametinget har uttalt at samene ikke ønsker å omfattes av Norges politikk overfor de nasjonale minoritetene, da samenes rettigheter etter ILO-konvensjon nr. 169 går lenger enn de rettighetene som følger av rammekonvensjonen, jf. St. prp. nr. 80 (1997–1998) og St.meld. nr. 15 (2000–2001).

3.3.2.3 Konvensjoner under ratifisering, og som Norge vurderer å ratifisere

UNIDROIT - Konvensjon om stjålne eller ulovlig utførte kulturgjenstander

Konvensjonen ble undertegnet i juni 1995. De endringene i kulturminneloven som er nødvendige for å oppfylle konvensjonens forpliktelser er vedtatt.

Bakgrunnen for konvensjonen er at den ulovlige handelen med kulturgjenstander øker. UNIDROIT-konvensjonen gjelder tilbakelevering av kulturgjenstander som er stjålet eller utført ulovlig og den regulerer bare rent privatrettslige forhold.

Norge tiltrådte konvensjonen høsten 2001, og den vil tre i kraft for Norge i løpet av våren 2002.

UNESCO – Konvensjon om tiltak for å forby og forhindre ulovlig import og eksport av kulturminner og ulovlig overføring av eiendomsrett til kulturminner

Rundt nitti land har ratifisert konvensjonen, som har som formål å bekjempe tyveri, ulovlig utgraving og eksport av kulturminner og kulturgjenstander. Den pålegger det offentlige å gjennomføre visse administrative tiltak.

Norge har ikke tatt endelig stilling til spørsmålet om å ratifisere konvensjonen.

4 Lover som har betydning for kulturminner og kulturmiljøer

4.1 Innledning

Både Grunnloven og andre lover er virkemidler som gir grunnlag for vedtak om vern og bruk av kulturminner og kulturmiljøer og utbygging.

Grunnloven

I forhold til de problemstillingene som drøftes i denne utredningen er det særlig Grunnlovens bestemmelser om samiske interesser og miljøvern som blir omtalt.

Samiske interesser

Grunnloven paragraf 110 a har samme innhold som artikkel 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter. Bestemmelsen er overordnet og etablerer prinsipielle retningslinjer for norsk samepolitikk. Norske myndigheter er rettslig, politisk og moralsk forpliktet til å legge forholdene til rette for at samene selv skal kunne sikre og påvirke det samiske samfunnets utvikling. Bestemmelsene gir samene en aktiv rolle når det gjelder å ta vare på egne interesser. Grunnlovsparagrafen er utformet med tanke på både vern og utvikling.

Miljøvern

Grunnloven paragraf 110 b dreier seg om temaene miljøkvalitet og miljøinformasjon. Myndighetene skal legge til rette et miljø som ikke er helsefarlig og

der ressursmangfoldet blir bevart. Ressursene skal disponeres på en langsiktig og allsidig måte og i solidaritet med framtidige generasjoner.

Bare unntaksvis er bestemmelsen direkte rettslig bindende for den enkelte. Den har likevel en betydelig signaleffekt, og når vedtak som kan påvirke miljøet blir fattet, er det viktig å finne fram til løsninger som best samsvarer med Grunnloven paragraf 110 b.

Øvrige lover

Kulturminneloven og plan- og bygningsloven er de mest sentrale lovene på kulturminnefeltet. Kulturminneloven brukes for å frede de mest verdifulle kulturminnene. Pr. november 2001 er ca. 3 700 bygninger og 190 anlegg vedtaksfredet, og det er registrert rundt 74 500 lokaliteter med automatisk fredete kulturminner. Dessuten viser beregninger at mellom 1000–2000 samiske bygninger er automatisk fredet. I tillegg er anslagsvis mellom en og to prosent av bygningsmassen regulert til bevaring etter plan- og bygningsloven. Men hoveddelen av landets kulturminner og kulturmiljøer er ikke underlagt noen form for formelt vern. Det er derfor opp til den enkelte eier og bruker om disse verdiene blir bevart for framtiden.

Boks 3.1 Grunnlovens bestemmelser om miljøvern og samiske interesser

Samiske interesser

Grunnloven paragraf 110 a:

«Det paaligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og udvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv.»

Miljøvern

Grunnloven paragraf 110 b:

«Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktionsævne og Mangfold bevares. Naturens Ressourcer skulle disponeres ud fra en langsiktig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslægten.

For at ivaretage deres Ret i Henhold til foregaaende Led, ere Borgerne berettigede til Kundskab om Naturmilieuets Tilstand og om Virkningerne af planlagte og iværksatte Indgreb i Naturen.

Statens Myndigheder give nærmere Bestemmelser til at gennemføre disse Grundsætninger.»

Friluftslivsloven, naturvernloven og lov om statlig naturoppsyn har også bestemmelser som direkte eller indirekte bidrar til å hindre inngrep i kulturminne- og kulturmiljøinteresser.

En rekke andre lover har bestemmelser som legger til rette for utbyggingstiltak og annen virksomhet som kan føre til inngrep i kulturminner og kulturmiljøer, men som samtidig beskytter disse ressursene. Dette gjelder blant annet gravferdsloven, jordloven, kirkeloven, petroleumsloven, reindriftsloven, skogbruksloven, vassdragsreguleringsloven og vegloven. Dessuten har arkivloven stor betydning for mulighetene til å kunne dokumentere tidligere tiders forhold.

Også de rammevilkår som blir fastlagt gjennom skatte- og avgiftssystemet har betydning for mulighetene til å ta vare på kulturminner og kulturmiljøer.

4.2 Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77

3.4.2.1 Generelt

Plan- og bygningsloven består av to hoveddeler om hhv. arealplaner og byggesaker. Bestemmelsene om arealplanlegging skal sikre en samlet vurdering av bruken av arealene innenfor den enkelte kommune. Bestemmelsene om byggesaksbehandling gjelder i hovedsak for oppføring, ombygging og riving av bygninger, og er viktige i konkrete enkeltsaker.

Loven gjelder for hele landet, og formålet er tredelt. Den skal for det første legge til rette for å samordne all offentlig virksomhet på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. For det andre legger den vekt på at planlegging etter loven skal gi grunnlag for vedtak både om vern og bruk, og om utbygging. For det tredje skal den sikre estetiske hensyn.

Arealplaner etter plan- og bygningsloven er ikke statiske og skal revideres og ajourføres med jevne mellomrom i lys av samfunnsutviklingen. For arealdelen av kommuneplanen går dette direkte fram av loven og medfører at arealdisponering ikke er bestemt en gang for alle. Dette i motsetning til fredning etter kulturminneloven, som har et mer langsiktig perspektiv og der terskelsen for å gjøre om vedtaket er svært høy.

Ansvar for å utarbeide arealplaner og avgjøre byggesaker er etter loven i hovedsak lagt til kommunen. Loven legger opp til at rettslig bindende planer skal dekke alt arealet i en kommune.

Loven inneholder en rekke bestemmelser både om utbygging og bevaring, og har sentral betydning for den fysiske kulturarven.

Den mest sentrale bestemmelsen for kulturminner og kulturmiljøer er § 25 nr. 6 om å regulere til spesialområde med formål bevaring. Et stort antall bygninger og bygningsmiljøer er beskyttet gjennom denne bestemmelsen. Den blir imidlertid i liten grad brukt for å sikre kulturhistorisk verdifulle landskap.

I tillegg er enkelte bestemmelser i loven enten direkte samordnet, eller skal ses i sammenheng, med kulturminnelovens bestemmelser. Dette gjelder i hovedsak forholdet mellom vedtatte arealplaner og automatisk fredete og vedtaksfredete kulturminner og kulturmiljøer.

Plandelen av plan- og bygningsloven er for tiden under revidering. Planlovutvalget la 31. januar 2001 fram sin første delinnstilling, jf. NOU 2001: 7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. Planlovutvalget foreslår å bruke plansystemet mer aktivt for å løse sentrale samfunnsoppgaver. Flere sektorinteresser bør integreres i prosesser etter plan- og bygningsloven, plansystemet bør forenkles, folk bør få bedre muligheter til å påvirke prosessene og miljøaspektet i planene bør styrkes. Planlovutvalget ser kulturminner og kulturmiljøer som viktige i arealdisponering og byggesaker.

3.4.2.2 Statlig nivå

Regjeringen kan gi rikspolitiske retningslinjer for å ivareta statlige interesser i arealplanleggingen. Formålet med slike retningslinjer er å konkretisere,

utdype og samordne den statlige politikken, slik at fylkeskommunene og kommunene bedre kan ivareta de nasjonale interessene i sin arealplanlegging⁵¹.

Rikspolitiske retningslinjer er et virkemiddel for kulturminneforvaltningen og andre berørte myndigheter i arealplanprosesser. Retningslinjene er ikke rettslig bindende, men kan danne grunnlaget for berørte myndigheters innsigelser til planene. En innsigelse innebærer at kommunen ikke kan vedta en bindende arealplan, og at saken må sendes Miljøverndepartementet for endelig avgjørelse.

Det er utarbeidet fem rikspolitiske retningslinjer, og disse inneholder føringer knyttet til behandlingen av kulturminner og kulturmiljøer i arealplansaker. Disse er:

- Rikspolitiske retningslinjer for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen
- Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen
- Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i forbindelse med hovedflyplass på Gardermoen
- Rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag
- Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging

I tillegg har Regjeringen i St.meld. nr. 55 (2000–2001) *Om samepolitikken* varslet at den vil utarbeide rikspolitiske retningslinjer for arealer, landskap og naturgoder i områder for reindrift og for samisk kultur. Siktemålet er å klarlegge og konkretisere de nasjonale målene i planleggingen. Dessuten går det fram av St.meld. nr. 42 (2000–2001) *Biologisk mangfold – sektoransvar og samordning* at:

«Regjeringen vil videreføre arbeidet med Rikspolitiske retningslinjer for biologisk mangfold, som skal formidle den nasjonale politikken på området. Rikspolitiske retningslinjer for biologisk mangfold bør vurderes i sammenheng med andre aktuelle virkemidler, blant annet Nasjonalt program for kartlegging og overvåking.»

Staten kan utarbeide og vedta arealdelen av kommuneplaner eller reguleringsplaner i de tilfellene kommunene ikke ønsker å gjennomføre vern- eller utbyggingstiltak som har nasjonal eller regional betydning. Dette virkemidlet er sjelden blitt brukt. Den første statlige arealplanen som ble vedtatt, var reguleringsplanen for Småsetran-området på Røros i 1989. Den ble utarbeidet for å ivareta kulturhistoriske interesser.

Bestemmelser om konsekvensutredninger ble innført i plan- og bygningsloven i 1990, og gjennom disse fikk loven et bedre grunnlag for å kunne ta vare på kulturminneinteresser. Bestemmelsene skal sikre at de konsekvensene som store utbygginger har for miljøet, naturressursene og samfunnet er tilstrekkelig klarlagt før det blir fattet rettslig bindende vedtak. Bestemmelsene innebærer at den som ønsker å gjennomføre et større utbyg-

51. I NOU 2001: 7 Bedre kommunale og regionale planlegging etter plan- og bygningsloven foreslås det at saksbehandlingen ved utarbeiding av rikspolitiske retningslinjer lovfestes og følger reglene for utarbeiding av forskrifter.

gingstiltak, har plikt til å gjennomføre og finansiere en utredning av de miljø- og samfunnsmessige konsekvensene.

Forvaltningspraksis viser at forholdet til kulturminneinteressene står sentralt i mange slike utredninger. Til forskjell fra kulturminneloven, som bare anviser plikt til å utrede konsekvensene for automatisk fredete kulturminner, omfatter konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven i utgangspunktet alle typer kulturminner og kulturmiljøer, uavhengig av om de er underlagt formelt vern eller ikke. Hvilke tiltak som omfattes av bestemmelsene framgår av vedlegg I og II til forskrift om konsekvensutredninger av 13. desember 1996. Konsekvensene av tiltak etter vedlegg I skal alltid utredes. For tiltak etter vedlegg II skal det vurderes konkret om det foreligger plikt til å utrede konsekvensene. Pr. oktober 2001 har ca. 530 tiltak blitt behandlet eller er under behandling etter disse bestemmelsene ⁵².

3.4.2.3 Fylkesnivå

En fylkesplan består av en langsiktig og en kortsiktig del. Den langsiktige delen inneholder mål og retningslinjer for utviklingen i fylket. Den kortsiktige delen er et handlingsprogram som angir hvordan målene skal nås. Det kan også lages delplaner for utvalgte deler av fylkets ansvarsområde.

Fylkesplanen er ikke rettslig bindende for innbyggernes arealbruk, men kan ha betydning som styringsinstrument ved annen offentlig planlegging i fylket og i forhold til kommunale arealplaner. Dersom et utkast til reguleringsplan strider mot den gjeldende fylkesplanen, kan det gi grunnlag for innsigelse til eller klage på planen fra nabokommunene, fylkeskommunen og berørte fagmyndigheter. Fylkesplanen er også retningsgivende for statens, fylkeskommunens, og kommunens planlegging og virksomhet i fylket. Fylkesplanen vedtas av fylkestinget, men stadfestes av kongen i statsråd. Fylkesdelplaner godkjennes av Miljøverndepartementet.

I forbindelse med behandlingen av stortingsmeldingen om en ny oppgavefordeling, vedtok Stortinget at fylkesplanen skal styrkes og skal ha en generell forpliktende virkning ⁵³. Samtidig ble det bestemt at avgjørelsesmyndigheten i innsigelsessaker skal overføres fra Miljøverndepartementet til fylkeskommunen. Dette innebærer imidlertid ingen endringer i sektormyndighetenes muligheter til å reise innsigelser i plansaker. De private eiernes og de frivillige organisasjonenes muligheter til å klage på vedtak er også uendret.

3.4.2.4 Kommunalt nivå

På det kommunale nivået er virkemidlene kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan.

52. I NOU 2001: 7 Bedre kommunale og regionale planlegging etter plan- og bygningsloven ønsker Planlovutvalget innført en generell regel om konsekvensutredninger for planer med vesentlige virkninger.

53. Se Innst. S. nr. 307 (2000–2001) til St.meld.nr. 31 (2000–2001) Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling

Kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel skal samordne behovet for vern, bruk og utbygging i kommunen. Planen skal i utgangspunktet omfatte hele kommunen, men det kan også vedtas planer for mindre områder. Planen kartfester arealbrukskategorier og inneholder vanligvis utfyllende bestemmelser om arealbruk. Plankartet viser grenser for planområdet og hvilken bruk av arealene som er tillatt. De utfyllende bestemmelser angir som regel begrensninger og krav til nye tiltak for den arealbruken som er tillatt. Arealdelen er som hovedregel direkte rettslig bindende, i den forstand at den enkelte grunneier ikke kan ta i bruk, bygge ut eller dele opp eiendommen sin på andre måter enn det som er fastsatt i planen.

Loven angir hvilke kategorier for arealbruk som kan inngå i arealplanen, og de fleste av disse har betydning for kulturminner og kulturmiljøer. Dette gjelder særlig: 1) byggeområder, 2) landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF), og 3) båndlagte områder. For de to første kan det for eksempel gis bestemmelser om lokalisering, grad av utnytting og byggehøyde. Den siste kategorien omfatter områder som er sikret eller skal sikres etter plan- og bygningsloven eller andre lover. Når det gjelder kulturminneinteressene, kan dette være områder som skal avsettes til spesialområde med formål bevaring etter plan- og bygningsloven, eller gjenstander eller områder som er fredet eller skal fredes etter kulturminneloven.

Reguleringsplan

For områder hvor det skal gjennomføres større bygge- og anleggsarbeider, eller der dette er bestemt i arealdelen av kommuneplanen, skal det utarbeides reguleringsplaner, som består av et plankart, og i de fleste tilfeller utfyllende bestemmelser.

Reguleringsplanen er mer detaljert enn kommuneplanens arealdel, når det gjelder å fastsette hvordan et begrenset areal innenfor kommunen skal bebygges, utnyttes eller vernes. Reguleringsplaner berører i svært mange tilfeller kulturminne- og kulturmiljøinteresser. Hvordan disse ressursene kan tas vare på, er avhengig av til hvilke formål det blir tillatt å bruke arealene, hvor bygge- og anleggstiltak er lokalisert, hvilket omfang de skal ha, og hvordan de skal utføres. Det er også anledning til å regulere kulturhistorisk verdifulle områder eller enkeltobjekter til spesialområde med formål bevaring.

En vedtatt reguleringsplan er rettslig bindende. Det er ikke anledning til å sette i verk nye bygge- og anleggstiltak i strid med planen, foreta bruksendring, fradele tomter, eller sette i verk andre tiltak eller virksomheter som kan gjøre det vanskelig å gjennomføre planen.

Bebyggelsesplan

Kommuneplaner og reguleringsplaner blir vedtatt av kommunestyret. Disse planene inneholder bestemmelser om hvilke områder som kan bygges ut. For disse områdene kan det så utarbeides bebyggelsesplaner. En bebyggelsesplan er en detaljplan for mindre utbygginger eller for å få mer detaljerte bestemmelser enn det som ligger i reguleringsplanen. En bebyggelsesplan består av plankart og utfyllende bestemmelser⁵⁴.

Planen kan være et hensiktsmessig verktøy for å ta vare på et tettsteds kulturhistoriske eller arkitektoniske karakter, for eksempel i bevarings- eller byfornyelsesområder. Bebyggelsesplanen har samme rettsvirkning som reguleringsplanen.

Byggesaksbehandling

Kommunale planer realiseres gjennom byggesaksbestemmelser i plan- og bygningsloven, og flere bestemmelser har betydning for kulturminner og kulturmiljøer. Særlig gjelder dette bestemmelser om byggetillatelse og enkelte bestemmelser om bygningers plassering, høyde og utforming.

Byggetillatelse er et lovbundet vedtak. Det innebærer at kommunen må gi tillatelse til utbygging, der søknaden er i samsvar med bindende arealplaner eller bestemmelser etter plan- og bygningsloven. Krav om byggetillatelse gjelder i hovedsak bare for bygninger. Tillatelsen omfatter oppføring av nye bygninger og større ombyggingsarbeider, fasadeendring, riving, og bruksendring. Enkelte bygninger og anlegg omfattes ikke av kravene om byggetillatelse, blant annet driftsbygninger i landbruket og mindre byggearbeider på småhus og hytteeiendommer, der det er tilstrekkelig å sende melding til kommunen.

I tillegg gir enkelte bestemmelser i loven selvstendig hjemmel for å avslå søknader om å føre opp nye bygninger og andre forhold knyttet til bygninger.

4.3 Lov av 9 juni 1978 nr. 50 om kulturminner (kulturminneloven)

Hovedformålet med kulturminneloven har vært å sikre verdifulle kulturminner og kulturmiljøer gjennom fredning. Fredning brukes for å hindre inngrep som kan skade eller ødelegge kulturminnene og kulturmiljøene. En fredning medfører at den enkelte eierens eller rettighetshaverens råderett over eiendommen blir innskrenket, og at han eller hun normalt ikke får erstatning for de begrensninger fredningen legger på eiendommen. Bare helt unntaksvis overtar den offentlige kulturminneforvaltningen eiendomsretten til disse eiendommene.

Kulturminneloven gjelder fastlands-Norge ut til territorialgrensen. Loven gjelder ikke på Svalbard⁵⁵ og Jan Mayen⁵⁶.

Lovens formålsbestemmelse slår fast at det er et nasjonalt ansvar å ta vare på kulturminner og kulturmiljøer. Kulturminner og kulturmiljøer skal vernes både som vitenskapelig kilde- og kunnskapsmateriale, som del av vår identitet og som et ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning.

Kulturminner defineres som alle spor etter menneskelig virksomhet i det fysiske miljøet, blant annet lokaliteter som det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til. Kulturmiljøer defineres som områder hvor kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng. Kulturmiljø

54. Det foreslås i NOU 20001: 7 Bedre kommunale og regionale planlegging etter plan- og bygningsloven at bebyggelsesplan oppheves som egen plantype.

55. Gjeldende forskrift om kulturminner på Svalbard er fra 24.01.92, og forvaltningsansvaret er lagt til Sysselmannen. Bestemmelsen i forskriften vil bli erstattet av bestemmelser i ny miljølov for Svalbard vedtatt 15. juni 2001, nr. 79, se Ot. prp. nr. 38 (2000–20001) om lov om miljøvern for Svalbard.

56. Forskriften er av 21.06.74.

omfatter alt fra områder og bygningsmiljøer i byer og tettsteder til områder som jord-, skog- og seterlandskap, og reindriftsområder.

Kulturminneloven har en rekke bestemmelser som gjelder fredning og vern av kulturminner og kulturmiljøer. Enten går det fram direkte av loven at et kulturminne eller kulturmiljø er fredet (automatisk fredning), eller det kan fredes gjennom enkeltvedtak i medhold av loven (vedtaksfredning). Også skip som blir funnet under vann og som er eldre enn 100 år, og enkelte typer løse kulturminner er beskyttet mot inngrep.

Tabell 3.1: Antall fredete og andre verdifulle kulturminner og kulturmiljøer pr. november 2001

<i>Automatisk fredete kulturminner:</i>	
Arkeologiske kulturminner:	74 500 lokaliteter
Samiske arkeologiske kulturminner:	Ingen samlet versikt
Samiske bygninger:	1 000 – 2 000 (anslag)
Stående bygninger fra middelalderen:	
Stavkirker i tre:	28
Kirker i stein:	158
Verdslige hus i tre:	255
Ruiner i stein etter bygninger fra middelalderen:	70
Byer eller bylignende sentra med middelalderbygrunn:	14
Middelalderkirkegårder/kirketufter:	700 (anslag)
Stående byggverk fra perioden 1537 –1649:	2 000 (anslag)
Skipsfunn eldre enn 100 år:	2 000 (anslag)
Marinarkeologi – funnsteder:	3 500 (anslag)
<i>Vedtaksfredete kulturminner:</i>	
Vedtaksfredete bygninger og anlegg:	3 700 bygn. og 190 anlegg
Områdefredninger:	120
Kulturmiljøfredninger:	3
Fredete fartøy:	Ingen
<i>Løse kulturminner:</i>	
Gjenstander fra før 1537:	Ingen oversikt
Mynter fra før 1650:	Ingen oversikt
Samiske gjenstander eldre enn 100 år:	Ingen oversikt

En fredning innebærer normalt at man må ha særskilt tillatelse for å kunne gjøre inngrep eller foreta bruksendringer som ikke er i samsvar med formålet bak fredningen. I de fleste tilfeller vil imidlertid det fredete objektet eller området fortsatt kunne bli utnyttet og brukt på samme måte som før. Vanlig vedlikehold og skjøtsel av kulturminner og kulturmiljøer kan normalt utføres uten at man på forhånd må ta kontakt med den offentlige kulturminneforvaltningen. I de tilfeller kulturminneforvaltningen stiller krav som gjør det dyrere å sette i stand og vedlikeholde fredete kulturminner, kan eieren søke om helt eller delvis å få kompensasjon for merutgiftene. I mange tilfeller har imidlertid ikke den offentlige kulturminneforvaltningen tilstrekkelige midler til å dekke dette.

Det blir ikke gitt tilskudd til å dekke merutgifter for å vedlikeholde bygninger og anlegg som ikke har kulturhistorisk verdi eller til å oppføre bygninger innenfor et fredet kulturmiljø.

Myndigheten etter kulturminneloven er lagt til Miljøverndepartementet, Riksantikvaren, Sametinget og fylkeskommunen.

3.4.3.1 Automatisk fredete kulturminner

Automatisk fredete kulturminner, er kulturminner som er fredet direkte i loven (legalfredning). Det dreier seg om alle spor etter menneskelig virksomhet som er eldre enn fra 1537 (til og med 1536 som er året for reformasjonen), og alle spor etter samisk virksomhet som er eldre enn 100 år. At disse kulturminnene er automatisk fredet, betyr at man ikke kan sette i gang tiltak som kan skade, ødelegge, grave ut eller utilbørlig skjemme automatisk fredete kulturminner, uten at man har fått tillatelse til det.

I forbindelse med alle offentlige og alle større private utbygginger, og i forbindelse utarbeiding av regulerings- og bebyggelsesplaner, har tiltakshaveren plikt til å undersøke om tiltaket vil virke inn på fredete kulturminner.

Dersom utbygger ønsker å realisere et tiltak som medfører inngrep i automatisk fredete kulturminner, må tiltakshaver søke om tillatelse til dette. I tilfeller der den offentlige kulturminneforvaltningen gir tillatelse til inngrep, gis dette normalt på det vilkår at kulturminnets kildeverdi skal sikres. Dette skjer vanligvis gjennom arkeologiske utgravinger.

Hovedregelen er at tiltakshaver skal dekke kostnadene i forbindelse med slike utgravinger, men om det foreligger særlige grunner til det, kan den offentlige kulturminneforvaltningen fastsette at staten skal dekke utgiftene. Også når det gjelder mindre private tiltak, skal staten dekke utgiftene, dersom disse er urimelig tyngende for tiltakshaveren.

Funn av skipsvrak som er eldre enn 100 år, har samme vern som automatisk fredete kulturminner. Bestemmelsene om at tiltakshaveren har plikt til å undersøke om tiltaket vil berøre skipsfunn, til å søke om dispensasjon og til å dekke kostnadene er de samme.

Alle bygninger som er oppført i perioden 1537–1649, er automatisk fredet. Til forskjell fra automatisk fredete kulturminner, blir disse bygningene automatisk fredet først når den offentlige kulturminneforvaltningen har stadfestet at de helt eller delvis er oppført i denne perioden. Adgangen til å gi dispensasjon fra fredningen, er den samme som for vedtaksfredete kulturminner, se nedenfor.

3.4.3.2 Kulturminner og kulturmiljøer som kan fredes ved særskilt vedtak

Kulturminneloven har en rekke bestemmelser som gir den offentlige kulturminneforvaltningen anledning til å frede ulike typer kulturminner fra perioden fra 1537 og fram til i dag, og til å frede områder rundt fredete kulturminner og kulturmiljøer.

Det er et hovedvilkår for å frede kulturminner og kulturmiljøer etter disse bestemmelsene at objektene eller områdene er kulturhistorisk eller arkitektonisk verdifulle. Fredningen kan omfatte alle typer kulturminner og kulturmiljøer, for eksempel bygninger, anlegg, festningsverk, veier, bruer, brygger,

hageanlegg, parker, hele bygningsmiljøer, bydeler og jordbruks- og skogbrukslandskap.

Det er verdt å merke seg at få av bygningene som staten eier, er fredet. Dette har sin bakgrunn i at Stortinget allerede på 1920-tallet forutsatte at staten ville ta vare på sin egen verdifulle bygningsmasse uten at det var nødvendig å frede den, jf. kapittel 5. Bygninger som museene eier, kan fredes på vanlig måte. Men i og med at museene har som formål å bevare sine kulturhistoriske bygninger, har det ikke vært ansett som nødvendig å frede dem. I enkelte tilfeller hvor museumsbygninger utenfor selve museumsområdet er truet av riving eller utbyggingspress, er de imidlertid blitt fredet.

Å frede kulturminner og kulturmiljøer ved vedtak er tidkrevende og krever en grundig saksbehandling. Saksbehandlingen skal være åpen og demokratisk. Alle som ønsker å delta, skal få anledning til det. Det innebærer at den offentlige kulturminneforvaltningen gjennom hele prosessen skal legge til rette for en dialog med, og innspill til fredningsarbeidet fra, alle berørte eiere, brukere, interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter, både lokalt, regional og sentralt. I tillegg skal forslaget om fredning annonseres i aviser som er alminnelig lest i det aktuelle området, og det skal legges ut til offentlig gjennomsyn i kommunen og fylkeskommunen. Fredning av båter og byggverk og anlegg i statlig eie, følger saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven som er mindre omfattende.

En fredning innebærer normalt at alle inngrep eller bruksendringer som ikke er i samsvar med intensjonen bak fredningen, ikke er tillatt. Derfor må alle tiltak som endrer det fredete kulturminnet, forelegges kulturminneforvaltningen. Normalt vil man kunne sette i stand og vedlikeholde kulturminner ved å bruke tradisjonelle materialer og metoder som ikke forringer de kulturhistoriske verdiene. Fredning er heller ikke til hinder for å bruke og skjøtte kulturlandskapet på normalt vis. Loven gir hjemmel til å dispensere fra fredningsbestemmelsene.

Loven har enkelte bestemmelser om løse kulturminner som omfatter gjenstander som er fra før 1537, mynter fra før 1650 og samiske gjenstander som er eldre enn 100 år. Etter loven er det forbudt å skade dem.

3.4.3.3 Erstatning og straff

Fredning innebærer at eierens råderett over eiendommen er begrenset, og etter dagens rettspraksis er det svært sjelden at fredning utløser erstatning. Det er bare unntaksvis – i de tilfeller hvor eieren eller rettighetshaveren lider et vesentlig tap – at et vedtak om fredning kan utløse krav på erstatning. Vurderingen av om tapet er vesentlig må blant annet ses i sammenheng med eiendommens totale ressurser, og om det er restriksjoner på dagens bruk eller ønske om bruksendring. Dersom fredning fører til restriksjoner i framtidig, ny bruk, har eieren som hovedregel ikke rett til erstatning.

Den som uaktsomt eller forsettlig overtrer forbud, påbud, vilkår og bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, blir straffet med bøter eller fengsel i inntil ett år. Under særdeles skjerpene omstendigheter kan fengsel i inntil to år anvendes.

Det er også innført en generalklausul om miljøkriminalitet i straffeloven, jf. paragraf 152 b. Etter denne bestemmelsen kan den som forsettlig eller

grovt uaktsomt påfører betydelig skade på kulturminner og kulturmiljøet av særlig nasjonal eller internasjonal betydning, straffes med fengsel inntil seks år.

4.4 Lov av 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern (naturvernloven)

3.4.4.1 Generelt

Vernevedtak etter naturvernloven er i hovedsak knyttet til vern av områder.

Lovens geografiske virkeområde omfatter hele territoriet i Norge, dvs. at den gjelder ut til territorialgrensen. Formålsbestemmelsen slår fast at naturen er en nasjonalverdi som må vernes. Alle må vise hensyn i omgang med naturen. Inngrep i naturen kan bare gjøres ut fra en langsiktig og fleksibel disponering av ressursene, og man må ta hensyn til at naturen i fremtiden skal bevares som grunnlag for menneskenes virksomhet, helse og trivsel.

Hovedansvaret for å forvalte bestemmelsene i loven er på sentralt nivå lagt til Miljøverndepartementet og Direktoratet for naturforvaltning, og på regionalt nivå til fylkesmannen. I forbindelse med behandlingen av stortingsmeldingen om en ny oppgavefordeling, har Stortinget vedtatt at ansvaret på det regionale nivået skal overføres fra fylkesmannen til fylkeskommunen fra 2002⁵⁷. I tillegg har ca. 100 kommuner fått ansvaret for å forvalte mindre områder og landskapsvernområder som er vernet etter naturvernloven.

3.4.4.2 Områder vernet etter naturvernloven

Om lag 7,6 prosent av Norges fastlandsareal er nå vernet etter naturvernloven, stort sett høyfjellsområder. Bare mellom en og to prosent av arealene i de lavereliggende områdene i de sørlige delene av landet er vernet. Også kyst- og sjøområdene er dårlig representert.

3.4.4.3 Adgangen til å beskytte kulturminner og kulturmiljøer etter naturvernloven

De sentrale vilkårene for å verne områder etter loven, er at det må dreie seg om å bevare naturen i sin opprinnelige form, områder som er viktige for verdifulle dyre- og plantearter, eller at det er snakk om en egenartet eller vakker natur. Kulturminne- og kulturmiljøhensyn kan inngå som del av begrunnelsen for vern etter naturvernloven, bortsett fra naturreservater.

Tabell 3.2: Områder vernet etter naturvernloven pr. 01.01.2001

	Antall	Areal (km ²) (landareal inkludert ferskvann)	Prosent av Norges landareal*)
Nasjonalparker	18	13 868	4,28
Naturreservater	1 441	2 796	0,86
Landskapsvernområder	97	7 798	2,41

57. Se Innst.S. nr. 307 (2000–2001) til St.meld. nr. 31 (2000–2001) Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling

Tabell 3.2: Områder vernet etter naturvernloven pr. 01.01.2001

	Antall	Areal (km ²) (landareal inkludert ferskvann)	Prosent av Norges landareal*)
Naturminner	101	2	0,00
Andre fredningsområder	75	93	0,03
Sum	1 732	24 557	7,58

*) Fastlandet ekskl. Svalbard (verneområder på Svalbard er opprettet i medhold av Svalbardloven av 1925)

Kilde: Miljøstatus i Norge

Landskapsvernområder har stor betydning for kulturminneinteressene. Det er imidlertid ikke hjemmel til å verne bygninger eller bygningsmiljøer alene. Derimot er det anledning til å verne bygningsmiljøer, hager, parker og andre typer kulturminner som del av et større område, dersom området som helhet har bevart sitt naturpreg. Innenfor slike områder er det adgang til å regulere de eksteriørmessige forholdene når det gjelder bygninger og anlegg som har betydning for å bevare landskapsbildet. Det betyr blant annet at det kan stilles krav til plassering, utforming, størrelse og valg av materialer til ytre kledning og tak når det gjelder nybygg. Det er derimot ikke adgang til å nekte mer detaljerte endringer, som for eksempel å skifte vinduer, da dette ikke kan begrunnes ut fra hensynet til landskapsbildet.

Våre nasjonalparker omfatter store områder, og innenfor disse er det også enkeltgjenstander og områder som har stor kulturhistorisk verdi. Med hjemmel i vernebestemmelsene kan disse beskyttes mot inngrep. Det samme gjelder for naturminner.

Hovedformålet med å frede naturreservat, er å sikre et område som i det vesentligste er urørt, og å ta vare på helhetlige økosystemer. Felles for fredningsforskriftene i naturreservatene er at det er forbudt å foreta tekniske inngrep i terrenget. Hvilke inngrep det dreier seg om, beror på formålet med å verne området, og på de stedlige forholdene. For eksempel kan det dreie seg om forbud mot å oppføre bygninger og anlegg, mot masseuttak, grøfting og vegbygging. I tillegg er det som regel generelt forbudt å sette i verk tiltak som kan endre de naturgitte forholdene.

I naturreservater er mulighetene til å gi bestemmelser som har direkte betydning for å ta vare på kulturminner og kulturmiljøer svært begrenset. Det er tilfeller der tiltak og aktiviteter knyttet til bygninger og anlegg kan stå i direkte motstrid til reservatfredningen.

4.5 Lov av 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet (friluftsloven)

Friluftsloven har betydning for kulturminner og kulturmiljøer på flere måter. Lovens hovedbestemmelse om ferdsel i inn- og utmark er helt sentral for allmennhetens tilgang til og muligheter for å oppleve kulturminner og kulturmiljøer. Loven legger samtidig vekt på at publikum skal kunne drive friluftsliv uten at det fører til unødig slitasje og skade på natur- og kulturminneresursene.

Friluftsløven gjelder både for fastlandet og Svalbard. Formålet med loven er å verne om naturgrunnlaget for friluftslivet og sikre allemannsretten. Friluftsliv er helsefremmende, trivselsskapende og miljøvennlig. Det er viktig å bevare og fremme folks muligheter til å drive med slike fritidsaktiviteter. Loven skal beskytte det miljøvennlige friluftslivet. Også kulturminner og kulturmiljøer er viktige i sammenheng med friluftsliv. Loven gjelder også for ferdsel på sjøen og i vassdrag.

Allemannsretten er ikke alltid tilstrekkelig for at folk skal kunne drive med friluftsliv. Skal denne retten ha verdi, må det fins egnede arealer, og i den sammenheng er arealplanlegging etter plan- og bygningsloven et sentralt virkemiddel. Friluftsløven har også bestemmelser som skal sikre friluftsområder, men i hovedsak drives dette arbeidet uten forankring i friluftsløven.

Det offentlige arbeid med å sikre friluftsområder har særlig vært rettet mot byer, tettsteder og kystsonen. I dag er ca. 1800 områder sikret til friluftsløvsformål ved at staten har sikret dem, de fleste langs kysten og vassdragene.

4.6 Lov av 21. juni 1996 nr. 38 om statlig naturoppsyn

Løven om naturoppsyn hjemler kontroll med reglene i bl.a. friluftsløven, naturvernloven og kulturminneløven. Lovens formål er å ta vare på de nasjonale miljøverdiene, blant annet kulturminne- og kulturmiljøverdiene, og å forebygge miljøkriminalitet. Oppsynet skal veilede og informere, samtidig som det kan skjømte, registrere og dokumentere de ulike kulturminne- og kulturmiljøverdiene.

4.7 Lov av 6. september 1978 nr. 49 om reindrift (reindrifløven)

Reindrifløven er viktig for den samiske kulturen og for bruken og vernet av samiske landskap og kulturminner. Den omhandler reindriflretten i deler av Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Hedmark. Det blir drevet reindrift i ca. 140 kommuner og på et areal som utgjør ca. 40 prosent av Norges landområder. Om lag 70 prosent av reindriflten blir drevet i Finnmark.

Lovens formål er å legge til rette for en økologisk og bærekraftig utnyttning av reinbeiteressursene til gagn for reindrifltsbefolkningen og samfunnet for øvrig, og å ta vare på reindriflten som et viktig grunnlag for den samiske kulturen.

Bare personer av samisk ætt, som er bosatt i Norge, har rett til å drive reindrift innenfor det samiske reinbeiteområdet. Dette er en omfattende og sammensatt bruksrett. Løven gir bl.a. adgang til beiting, ferdsel og flyttleier som er nødvendige for dyrene. Den gir også reindrifltsutøveren rett til å hømte av naturen gjennom jakt og fiske, og til å ta ut brensel og trevirke til bruk i egen næring.

Reineierne har rett til å føre opp midlertidige arbeids- og sperregjerder, slakteanlegg, broer og andre nødvendige anlegg. Men de må søke om tillatelse til å føre opp gjerder og andre anlegg som skal stå ut over en sesong (permanente).

Behandlingen av søknader om å føre opp permanente gjerder og andre anlegg, vil samtidig måtte foregå etter bestemmelsene og rutinene som gjelder for byggesaker etter plan- og bygningsloven. Vanlige søknadsregler

gjelder blant annet for søknader om å føre opp bygninger i forbindelse med slakteanlegg og andre større anlegg.

De kommunale plan- og bygningsmyndighetene er forpliktet til å samarbeide med og å høre reindriftsorganene i forbindelse med behandling av byggesaker, så vel som plansaker. Kommunen kan ikke gi tillatelse etter plan- og bygningsloven til å gjennomføre tiltaket, dersom reindriftsmyndighetene går i mot med hjemmel i reindriftsloven.

Oppføringen av reingjerder på mer enn 50 km skal konsekvensutredes etter bestemmelser i plan- og bygningsloven.

I følge reindriftsloven skal alle reinbeitedistriktene ha sin egen plan, som er offentlig og bindende for hver enkelt driftsenhet. Planen skal inneholde en samlet strategi for hvordan de tilgjengelige beiteressursene i distriktet skal utnyttes. Distriktsplanen er blant annet et redskap for å forebygge og løse konflikter i kommunal planlegging og andres bruk av arealene. Planen er bindende for reieneierne, men er ikke rettslig bindende for annen arealbruk.

Reindriftsloven er for tiden under revidering. Det vises til innstillingen fra reindriftslovutvalget av 15. mars 2001, med forslag til endringer i styringen og forvaltningen av reindriften og i de interne forholdene i reindriften, blant annet den enkelte eierens rettsstilling. Også oppfølgingen av samerettsutvalgets arbeid vedrørende reindriften rettigheter vil kunne føre til endringer i loven.

4.8 Lov av 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke (kirkeloven)

Kirkeloven omfatter kirker og kapeller tilknyttet Den norske kirke (totalt rundt 1 620). Loven er utarbeidet med tanke på kirkens organisering, arbeidsoppgaver og økonomi og på forvaltningen av kirkene.

Også kulturminneloven er sentral når det gjelder forvaltningen av fredete og andre kulturhistorisk og arkitektonisk verdifulle kirker, og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Miljøverndepartementet har i fellesskap utarbeidet et rundskriv om forvaltningen av kirker⁵⁸. Dette området må derfor ses i sammenheng med både kirkeloven og kulturminneloven.

Kirkeloven har bestemmelser som gjelder ombygging, utvidelse, reparasjon og vedlikehold av kirker. Alle ombygginger og utvidelser skal godkjennes av biskopen. Med «ombygging» menes endring i kirkens faste struktur, som for eksempel nytt toalettanlegg, installasjon av sprinkleranlegg, nye vinduer, endringer av galleriet for å få plass til et nytt orgel og ommøblering eller flytting av fast inventar. Med «utvidelse» menes enhver form for tilbygg og påbygg.

Det kirkelige fellesrådet eller andre eiere har ansvaret for å vedlikeholde kirkene. Mens kommunen har det økonomiske ansvaret.

Kirker kan ikke selges, pantsettes eller påheftes bruksretter. Når særlige grunner tilsier det, kan Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet likevel godkjenne salg.

Menighetsrådet har ansvaret for å føre fortegnelse over inventar og utstyr i kirkene. Anskaffelse og avhendelse av inventar og utstyr skal godkjennes av biskopen.

58. Rundskriv T-3/2000 «Forvaltning av kirke, kirkegård og kirkens omgivelser som kulturminne og kulturmiljø»

Når det gjelder kirkegårdene, omfattes disse av lov av 7. juni 1996 nr. 32 om kirkegårder, kremasjon og gravferd.

4.9 Skatte- og avgiftssystemets betydning for kulturminner og kulturmiljøer

Skatte- og avgiftssystemet griper på mange måter inn i arbeidet med å forvalte kulturminner og kulturmiljøer. Bestemmelsene berører særlig eiere av bygninger, anlegg og fartøyer, men også offentlige myndigheter og forsknings- og utredningsinstanser.

3.4.9.1 Skatt

Bruken av egen bolig er skattepliktig inntekt. I utgangspunktet skal eiendommen prosentlignes. Siktemålet med prosentligning er å få fram nettofordelen av å bo i egen bolig, dvs. den skattepliktige fordelen det innebærer å eie boligen, minus den normale delen av det det koster å bo i og bruke en bolig.

Våningshus på gårdsbruk og andre bygninger som brukes i næringsvirksomhet, skal lignes direkte, dvs. at fordelene skal settes lik markedsleien. Utgifter til vedlikehold kan trekkes fra bygningens markedsleie.

Skatteloven har enkelte bestemmelser som gjør det mulig å trekke fra utgiftene til å vedlikeholde kulturminner og kulturmiljøer. Reglene er imidlertid forskjellige avhengig av hva slags bygning eller formuesgode det er snakk om og hvilket formål den benyttes til.

3.4.9.1.1 Skatteloven

Fredete eiendommer

For fredete eiendommer kan eieren velge mellom prosentligning (fast sats for fradrag) eller direkte ligning (fradrag for faktiske utgifter). Bestemmelsen ble fra 2000 utvidet til også å gjelde eiendommer som er bevaringsregulert etter plan- og bygningsloven paragraf 25 nr. 6. Samtidig ble overgangsordningen mellom prosentligning og direkte ligning myket opp. Bestemmelsen om ti års bindingstid ved direkte ligning ble opphevet og erstattet med de alminnelige reglene om begrenset fradragsrett for utgifter til vedlikehold ved overgang mellom prosentligning og direkte ligning. Dette medfører en prosentvis begrensnings for fradrag til vedlikeholdsutgifter som overstiger kr 10 000 i året de fem første årene etter overgangen fra prosentligning til direkte ligning.

Bygninger som ikke benyttes til noe bestemt formål

Det fins fredete og bevaringsregulerte bygninger som enten ikke er i bruk, eller som bare brukes rent sporadisk⁵⁹. Dette gjelder bygninger som ikke er boliger, fritidseiendommer eller våningshus på gårdsbruk, og som heller ikke er knyttet til virksomhet eller næring eller blir brukt til noe bestemt formål. Denne typen bygninger faller utenfor skattelovens system, og dermed også reglene om fradrag for utgifter til vedlikehold.

59. I evalueringen «Kulturminneforvaltningens organisering og oppgaveløsning» vises det til at rundt ti prosent av eierne av fredete boliger har en eller flere bygninger som ikke brukes til noe bestemt formål.

Skillet mellom vedlikehold og påkostninger ved direkte ligning

Grensen mellom vedlikehold og påkostninger er sentral når det gjelder hva som er fradragsberettiget ved direkte ligning. Vedlikehold, herunder reparasjon, er arbeider som utføres for å bringe en formuesgjenstand tilbake til den stand den tidligere har vært i, enten da den var ny eller på et senere tidspunkt. Disse utgifter kan trekkes fra i inntekten i det året de påløper.

Arbeider som fører til forbedring av en gjenstand utover den stand den en gang har vært i, er ikke vedlikehold, men påkostninger. Utgifter til påkostninger er ikke umiddelbart fradragsberettiget, men blir lagt til boligens innkjøpsverdi og kommer dermed til fradrag når man skal beregne en eventuell gevinst eller tap når boligen blir solgt.

Det er ikke lov- eller forskriftsfestet regler for grensen mellom utgifter til vedlikehold og påkostninger. Skattedirektoratet gir i den årlige lignings-ABC retningslinjer for skillet.

Fradragsrett for gaver til visse frivillige organisasjoner

Høsten 2000 vedtok Stortinget at skattyter som gir gave (inntil kr 900) til organisasjoner som driver kulturvern, miljøvern, naturvern eller dyrevern, kan kreve fradrag i inntekten for gaven. Det er i lovens forarbeider presisert at kulturvernorganisasjoner ikke er begrenset til virksomheter som arbeider med kulturminner og kulturmiljøer som er fredet etter kulturminneloven.

Boligtaksering

Våren 2001 fremmet regjeringen forslag til endringer i skattelovgivningen om boligtaksering. Begrunnelsen var behovet for et enhetlig takstgrunnlag og et mer forutsigbart og ikke minst rettferdig system.

Boligareal, beliggenhet, alder og standard er hovedelementene i forslaget til nytt takstsystem for boliger.

Utgangspunktet for taksering er boligens boligareal, som multipliseres med en kvadratmeterpris basert på gjennomsnittlig produksjonskostnader på landsbasis. Det er lagt til grunn at skattegrunnlaget ikke skal være høyere enn boligens markedsverdi. I områder av landet der markedsværdien er lav, nedjusteres kvadratmetersatsen med en viss prosentandel. I tillegg gis det fradrag for alder og lav standard.

Forslaget innebærer blant annet at alle boliger som er mindre enn 85 kvadratmeter blir skattefrie. Det samme gjelder boliger på 121 kvadratmeter hvis de er 60 år eller eldre. Det er ikke forslått særregler for fredete eller bevaringsregulerte kulturminner og kulturmiljøer.

Ved behandlingen i Stortinget i juni 2001 fikk ikke regjeringen tilslutning til sitt forslag. Det innebærer at takseringen av, og beregningen av, skatt på bolig fortsatt skal baseres på de eksisterende reglene.

Formuesskatt

Bygninger er skattepliktig formue, jf. skatteloven paragrafene 4-1 og 4-10. Omsetningsverdien ligger til grunn for å beregne formuesskatten. For boligeiendommer skal verdien settes lavere enn omsetningsverdien. For

boliger og tomter skal det betales vanlig formuesskatt med 0,7 prosent til både til stat og kommune av den delen av formuen som overstiger kr. 120 000. Det er ingen spesielle regler om formuesskatt for kulturminner og kulturmiljøer.

3.4.9.1.2 *Eiendomskatteloven*

Kommunestyret kan vedta at bygninger av historisk verdi skal være fritatt for eiendomsskatt. Loven definerer imidlertid ikke hvilke typer eiendommer dette dreier seg om. Det blir avgjort etter en konkret vurdering av kommunestyret.

I NOU 1996: 20 *Ny lov om eiendomsskatt* er det foreslått at kommunestyret skal kunne unnta bygninger som er fredet etter kulturminneloven fra eiendomsskatteplikt. Forslaget presiserer hva som ligger i «bygning av historisk verdi». Samtidig er det avgrenset mot for eksempel bygninger som er regulert til bevaring etter plan- og bygningsloven.

3.4.9.2 **Avgift**

3.4.9.2.1 *Merverdiavgiftsloven*

Fra 1. juli 2001 ble det innført en generell merverdiavgift på omsetning av tjenester. Det betyr at tjenester, i likhet med varer, er omfattet av avgiftsplikten, med mindre de er uttrykkelig unntatt.

Målet med å innføre en generell avgift på tjenester, var å skape et mer enhetlig og enklere regelverk med færre unntak. Endringen innebærer at det norske regelverket i stor grad er i samsvar med det som gjelder i EU, blant annet i Danmark, Finland og Sverige, hvor hovedregelen er at det er generell merverdiavgift på tjenester.

Merverdiavgiften beregnes med 24 prosent av vederlaget for den avgiftspliktige omsetningen av varer og tjenester, dersom ikke annen sats er særskilt fastsatt.

Tjenester innenfor kultursektoren, inkludert omsetningen fra museer, er unntatt fra avgiftsplikt. Hovedbegrunnelsen for dette er at kultursektoren er et område som mottar betydelig offentlig støtte. Merverdiavgiftgrunnlaget blir derfor langt lavere enn den reelle verdien på det som omsettes, noe som lett kan føre til at provenyet (fordelen) blir negativt for staten. Også medlemskontingenter til ideelle organisasjoner og foreninger er holdt utenfor. Derimot er kjøp og salg av tjenester innenfor kulturminnesektoren og omsetning av forsknings- og utredningstjenester i utgangspunktet omfattet av avgiftsplikten.

Kjøp av materialer og håndverkertjenester

Anskaffelse av materialer eller varer og kjøp av håndverkertjenester eller bruk av arkitekter til vedlikehold og påkostninger på kulturminner og kulturmiljøer, blir belastet med merverdiavgift. Det er ingen unntak for fredete eller bevaringsregulerte kulturminner.

Investeringsavgift

Ved anskaffelse og innførsel av driftsmidler (for eksempel maskiner, biler, bygninger mv.) som skal brukes i en næring eller virksomhet man driver, skal det under visse omstendigheter betales investeringsavgift med syv prosent.

Avgiften er knyttet til merverdiavgiften ved at den bare gjelder for dem som er registreringspliktige etter merverdiavgiftsloven.

Fartøyer

Merverdiavgiftsloven gir avgiftsfritak for enkelte spesielle grupper av fartøy. Dette gjelder fartøy under 15 m som brukes som skoleskip, marinefartøy, i forskning eller værvarsling. Fritaket gjelder ved omsetning av slike skip, levering av varer og tjenester i forbindelse med reparasjoner, vedlikehold, ombygging og utleie. Det er ingen generelle unntak for verneverdige eller fredete fartøy.

Utleie av bygg

Eiere av bygning som skal leies ut, kan søke om frivillig registrering i avgiftsmanntallet. Ordningen innebærer at merverdiavgift som er betalt i forbindelse med oppføringen, kan refunderes. Som oppføring anses under bestemte vilkår også ombygging, under forutsetning av at ombyggingen er like omfattende og kostnadskrevende som en nyoppføring.

Avgiftslem্পning for frivillige organisasjoner

Veldedige og allmenntilgynnsomme institusjoner og organisasjoner skal registrere seg i avgiftsmanntallet når den avgiftspliktige omsetningen overstiger kr 140 000 i løpet av en periode på 12 måneder. Avgiftsplikten inntreffer når denne grensen passerer. For andre næringsdrivende er grensen kr 30 000. Målet med en høyere grense for disse organisasjonene, er å skape bedre vilkår for de frivillige organisasjonene, også på kulturminne- og kulturmiljøfeltet.

Kompensasjonsordning for kommuner

Kommuner og fylkeskommuner kan på visse betingelser få kompensasjon for merverdiavgift på tjenester som gjelder arbeid på bygg, anlegg og fast eiendom, herunder slike som er fredet. Ordningen er etablert for å motvirke konkurransevridning, som følge av merverdiavgiftssystemet, mellom kommunal virksomhet i egen regi og kommunens kjøp av tjenester fra privat virksomhet.

Boks 3.2 Utleie av bygg

En uttalelse fra Skattedirektoratet av 30. januar 2000 er et eksempel på at det er innvilget delvis refusjon av merverdiavgift på omfattende ombygging av verneverdig bygning.

Saken gjelder et verneverdig gårdstun i Hardanger som ikke lenger var i bruk. Eierne tok initiativet til et prosjekt for gradvis å utvikle tunet og startet med å sette i stand hovedbygningen med sikte på å leie den ut. Istandsettingsarbeidet ble utført etter såkalte «antikvariske prinsipper» og det ble lagt til rette for helårsbruk, noe som medførte betydelige ekstrakostnader til isolasjon, sanitæranlegg, renholdsopplegg mv.

Hovedbygningen ble leid ut til virksomheter som var registrert i avgiftsmanntallet. Eierne søkte om frivillig registrering i avgiftsmanntallet med sikte på å få refundert merverdiavgift som var betalt pga. arbeidet med å sette i stand bygningen. Merverdiavgiftsloven paragraf 70 hjemler en fritaksordning for ombyggingsarbeider som tilnærmet er like omfattende og kostnadskrevende som nyoppføringer, for bygninger som ikke kan rives pga. offentlige bestemmelser om vern. Søknaden ble avslått blant annet med begrunnelse i at hovedbygningen ikke var formelt vernet. Avgjørelsen ble påklaget.

Skattedirektoratet innhentet en uttalelse fra fylkeskommunens kulturrettat som bekreftet at en eventuell rivesøknad fra eier av den aktuelle bygningen ville bli møtt med et vernevedtak. På denne bakgrunn omgjorde Skattedirektoratet sitt opprinnelig vedtak og innrømmet eier delvis refusjon av merverdiavgift for det utførte arbeidet.

Vedtaket innebærer en aksept for at eiere av verneverdige bygninger (som fyller vilkårene for fredning eller regulering til bevaring) likestilles med eiere av formelt vernet bygninger, ved søknad om refusjon av merverdiavgift for utførte omfattende utbedrings- og istandsettingsarbeider.

Avgift på omsetning av forsknings- og utredningsarbeid

Forskningen i Norge finansieres i dag gjennom ulike kanaler. I følge FoU-statistikken for 1999 er næringslivet den største kilden og står for 49 prosent av den totale FoU-finansieringen. Det offentlige bidrar med 42 prosent, mens ni prosent kommer fra utenlandske og andre kilder.

I Norge er det tre sektorer som driver forskning. Av de totale FoU-utgiftene kommer 47 prosent fra næringslivet, 26 prosent fra instituttsektoren og 27 prosent fra universitetene og høyskolene. Næringslivet er altså den største sektoren når det gjelder forskning.

Omsetning av forskning og utviklingsarbeid omfattes av den generelle plikten til å betale merverdiavgift. Det innebærer at når for eksempel private eller offentlige myndigheter kjøper et forskningsoppdrag direkte fra et selskap eller en institusjon, og betaler for dette, skal de betale merverdiavgift på tjenesten.

Kravet til at det må foreligge omsetning innebærer at forskning som finansieres gjennom for eksempel basisbevilgninger (det vil si grunnbevilgninger og strategiske instituttprogrammer), ikke er omfattet av avgiftsplikten. Det samme gjelder Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets grunnbevilgninger til forskning ved universitet og høyskoler. Forskningsrådets finansiering av forskningsarbeid er heller ikke omsetning. Det er heller ikke midlene forskningsrådet deler ut til bedrifter eller institusjoner som skal utføre forskningen. Midler fra EUs rammeprogrammer for forskning og teknologisk utvikling anses som tilskudd til forskning og utvikling, på lik linje med midler kanalisert via forskningsrådet. De er derfor ikke belagt med merverdiavgift dersom de brukes til forskningstjenester.

Avgift på kulturminneforvaltningens tjenester?

Offentlige myndigheter og institusjoner som eies av det offentlige er, på samme måte som næringsdrivende, avgiftspliktige når de omsetter varer og avgiftspliktige tjenester. Dette kan føre til at sentrale deler av kulturminneforvaltningens tjenester, som tidligere var avgiftsfrie, nå er avgiftspliktige. Dette gjelder både når tiltakshaver betaler for å få gjennomført arkeologiske undersøkelser og utgravinger, og når den offentlige kulturminneforvaltningen kjøper tjenester fra andre instanser innenfor arkeologifeltet (skjøtsel, nødgravinger, behandling etter plan- og bygningsloven og saker om miljøkriminalitet).

Det er særlig to forhold som ser ut til å være avgjørende for om dette anses som avgiftspliktig virksomhet eller ikke. Det ene er om dette blir sett på som omsetning. Det andre er om offentlig myndighetsutøvelse er spesielt unntatt fra avgiftsplikt.

I forhold til avgift knyttet til arkeologiske registreringer har Hedmark fylkesskattekontor, gjennom vedtak av 11. april 2001, lagt til grunn at dette ikke er avgiftspliktig. Det er imidlertid usikkert om andre fylkesskattekontor vil legge samme forståelse til grunn.

Arveavgift

Det er i dag ingen særregler for arveavgift knyttet til fredete eller bevaringsregulerte kulturminner og kulturmiljøer. Arv eller gave til organisasjoner med allmennyttige formål er fritatt for avgift.

I NOU 2000: 8 *Arveavgift* blir det ikke foreslått endringer i avgiftsreglene som direkte får betydning for eiere av eller rettighetshavere til kulturminner og kulturmiljøer. Arveavgiftsutvalget foreslår at omsetningsverdien fortsatt skal ligge til grunn når verdien av fast eiendom skal fastsettes. Det reelle taksnivået synes i dag å ligge under dette, og utvalget foreslår metoder for å få en realistisk verdsetting av fast eiendom, dvs. at den skal være lik omsetningsverdien. Dette kan, dersom forslaget blir vedtatt, medføre at avgifter ved arv eller gave av fast eiendom øker. Det vil da også gjelde for fast eiendom som anses som kulturminner og kulturmiljøer.

Særagifter

I dag er det fritak for avgift på produkter som brukes i verneverdige fartøy, museumsjernbaner og tekniske anlegg på museumssektoren. Fritaket gjelder mineralolje, kull, koks, smøreolje og elektrisk kraft, og omfatter CO₂- og svovelavgift, grunnavgift på fyringsolje, smørøljeavgift og el-avgift.

5 Organisering

5.1 Innledning

Dette kapittelet konsentrerer seg hovedsakelig om de instansene som har myndighet etter kulturminneloven, eller som har et formelt ansvar eller oppgaver innenfor den offentlige kulturminneforvaltningen.

5.2 Miljøverndepartementets rolle og ansvar

Den offentlige kulturminneforvaltning hører inn under Miljøverndepartementets ansvarsområde.

Departementet er både en politisk og administrativ instans, og har i hovedsak følgende arbeidsoppgaver (som i noen grad går over i hverandre):

1. Forberede og sørge for å gjennomføre den gjeldende kulturminnepolitikken, slik den er kommet til uttrykk i stortings- og regjeringsvedtak. Dette innebærer at departementet skal fungere som et faglig og politisk sekretariat for departementets politiske ledelse og skal utvikle målsettinger, strategier og virkemidler i kulturminnepolitikken.
2. Fatte vedtak i enkeltsaker etter lov, forskrift eller forvaltningspraksis. Etter at Riksantikvaren fra 1. januar 1990 overtok det meste av saksbehandlingen etter kulturminneloven, er departementets behandling av enkeltsaker i hovedsak knyttet til klagesaker og prinsipputtalelser om lovforståelse. Departementet forbereder også saker om kulturmiljøfredninger for kongen i statsråd. Som øverste planmyndighet etter plan- og bygningsloven kan departementet kalle inn kommunale arealplaner for vurdering i særskilte tilfeller, enten etter eget initiativ eller på vegne av andre departementer eller kommuner⁶⁰.
3. Administrere, organisere og føre kontroll med underliggende etater. Departementet er, som øverste organ innenfor den offentlige kulturminneforvaltningen, ansvarlig for å styre, følge opp og kontrollere de underliggende instansenes virksomhet. Dette skjer i første rekke gjennom styringsdialogen med Riksantikvaren om sentrale politiske og faglige satsingsområder, forvaltningspraksis mv., og gjennom kontaktmøter med fylkeskommunene og Sametinget.

5.3 Riksantikvarens rolle og ansvar

Riksantikvaren er direktorat for hele den offentlige kulturminneforvaltningen, og er direkte underlagt Miljøverndepartementet.

Riksantikvaren står for den operative iverksettingen av den kulturminnepolitikken som er vedtatt av Stortinget og regjeringen. Dette innebærer at Riksantikvaren skal gi politikken et praktisk og konkret innhold, både overfor regionale og lokale forvaltningsinstanser, andre sektorer, eiere, frivillige organisasjoner og allmennheten.

Riksantikvaren er departementets faglige rådgiver, og skal utarbeide grunnlagsmateriale og forberede enkeltsaker som skal avgjøres av departementet og kongen i statsråd. Riksantikvarens rolle er også å gi faglige innspill til departementets arbeid med å utvikle overordnede rammer og retningslinjer i kulturminnepolitikken.

Gjennom forskrifter og delegasjonsvedtak har Riksantikvaren fått utstrakt myndighet til å avgjøre saker etter kulturminneloven som første instans og som klageinstans. Dette gjelder vedtaksfredning av bygninger og områder, dispensasjon fra automatisk fredete kulturminner og skjøtsel av fredete kul-

60. Stortinget besluttet våren 2001 at innsigelsesmyndigheten i saker etter plan- og bygningsloven skulle legges til fylkeskommunen, mens Miljøverndepartementet fortsatt skal kunne kalle inn planer i særskilte tilfeller, jf. Innst.S. nr. 307 (2000–2001) til St.meld. nr. 31 (2000–2001) Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling

turmiljøer. Riksantikvaren skal bidra til at kommunene, gjennom å bruke plan- og bygningsloven og andre virkemidler, tar nødvendige hensyn til kulturminner og kulturmiljøer.

På en rekke saksområder har direktoratet et selvstendig ansvar for å utvikle en felles forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer over hele landet. Dette innebærer blant annet å informere de underliggende instansene om prioriterte satsingsområder og gi dem retningslinjer for hvordan de ulike saksfeltene skal praktiseres.

Riksantikvaren skal også føre kontroll med den regionale og den samiske kulturminneforvaltningen.

5.4 Fylkeskommunene og Sametinget

Sametinget

Den samisk kulturminneforvaltningen er fra 1. januar 2001 omorganisert. Forvaltningsmyndigheten er ikke lenger tillagt Samisk kulturminneråd, men er lagt direkte til Sametinget. I Sametingets nye avdelingsstruktur ivaretar miljø- og kulturvern avdelingen forvaltningen av samiske kulturminner. Forvaltningssorganet består av en hovedadministrasjon som ligger i Nesseby, og fire distriktskontor i Snåsa, på Drag i Tysfjord, i Tromsø og i Nesseby. (Det siste holder til i de samme lokalene som hovedadministrasjonen.)

Fylkeskommunen

Fylkeskommunen ble 1. januar 1990 etablert som en regional kulturminneinstans. Omorganiseringen omfattet også Oslo, som både er kommune og fylkeskommune. Myndighet etter kulturminneloven, ansvar og oppgaver, ble fra samme tid overført til fylkeskommunen. Det er derfor opp til den enkelte fylkeskommune hvordan den organiserer kulturminnearbeidet.

Ved etableringen ble kulturminneforvaltningen i fylkeskommunen i de fleste tilfeller organisert som del av kulturforvaltningen. På politisk nivå ble ansvaret for dette feltet lagt til det politiske utvalget som hadde ansvaret for kultur. Det er de senere årene skjedd store endringer i organiseringen, og kulturminneforvaltningen er i mange fylkeskommuner organisert i større enheter, som blant annet har ansvaret for næringsutvikling, regional utvikling, plansaker og samferdsel. I Oslo er ansvaret for kulturminneforvaltningen lagt til Byantikvaren.

I forbindelse med behandlingen av stortingsmeldingen om en ny oppgavefordeling, har Stortinget vedtatt at innsigelsesmyndigheten i saker etter plan- og bygningsloven skal overføres fra Miljøverndepartementet til fylkeskommunen⁶¹.

Fylkeskommunens og Sametingets myndighet, ansvar og oppgaver

Fylkeskommunen og Sametinget forvalter begge et statlig ansvar for kulturminneinteresser, med bakgrunn i prioriteringene som er gitt av Stortinget, regjeringen, Miljøverndepartementet og Riksantikvaren. Sametinget har den

61. Se Innst.S. nr. 307 (2000–2001) til St.meld. nr. 31 (2000–2001) Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling

samme myndigheten og de samme oppgavene knyttet til de samiske kulturminnene og kulturmiljøene som fylkeskommunen har til resten av kulturminne- og kulturmiljøfeltet.

Fylkeskommunen og Sametinget har, med enkelte unntak, ansvaret i første instans innenfor kulturminneforvaltningen. Unntakene er forvaltningen av middelalderbygninger, kirker, statens kulturminner og fartøyer. Alle henvendelser, meldinger og søknader som angår kulturminneforvaltningen skal sendes fylkeskommunen eller Sametinget. I de tilfellene saken ikke hører til deres ansvarsområde, skal de sende saken videre til den rette offentlige kulturminneinstans.

Fylkeskommunen og Sametinget skal utøve myndighet etter kulturminneloven med forskrifter. I hovedsak omfatter det vedtak som knytter seg til istandsetting av, restaurering av og inngrep i vedtaksfredete bygninger og tekniske innretninger og skjøtsel av arkeologiske kulturminner. De har myndighet til å fatte vedtak om midlertidig fredning, og skal også forberede fredningssaker som skal vedtas av Riksantikvaren eller av kongen i statsråd (kulturmiljøfredning).

Fylkeskommunen og Sametinget har også ansvaret for å ta vare på kulturminne- og kulturmiljøinteressene i saker etter plan- og bygningsloven, og for arealdisponering etter andre lover.

5.5 Landsdelsmuseene og sjøfartsmuseene

De fem arkeologiske landsdelsmuseene og de tre sjøfartsmuseene (forvaltningsmuseene) er også sentrale instanser innenfor kulturminneforvaltningen. Forvaltningsmuseene er administrativt underlagt Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (universitetsmuseene) og Kulturdepartementet (Arkeologisk museum i Stavanger og sjøfartsmuseene). De har myndighet etter kulturminneloven innenfor følgende geografiske virkeområde:

- Universitetets kulturhistoriske museer i Oslo og Norsk sjøfartsmuseum i Oslo har ansvaret for Hedmark, Oppland, Buskerud, Akershus, Oslo, Vestfold, Østfold, Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder.
- Arkeologisk museum i Stavanger og Stavanger Sjøfartsmuseum har ansvaret for Rogaland
- Universitetet i Bergen, Bergen Museum og Bergens Sjøfartsmuseum har ansvaret for Hordaland, Sogn og Fjordane og Sunnmøre
- Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Vitenskapsmuseet i Trondheim, har ansvaret for Nordmøre og Romsdal, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag og Nordland til og med Rana.
- Tromsø museum, Universitetet i Tromsø, har ansvaret for Nordland fra Saltfjellet og nordover, Troms og Finnmark

Miljøverndepartementet besluttet 29. mai 2000 at den myndigheten de arkeologiske landsdelsmuseene har hatt etter kulturminneloven til å tillate inngrep i automatiske fredete kulturminner fra forhistorisk tid, skal overføres til Riksantikvaren. Museene beholdt ansvaret for å forberede dispensasjonssøknader og gjennomføre arkeologiske utgravinger. Museene har fortsatt myndighet til å bestemme, og har ansvaret for å gjennomføre egeninitierte forsknings- og undervisningsgravinger og nødgravinger av automatisk fredete

kulturminner fra forhistorisk tid. Det samme gjelder for marinarkeologiske kulturminner.

Departementets hovedbegrunnelse for disse endringene var at det var behov for å skille mellom forskning og utøving av forvaltningsmyndighet, for en klar forståelse av roller og nivå, for å utnytte den eksisterende kompetansen og kapasiteten innenfor arkeologiområdet og for å effektivisere utgravingsvirksomheten.

Endringene trådte i kraft 1. januar 2001.

5.6 Stiftelsen for naturforskning og kulturminneforskning (NINA-NIKU)

NINA-NIKU ble etablert 1. september 1994. Stiftelsens sentrale oppgaver er å fremme og utføre langsiktig, kompetanseoppbyggende forsknings- og utredningsarbeid innenfor miljøvernfeltet. På oppdragsbasis skal den drive forskning, undersøkelser, utredninger og rådgivning for forvaltningen og andre brukere.

Den 29. mai 2000 besluttet Miljøverndepartementet at NINA-NIKU fra 1. januar 2001 skal ha ansvaret for å forberede dispensasjonssøknader og gjennomføre arkeologiske utgravinger i middelalderbyene Sarpsborg, Oslo, Hamar, Tønsberg, Skien, Stavanger, Bergen og Trondheim, og i forbindelse med kirker, klostre og kirkelige anlegg, borger og festninger fra middelalderen. I tillegg har Riksantikvaren hjemmel til å delegere myndighet til NINA-NIKU til å gjennomføre egeninitierte forsknings- og undervisningsgravinger og nødgravinger knyttet til de samme kategoriene.

5.7 Kommunene

Kommunene har, gjennom samfunns- og arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven, det viktigste virkemiddelet for å ivareta kulturminne- og kulturmiljøinteresser. Som lokal landbruksmyndighet har de dessuten en sentral rolle i forvaltningen av landbrukets tilskuddsordninger til kulturminner og kulturlandskap og i behandlingen av søknader om nydyrking.

Kommunen har imidlertid ikke den samme muligheten etter kulturminneloven. Bare tolv kommuner har, i en prøveperiode fra 1991, en begrenset myndighet etter kulturminneloven. Dette er Fredrikstad, Moss, Rygge, Bærum, Gausdal, Ringeby, Kristiansand, Hå, Gjesdal, Fræna, Røros og Levanger.

Stortinget har besluttet at kommunene skal få delegert myndighet og overført oppgaver på miljøfeltet⁶². Miljøverndepartementet har i september 2001 invitert den fylkeskommunale kulturminneforvaltningen, i samarbeid med kommunene, de frivillige organisasjonene, museene og andre berørte, til å komme med innspill til hvilke prinsipper, oppgaver og støttefunksjoner som bør legges til grunn, til hvilken kompetanse kommunene trenger og til i hvilken takt gjennomføringen skal skje. Miljøverndepartementet legger opp til at prosessen med å overføre oppgaver, ansvar og myndighet, og oppbygging av kompetanse skal være gjennomført i løpet av perioden 2002–2005.

62. Se Innst.S. nr. 307 (2000–2001) til St.meld. nr. 31 (2000–2001) Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling

5.8 Kulturminneforvaltning på Svalbard

Svalbard er det eneste sted i landet hvor kulturminne- og naturforvaltningen er organisert sammen i en avdeling hos sysselmannen. Kulturminnene på Svalbard forvaltes etter en egen forskrift fra 1992. Denne vil bli erstattet av lov av 16. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven), som nylig er vedtatt, men ennå ikke trådt i kraft.

5.9 Andre instanser

Også enkelte andre instanser har myndighet etter kulturminneloven, eller oppgaver innenfor forvaltningen av kulturminner.

Statens kulturminneråd

Statens kulturminneråd ble opprettet i 1979, som en følge av at kulturminneloven ble vedtatt. Rådet er hjemlet i loven, og består av syv medlemmer med personlige varamedlemmer⁶³. Rådet har ingen myndighet etter kulturminneloven, men skal arbeide for å fremme kulturminne- og kulturmiljøinteressene i hele landet, herunder også Svalbard. Rådet kan ta opp saker på eget initiativ og fungerer som rådgivende organ for departementet i saker av prinsipiell og overordnet betydning⁶⁴.

Norsk museumsutvikling

Norsk museumsutvikling (NMU) er en museumsfaglig statsinstitusjon. NMU skal bidra til å utforme og gjennomføre den statlige museumspolitikken. NMU har myndighet etter kulturminneloven når det gjelder spørsmål om å levere tilbake ulovlig utførte kulturgjenstander innenfor EØS-området, se paragraf 23 a-f.

Andre instanser

Etter kulturminneloven paragraf 23 med forskrifter om å utføre kulturminner har en rekke instanser, institusjoner mv. myndighet til å utferdige tillatelse til å utføre ulike kategorier kulturminner.⁶⁵

63. Se kulturminneloven § 24 og forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. av 09.02.79 med senere endringer kap. 4.

64. I St.prp. nr. 1 (2000–2001) for Miljøverndepartementet sies følgende om Statens kulturminneråd: «Som ledd i Regjeringens program for fornyelse av offentlig sektor, vil departementet vurdere Statens kulturminneråds og Statens naturforvaltningsråds plass i den framtidige miljøvernforvaltning, i lys av at direktoratene langt på vei har tatt over de oppgavene som rådene ble opprettet for å dekke. En vil komme tilbake til Stortinget med saken.»

65. Se kulturminneloven paragraf 23 og forskrift om utførsel av kulturminner av 14. desember 2001.

Vedlegg 4

Tilstanden til ulike kategorier kulturminner og kulturmiljøer

1 Grunnlaget for å vurdere tilstanden – systematiske og oppdaterte oversikter over landets kulturminner og kulturmiljøer

Kunnskapen om hva som fins av kulturminner og kulturmiljøer, ligger dels hos de private eierne og rettighetshaverne og dels hos den offentlige forvaltningen. Det er en stor utfordring å videreføre denne kunnskapen. Ikke minst gjelder dette når eiendommer skifter eier. Oversikter, registre, kart og arkiver er blant de nødvendige hjelpemidlene. Men skal en oversikt eller et register ha en funksjon, må opplysningene om kulturminner og kulturmiljøer være oppdaterte og relevante.

To store og landsomfattende registreringssystemer er i etterkrigstiden blitt benyttet for å skaffe systematiske oversikter over landets kulturminner: *Fornminneregisteret* er utarbeidet som grunnlagsmateriale for Økonomisk kartverk (ØK) og inneholder opplysninger om arkeologiske kulturminner. *SEFRAK* (Sekretariatet for registrering av faste kulturminner), senere betegnet *Bygningsregisteret*, tar for seg alle bygninger som er fra før 1900⁶⁶. Målet var å skaffe forvaltningen en oversikt over kulturminnebestanden. Begge registrene ble etablert for å skaffe grunnlagsdata til arealplanlegging.

Verken Fornminne- eller Bygningsregisteret inneholder opplysninger om tilstanden til de dokumenterte objektene. Begge er bygd opp over flere tiår og viser hvilken tilstand kulturminnet var i da det ble registrert og ikke tilstanden i dag. En oppdatert oversikt over tilstanden krever fortløpende og systematisk overvåking.

Muligheten for å kunne vurdere tilstanden til det enkelte kulturminnet er naturlig nok vesensforskjellig mellom arkeologiske kulturminner, som ligger i eller under markoverflaten, og synlige kulturminner som bygninger eller ruiner. Arkeologiske kulturminner endrer seg lite så lenge de ikke blir utsatt for fysiske inngrep, selv om det kontinuerlig foregår en viss naturlig nedbryting. Registrering av arkeologiske kulturminner innebærer ofte bare å identifisere dem. I varierende grad gjøres også en typebestemmelse, datering og fysisk avgrensing av dem. Situasjonen for stående kulturminner er annerledes. For disse vil alt fra vedlikehold til riving kunne være inngrep, ettersom både naturlig nedbryting, manglende vedlikehold, og hel eller delvis riving vil føre til forandringer av den tilstanden de er i.

Når det gjelder arkeologiske spor etter samisk bosetting og ressursutnytting, er det foretatt lite systematisk registrering før i de siste årene. Følgelig fins det også lite informasjon om tilstanden til disse kulturminnene. Fra Samisk kulturminneråd⁶⁷ ble opprettet i 1994, har det vært ført årlige oversikter over nyregistrerte samiske arkeologiske kulturminner. Oversikten for

66. Fra før 1945 i Nord-Troms og Finnmark. For enkelte kommuner i Finnmark er det også gjennomført registrering av andre typer kulturminner enn bygninger.

67. I dag Sametinget, miljø- og kulturvern avdelingen.

årene 1995–1998 viser at det totalt ble registrert 1 773 enkeltobjekter, fordelt på 571 felt. Samisk kulturminneforvaltning må derfor basere seg på tidligere generelle registreringer, der oppmerksomheten i liten grad har vært rettet mot kulturminner eller kulturmiljøer som det er naturlig å tolke inn i en samisk kontekst. Dette er spesielt tydelig i områder som på 1970- og -80-tallet ble registrert i Økonomisk kartverk. Disse registreringene fanget heller ikke opp kulturminner som er naturformasjoner som det knytter seg hendelser, tro og tradisjon til.

I de sørsamiske områdene har det ikke vært foretatt ØK-registreringer overhodet, men på 1980-tallet ble det foretatt et noe større innsamlings- og dokumentasjonsarbeid for omkring 5000 enkeltobjekter organisert ut fra grensene til reinbeitedistriktene fra Rana til Røros. Dette registeret danner grunnlaget for den sørsamiske kulturminneforvaltningen i 60 kommuner. Arealene til de sørsamiske nærings- og bosettingsområdene er under meget stort press.

2 Inndelingen av kulturminnebestanden

Omtalen av tilstanden til kulturminner og kulturmiljøer baserer seg dels på de eksisterende registreringene og annet dokumentasjonsmateriale, og dels på beregninger og prognoser foretatt av kulturminneforvaltningen ut fra generell kunnskap og erfaringer.

Tilstanden til landets kulturminnebestand kan deles inn etter og beskrives ut fra flere innfallsvinkler. En inndeling ut fra formell vernestatus (automatisk fredet, vedtaksfredet, regulert til bevaring etter plan- og bygningsloven eller vernet etter andre lover) kan indikere noen generelle tendenser og prognoser, men vil gi et skjevt bilde av den faktiske situasjon fordi vurderingen bare omfatter en begrenset del av den totale kulturminnebestanden. Ved en kronologisk inndeling, vil de enkelte kategoriene nødvendigvis måtte omtales flere ganger og framstillingen vil dermed lett kunne bli lite systematisk.

Kulturminnene og kulturmiljøene er valgt delt inn i seks hovedkategorier, blant annet basert på hvilke tiltak som kreves for å sette dem i stand, vedlikeholde eller skjøtte dem slik at de beholder de verdiene de har som kulturminner. Inndelingen innebærer at alle arkeologiske kulturminner fra alle tider omtales som én kategori, og at alle typer bygninger og anlegg fra ulike tidsepoker omtales som én. Kulturminnene er delt inn i følgende kategorier:

- arkeologiske kulturminner
- marinarkeologiske kulturminner
- bygninger og anlegg
- løse kulturminner i forvaltningsmuseenes magasiner
- kulturmiljøer og kulturlandskap
- fartøy

For enkelte grupper kulturminner er det gjort undersøkelser som viser at det årlige tapet er meget stort. Tapstallene er naturlig nok større i pressområder nær bysentra enn i utkantområder og spredt bebygde områder. På bakgrunn av mindre undersøkelser i utvalgte kommuner, kan man med en rimelig grad av sikkerhet utlede at det totale tapet av bygninger fra perioden 1537–1900 i

kommuner med stort utbyggingspress, er på ca. en prosent i året. Samferdselssektoren, som er en arealkrevende sektor, anslås å være den direkte eller indirekte årsaken til en vesentlig del av det årlige tapet på fornminnebestanden, i enkelte områder helt opp mot halvparten.

I dag fins det verken metoder, systemer, eller oversikter som kan si noe generelt om hvilken tilstand kulturmiljøer og kulturlandskap er i. Det fins også lite systematisk innsamlet kunnskap om tilstanden til de samiske og de nasjonale minoritetenes kulturminner. Generelt har det over hele landet skjedd store endringer i omgivelsene siden den siste verdenskrigen, hovedsakelig på grunn av utbygging og fragmentering av arealene, men også som følge av fraflytting og på grunn av at kulturlandskapet har grodd igjen.⁶⁸

3 Arkeologiske kulturminner

Arkeologiske kulturminner er de fysiske sporene etter menneskelig aktivitet som fins i og under markoverflaten. I de fleste tilfellene er dette de eneste kildene som kan gi innsyn i og kunnskap om folks liv og virke og samfunnsforhold i forhistorisk tid. Fra middelalderen fins det i tillegg også en del ruiner og noen bygninger, både i tre og stein. Alle typer kulturminner fra tida før reformasjonen er derfor automatisk fredet etter kulturminneloven. For samiske kulturminner er grensen for automatisk fredning satt til 100 år, etter som kulturminnene her gjerne er de eneste kildene også fra nyere tid.

En stor del av de synlige arkeologiske kulturminnene er registrert i forbindelse med at Økonomisk kartverk ble utarbeidet. Pr. november 2001 inneholder Fornminneregisteret ca. 300 000 arkeologiske kulturminner, fordelt på ca. 74 500 lokaliteter. Store områder i utmark og fjellområder er ikke registrert. Her fins mange og viktige kulturspor. Undersøkelser viser at det for hvert arkeologisk kulturminne som er registrert, kan være mer enn 20 ukjente. Dette gjør arbeidet med å lage pålitelige oversikter og prognoser vanskelig. Det er tidligere antatt at tapet av synlige kulturminner som er automatisk fredet, er på ca. en prosent i året, jf. blant annet St.meld. nr. 58 (1996–97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling*. I 1997–2000 gjennomførte NIKU undersøkelser i ni kommuner for å kartlegge hvor stor tapsprosenten kan være og vurdere årsakene til det og tapstallene. De synlige arkeologiske kulturminnene ble kontrollert mot tidligere registreringer. De ni kommunene er noenlunde representative når det gjelder befolkningstetthet, næringsgrunnlag, etnisitet, geografisk lokalisering og typer kulturminner.

Undersøkelsene viser at det årlige tapet av automatisk fredete kulturminner varierer fra 0,7 promille til 0,8 prosent. Tapsprosenten er dermed noe lavere enn tidligere antatt. Antallet kulturminner som blir skadet hvert år, er vanligvis større, og er i gjennomsnitt ca. 2 1/2 gang høyere enn det antallet som går tapt.

Jordbruket er den viktigste årsaken til at kulturminner går tapt eller blir skadet, vanligvis på grunn av husdyrhold eller nydyrking. Deretter kommer

68. Kapitlet bygger på materiale innhentet fra Riksantikvaren, fylkeskommunene, de arkeologiske forvaltningsmuseene og sjøfartsmuseene, Sametinget og NIKUs ni undersøkelser om tap og skade på automatisk fredete kulturminner i kommunene Fræna, Gjesdal, Grong, Kautokeino, Nord-Aurdal, Skien, Tromsø, Trondheim og Voss.

anlegg av hus og hage, veier og massetak. Årsakene til tap og skade varierer noe fra kommune til kommune, men synes særlig å ha sammenheng med kommunens næringsgrunnlag. Motorisert ferdsel er for eksempel den absolutt viktigste årsaken til skader i Kautokeino kommune. Skogsdriften og dens driftsformer synes å bli den største trusselen for økt tap av eller skade på kulturminner i framtiden i Grong kommune (se tabell 4.1).

I omfang utgjør de 14 middelalderbyene eller byliknende sentrene landets største sammenhengende arkeologiske kulturminner. De opptar store arealer, og kulturlagene kan være opptil seks meter tykke. I de fleste tilfellene ligger restene av middelalderbebyggelsen i det området som i dag er sentrum av byen. Store deler av dagens bebyggelse står følgelig direkte oppå restene av middelalderbyens sammenpressete jordlag og bygningsrester. Når man bygger nytt i disse områdene, kan fundamenteringen og dreneringen ødelegge sporene fra middelalderbyen, fordi kulturlagene tørker ut og det organiske materialet brytes ned. Undersøkelser i Oslo, Tønsberg, Bergen og Trondheim viser at omtrent en firedel av kulturlagene fra middelalderen er fjernet. Deler av middelalderbyen er fremdeles synlig i dagens byer, gjennom bystruktur, tomtegrenser og noen få enkeltbygninger.

Bergkunst utgjør en liten, men viktig del av de arkeologiske kulturminnene. Bergkunst er den kategori kulturminner som man i dag har best oversikt over tilstanden til, blant annet som et resultat av det nasjonale prosjektet Sikring av bergkunst, som startet i 1996. Bergkunst er malte, hogde, innrisete eller slipte bilder i fjell, huler og på steiner. I alt er det ca. 1 100 kjente områder i Norge, fordelt på ca. 1 800 ulike felt og i underkant av 32 000 figurer. Undersøkelser viser at rundt 94 prosent av landets bergkunst er skadet, noe som skyldes naturlig nedbryting og nedbryting som følge av forurensing, frostsprenging, vannsig, slitasje, hærverk m.v. Pr. november 2001 er 90 områder sikret, det vil si at de er dokumentert, eventuelt konservert og at det er utarbeidet skjøtselsplan for områdene med kortsiktige og langsiktige tiltak.

Norge har omtrent 70 ruiner i stein etter bygninger fra middelalderen. De utgjør ulike former for strukturer, fra klosteranlegg og borger til murrester etter større og mindre enkeltbygninger. Generelt sett er ruinene i dårlig forfatning. Årsakene til nedbrytingen er de samme som dem som truer bergkunsten. Ruinene står som regel uten overbygning og er svært utsatt for vann og frost. Flere steder preges også ruinene av forsøpling og vandalisme. Skal ruinene bevares, må de ha et hyppigere vedlikehold enn det som er vanlig for bygninger.

4 Marinarkeologiske kulturminner

Marinarkeologiske kulturminner er alle kulturminner som ligger under vann, både i havet, i vassdrag og i innsjøer. De omfatter eksempelvis gamle havner, skipsvrak og last, men også steinalderboplasser som på grunn av endringer i havnivået, i dag befinner seg under vann. En gruppe kulturminner under vann fins i områder som er neddemt som følge av vassdragsreguleringer. Flere reguleringer er for tiden til fornyet konsesjonsbehandling, andre må fornye konsesjonen i løpet av de nærmeste årene.

Tabell 4.1: Oversikt over tap av automatisk fredete kulturminner og årsaker til tap i sju av ni undersøkte kommuner.

Kommune	Trondhei m 1965–97	Skien 1970–97	Tromsø 1968–97	Voss 1979/ 83–1998	Gjesdal 1966/74– 1998	Grong 1972–1999	Fræna 1975/76– 2000
Ulovlig fjernede kulturminner	25 (0,8 % pr. år)	29 (0,8 % pr. år)	8 (0,45 % pr. år)	5 (0,7 % pr. år)	126 (0,43 % pr. år)	16 (0,2 % pr. år)	12 (0,7 pr. år)
Disp. fra kml.	1	2	0	3	48	6	0
Hovedårsaker til tap	Massetak, jordbruk, hus/hage	Hus/hage, jordbruk, veianlegg	Veianlegg, jordbruk, fritid	Jordbruk, veianlegg, div.	Jordbruk, massetak, hus	Jordbruk, skogsdrift, infrastruktur	Jordbruk, industri

Det har ikke vært gjennomført noen større, systematiske registreringer og kartlegginger av kulturminner under vann, blant annet på grunn av landets rundt 21 000 km lange kystlinjen inklusive øyer og holmer. De fem marinarkeologiske forvaltningsmuseene har på 1990-tallet i stedet prioritert å overvåke 400 områder hvor potensialet for å finne kulturminner er stort. Innenfor disse områdene er det registrert over 3 500 funnsteder, der hvert enkelt funn kan inneholde tusenvis av enkeltgjenstander.

Utbyggingspresset langs kysten, både på land og i vann, har økt betraktelig de siste tiårene. Både identifiserte og uidentifiserte marinarkeologiske kulturminner er blitt skadet eller ødelagt i forbindelse med bygging av nye havneanlegg, terminaler knyttet til offshorevirksomheten, fiske (bunntråling), fiskeoppdrettsanlegg, skjellsandsopptak og ulike former for byggevirksomhet i forbindelse med reiseliv og fritidsaktiviteter.

5 Bygninger og anlegg

5.1 Oversikt over registreringssituasjonen

Fra middelalderen er det registrert 255 verdslige bygninger og rundt 186 kirker som fremdeles står. Oversikten antas å være rimelig komplett.

Den landsomfattende SEFRAK-registreringen av bygninger fra perioden 1537 til 1900 (i Nord-Troms og Finnmark fram til og med 1945) er nå avsluttet, og ca. 85 prosent av landets bebyggelse er registrert. Registeret omfatter ca. 495 000 bygninger.

I et utvalg kommuner er det gjennomført nye registreringer i tidligere registrerte, bynære områder. Undersøkelsen viste at ca. en prosent av de bygninger som ble oppført i perioden fra 1537 til 1900, ble revet hvert år. En god del bygninger var også blitt så kraftig ombygd at de hadde mistet sin verdi som kulturminner.

Undersøkelsene er gjennomført i presskommuner nær større byer. Situasjonen kan derfor være en annen i mer spredt bebygde områder uten utbyggingspress.

Det er tidligere ikke gjennomført noen systematisk registrering av samiske bygninger, men det antas å være mellom 1000 og 2000 som er automatisk fredet. Mange av disse er i dårlig forfatning. Et treårig prosjekt, som startet våren 2000, skal utarbeide en verne- og forvaltningsplan for samiske bygninger.

5.2 Bygninger fra middelalderen

Norge har bevart 28 stavkirker i tre. Disse representerer en unik bygningstradisjon og har stor nasjonal og internasjonal betydning. Flere av stavkirkene er i dårlig stand. Årsakene er dels naturlig nedbryting, men også mangel på kontinuerlig vedlikehold.

Boks 4.1 Flesteparten av stavkirkene har alvorlige skader eller mangler

Gjennom mange år har det jevnlig blitt rapportert om til dels alvorlige problemer med vedlikeholdet av flere av stavkirkene. De aller fleste er i dag i en tilstand som krever mer omfattende tiltak. Situasjonen for landets 28 bevarte stavkirker kan oppsummeres slik:

Minst 19 har alvorlige skader i hovedkonstruksjoner, f.eks. setninger eller utglidninger i fundamenter eller grunnmurer eller råteskader i sviller, grunnstokker eller staver. Skadene vil kreve at konstruksjonene blir gjenoppbygd eller at bygningsdeler blir skiftet ut eller spunset.

Minst 20 kirker har alvorlige skader i utfyllende bygningsdeler, særlig råteskader i veggkledning, takbord eller takteking. Skadene vil kreve at bygningsdeler blir skiftet ut eller spunset.

Minst ni av kirkene har alvorlige skader som følge av uforsiktig bruk (inneklima eller slitasje). Det dreier seg bl.a. om alvorlige skader på malte og dekorerte interiører, treskurd og andre kunstgjenstander. Foruten omfattende konserveringsarbeid, er det aktuelt å skifte oppvarmingssystem, legge om fyringsrutiner, endre bruksmønster og sørge for klarere styring av turisttrafikken.

Minst 11 har alvorlige skader i kirkegårdsmuren, kirkegårdsporten eller støpul (klokketårnet).

I tillegg til dette kommer en lang liste med andre mindre alvorlige skader eller mangler.

Videre er 158 kirker i stein fra middelalderen bevart. Hoveddelen av disse er også i dårlig forfatning, og trenger omfattende istandsetting. Problemene skyldes blant annet at mange av dem i de siste 70 årene er feilbehandlet med sement- og plastholdige produkter som har ført til store fuktskader og gjort at murverket forvitrer. Alvorlige råteskader i gulv og tak- og tårnkonstruksjoner er også vanlig. Råteskadene er ofte blitt provisorisk reparert på grunn av små økonomiske ressurser og mangel på håndverkerkompetanse. Steinkirkene har rike og verdifulle dekorasjonsmalerier på puss og tre. En god del av denne kirkekunsten er i dag i til dels dårlig stand. Typiske skader er at pusslaget

sprekker og løsner, nedsmusses og forvitrer på grunn av inntrenging av fukt. Bemalt tre har tørkeskader i form av oppsprekkende maling.

I Norge er det registrert 255 *verdslige trehus* fra middelalderen. Hoveddelen av disse er gårdsbebyggelse. På 1990-tallet ble det gjennomført et omfattende prosjekt, i regi av Riksantikvaren, med å sette i stand disse husene, og samtlige er derfor i dag i god stand. Men for at de fortsatt skal være det, må de vedlikeholdes kontinuerlig.

5.3 Vedtaksfredete bygninger og anlegg

Det skal være omkring 3,5 millioner bygninger i Norge i dag. Rundt 300 000 av disse anses som verneverdige, og 3 700 enkeltbygninger er pr. november 2001 vedtaksfredet etter kulturminneloven. Dette innebærer at den vedtaksfredete bygningsmassen utgjør ca 0,1 prosent av den totale bygningsmassen.

Høsten 1999 vedtok Stortinget en endring i kulturminneloven som innebærer at byggverk som er «erklært» å være oppført i perioden 1537–1649 er automatisk fredet. Det er anslått at dette vil omfatte ca. 2000 byggverk. Disse vil supplere fredningslisten fra det tidspunktet kulturminnemyndigheten stadfester at de er automatisk fredet.

Hoveddelen av vedtaksfredninger ble gjennomført i den første, store fredningsprosessen da loven var ny på 1920-tallet. Utfra bygningsfredningslovens kriterier og i pakt med datidens syn på hva som var verdifulle kulturminner, omfatter dette for en stor del større våningshus, en del stabbur og loft på gårdsbruk og en del andre bygninger som skriver seg fra de øvre lag av befolkningen. En stor del av den vedtaksfredete bygningsmassen er i dag i dårlig forfatning, og enkelte bygninger går tapt som følge av forsømt vedlikehold, eller på grunn av istandsetting som ikke har fulgt moderne antikvariske prinsipper.

Oppland fylkeskommunes kulturetat undersøkte i 1998–99 578 bygninger og anlegg som var vedtaksfredet. Tilstanden til 10 prosent av disse var god. For 40 prosent begynte vedlikeholdet å bli mangelfullt, 40 prosent hadde fremskredet dårlig vedlikeholdstilstand og de siste 10 prosentene var i meget dårlig stand. De vanligste skadene er lekkasjer i tak, råte i syllstokker og bjelker over kjeller, og utglidning av fundamenter. Tilsvarende undersøkelser ble i 2000–2001 foretatt i Hedmark, og foreløpige tall viser noenlunde samme situasjon.

Pr. i dag er to landbruksområder med flere gårdsbruk og ett samisk område fredet som helhetlige kulturmiljøer, etter at det ble gitt hjemmel for dette i kulturminneloven i 1993.

5.4 Kirker fra perioden etter 1537

Landet har ca. 1 220 kirker fra perioden 1537–2000. Av disse er 185 fra 1600- og 1700-tallet, ca. 130 er oppført i perioden 1800–1850, og rundt 900 skriver seg fra tiden etter 1850. For kirkene og deres inventar er behovet for vedlikehold stort, og det vil kreves omfattende istandsettinger.

Riksantikvaren arbeider med å utvikle erfaringene fra Oppland og Hedmark videre med sikte på å lage et nasjonalt register. Registreringsmetoden omfatter det å:

kontrollere fredningsvedtak og registrere antikvariske endringer i objektene beskrive objektet og dets bygningsdeler

vurdere på antikvarisk nivå tilstanden til de enkelte bygningsdeler

angi strakstiltak og langsiktige antikvarisk begrunnede tiltak for å få satt objektet i god stand

vurdere det økonomiske behovet over en periode på 10–15 år

Metoden skal også utvikle et godt grunnlag for informasjon til eierne av fredete bygninger, gi orientering til den kommunale forvaltningen og, med hjemmel i brannloven, aktivisere ansvaret for å brannsikre bygningene.

Boks 4.3 Vedlikeholdssituasjonen for kommunale bygninger

Bygningsmassen i Norge utgjør ca. 315 mill. m², hvorav ca. 115 mill. m² er yrkesbygg. Bygningsmassen i offentlig forvaltning utgjør ca. 45 mill. m², hvorav ca. 33 mill. m² tilhører kommunene og fylkeskommunene. I en undersøkelse fra 2001 ble kommunene bedt om å vurdere kvaliteten på vedlikeholdet av egne bygninger. Undersøkelsen gikk ut til landets 18 fylkeskommuner og 146 av primærkommunene (inkl. Oslo). 30 prosent av dem svarte.

Svarene gir et entydig inntrykk av at vedlikeholdet av bygningene i kommunene og fylkeskommunene er mangelfullt, og bygningsmassen vurderes å være i dårlig stand. Ca. 40 prosent av bygningsmassen har enkelte eller flere store feil og mangler.

Kommunene oppgir manglende ressurser som den klart viktigste årsaken til at vedlikeholdet er dårlig. Men de oppgir også feil organisering, mangel på strategi for vedlikehold og manglende synliggjøring av kapitalslit i regnskapene som viktige faktorer for å forklare dette.

Kilde: Econ Rapport 3/2001 Vedlikehold av kommunale bygninger

Kommunene har det økonomiske ansvaret for å vedlikeholde kirkebygningene. Mange kommuner bevilger ikke tilstrekkelige beløp for å holde vedlikeholdet på et tilfredsstillende nivå. En konsekvens av dette er et stort etterslep i vedlikeholdet av disse bygningene, og problemet øker.

Typiske skader på disse kirkene fins i gulv, tak- og tårnkonstruksjoner. Mange av skadene er provisorisk reparert på grunn av små økonomiske ressurser og mangel på håndverkerkompetanse.

5.5 Statens kulturminner

I følge St.meld. nr. 10 (2001–2002) *Oversikt over statens bygninger*, eier staten rundt 30 000 bygninger, fordelt på 9 422 eiendommer. I tillegg kommer bygningsmassen som Forsvaret forvalter, med rundt 28 000 bygninger fordelt på

2 700 eiendomsenheter (etablissementer). Den prosentvise fordelingen av statlig bruttoareal er: Forsvaret 50, Statsbygg 19, universitetene og høyskolene 12,5, Jernbaneverket 7,5, vegvesenet 2,5, fengselsvesenet 1,5, Luftfartsverket 4 og andre 3.

Omkring 1 100 bygninger er i dag administrativt fredet. Undersøkelser har imidlertid vist at administrativ fredning ikke har fungert etter intensjonen. Blant annet har 165 bygninger forsvunnet fra 1920 til 1990. Mange av disse er blitt revet, ødelagt eller har fått verneverdien sterkt redusert som følge av endringer og ombygginger, der det ikke er tatt hensyn til bygningenes kulturhistoriske verdi.

Det fins i dag ingen samlet oversikt over tilstanden til statens verneverdige bygninger og anlegg. Man antar at tilstanden til bygninger som er i bruk, er tilfredsstillende, mens bygninger som ikke er i bruk, sannsynligvis vil være i dårligere stand.

Når det gjelder arkeologiske kulturminner, har ingen av de statlige sektorene foretatt noen gjennomgang. Man kan likevel anta at arealkrevende sektorer, som eksempelvis Forsvaret, vil ha de største forekomstene.

6 Løse kulturminner i forvaltningsmuseene

De løse kulturminnene som omfattes av kulturminneloven §§ 12 og 14, er gjenstander som er framkommet i forbindelse med arkeologiske eller marinarkeologiske undersøkelser. De kan også være funnet tilfeldig av enkeltpersoner. Kulturminnene er av forskjellig materiale, for eksempel stein, tre, metall, glass, lær og tekstiler, og oppbevares ved de arkeologiske museene eller sjøfartsmuseene. De brukes både til forskning omkring kulturhistorien og til formidling av den.

Etterslepet når det gjelder konservering av kulturminnene (restanser) er i dag forskjellig fra museum til museum. Hovedårsakene til restansene er manglende prioritering, dårlig økonomi og mangel på personalressurser, kompetanse og utstyr. I enkelte tilfeller har prioritering av andre oppgaver ført til at det har blitt satsset mindre på konservering enn det behovet skulle tilsi.

Noen av kulturminnene inngår i utstillinger, men hoveddelen blir oppbevart i de ulike museenes magasiner. Generelt er det plassmangel i museenes magasiner og ikke alle magasinene egner seg som lokaler for oppbevaring av kulturhistorisk gjenstandsmateriale. En del av kulturminnene blir derfor oppbevart under forhold der bevaringstilstanden raskt forringes.

Tilstanden til de løse kulturminnene som blir oppbevart ved forvaltningsmuseene, varierer fra museum til museum. Ved noen av museene er tilstanden alvorlig, og deler av materialet vil gå tapt dersom ikke nødvendige tiltak blir satt inn. For alle museene sett under ett, er likevel helsetilstanden for gjenstandsmaterialet for tiden brukbar.

Tabell 4.2: Estimert antall årsverk som er nødvendig for direkte konservering av gjenstander som i dag er i museets magasiner og utstillinger og vurdering av magasinforholdene. Basert på opplysninger fra forvaltningsmuseene til kulturminneutvalget høsten 2000/våren 2001.

Museum	Konserveringsrestanser (årsverk)	Magasinforhold
Universitetets kulturhistoriske Museum, Oldsaksamlingen	15–20	Ikke tilfredsstillende
Arkeologisk museum Stavanger	22–23	Uklart, magasinrevisjon pågår
Bergen Museum	Ubetydelig	Ujevne
Vitenskapsmuseet, Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet	50	Stort sett bra
Tromsø Museum	> 50	Alvorlig plassmangel
Norsk Sjøfartsmuseum	Litt	Bra
Stavanger Sjøfartsmuseum	Ingen	Bra
Bergen Sjøfartsmuseum	Min. 1	Ikke tilfredsstillende

7 Kulturmiljøer og kulturlandskap med byer og tettsteder

Kulturmiljøer omfatter større eller sammenhengende områder der kulturminner inngår som del av en større helhet. Begrepet omfatter alle typer landskap fra ekstensivt utnyttete landskap, som samenes reindriftsområder og høyfjellets seterområder til sentrale bylandskap.

Kulturminneforvaltningens fokus på og arbeid med kulturmiljøer og kulturlandskap startet for 10–15 år siden. Både kulturmiljøer og kulturlandskap endrer seg løpende og fanger derfor opp i seg den vekslende dynamikken i samfunnsutviklingen. De består av mange komponenter, og tilstanden på disse vil som regel variere. Vurdering av tilstand kan følgelig ikke måles og følges gjennom bare én metode eller ett system. Hva som blir målt og hvordan det vurderes og vektet vil også måtte variere etter hva slags kulturmiljø eller kulturlandskap det dreier seg om. Ett og samme område kan inneholde en lang rekke overlappende kulturmiljøer, avhengig av hvordan man inndeler og avgrenser dem. Det lar seg derfor ikke gjøre å etablere generelle altomfattende registre for alle kulturmiljøer og kulturlandskap på samme måte som det er gjort for fornminne- og bygningsregistrene.

Aggregert kunnskap fra rapportering om enkeltkulturminner vil være det ene fundamentet for en oppfølging. Det andre vil bestå av kunnskap om de aktiviteter som direkte og indirekte påvirker dem, og om effekten av disse.

Utviklingen innenfor de store arealkrevende sektorene som landbruk og samferdsel har stor betydning for tilstanden til og videreutviklingen av kulturmiljøer og kulturlandskap. Årlig blir omkring 20 000 dekar på landsbasis lagt ut som nye utbyggingsarealer. Mye av denne utbyggingen skjer rundt byer og tettsteder med viktige kulturlandskaps- og kulturmiljøverdier knyttet til sen-

trale jordbruksområder i det sentrale østlandsområdet, på Jæren og i Trøndelag.

Det fins i dag noen spesialregistre over særlig prioriterte kulturmiljøer og kulturlandskap, valgt ut med bakgrunn i spesielle kriteriesett. Det største av disse registrene er prosjektet Nasjonal registrering av verdifulle kulturlandskap, hvor et nasjonalt representativt utvalg omfatter 104 områder på basis av en bruttoliste på 264. Hovedvekten ligger på biologiske kriterier. Direktoratet for naturforvaltning leder prosjektet og har hovedansvaret for registeret, som inneholder lite eller ingen informasjon om tilstanden til de kulturhistoriske interessene i disse landskapene.

8 Fartøy

Vern av fartøy er forholdsvis nytt og har sitt utgangspunkt i en bred grasrotbevegelse i stadig vekst. Det fins i dag ikke noe nasjonalt register over verneverdige fartøy. Å sikre et representativt utvalg er derfor vanskelig. Ca. to tredeler av alle verneverdige fartøy er tilsluttet i Norsk Forening for Fartøyvern. Stadig nye verneobjekt blir «oppdaget» og disse er oftest i en dårlig forfatning fordi fartøyene først blir reddet lenge etter de har gått ut av drift.

Halvparten av landets eldre fartøy har forsvunnet de siste 15 årene, og ifølge Riksantikvarens prognose vil det i år 2005 bare være igjen 300 fartøy som er bygd før 1960.

Nedbrytningsprosessene for fartøy kan bremses ved:

- bedre tildekking i vinterhalvåret
- bedre kontroll med de klimatiske forholdene ombord (bedre lufting og installasjon av luftavfuktere)
- bedre vedlikehold generelt

Pr. november 2001 har eierne av 172 fartøy inngått en eller annen form for forpliktende avtale med Riksantikvaren. Avtalen innebærer at eieren skal følge antikvariske retningslinjer i forbindelse med at fartøyet blir satt i stand og vedlikeholdt.

I 2001 fikk 39 fartøy tilskudd fra Riksantikvaren, som hadde i overkant av 17 mill. kroner til istandsetting av fartøy. Dette betydelige beløpet representerer bare 30 prosent av det behovet som har kommet fram gjennom søknader.

På 1990-tallet ble det etablert tre nasjonale fartøyvernssentre: Bredalsholmen Dokk og fartøyvernssenter, Hardanger fartøyvernssenter og Nordnorsk fartøyvernssenter og båtsamling. Det første har spesialisert seg på stålskip, mens de to andre skal dekke kompetansebehovet innenfor treskip. Sentrene ble etablert for å imøtekomme behovet for teoretisk og praktisk kunnskap om å sette i stand, restaurere og drive generelt vedlikehold av verneverdige fartøy.

Vedlegg 5

Ressurssituasjonen på kulturminnefeltet – tilskudds- midler og bemanningssituasjonen

1 Dagens ressursituasjon

Det fins ingen samlet oversikt over hvilke økonomiske ressurser og hvilken arbeidsinnsats som private eiere, næringslivet og frivillige organisasjoner legger ned i arbeidet med kulturminner og kulturmiljøer. Ressursene som legges ned i den daglige forvaltningen av kulturminnene, er imidlertid betydelige, både økonomiske og i form av praktisk arbeid.

Det fins heller ikke noe tallmateriale som gir et klart bilde av den samlede ressursituasjonen som den offentlige forvaltningen legger ned på feltet. Innenfor den offentlige kulturminneforvaltningen foreligger imidlertid tall som gir en viss oversikt over ressursbruk og beregnet ressursbehov.

Det er derfor valgt å belyse ressursituasjonen innenfor den offentlige kulturminneforvaltningen, særlig med henblikk på de økonomiske rammevilkårene arbeidsfeltet har.

Offentlig kulturminneforvaltning

For 2001 ble det bevilget ca. 210 mill. kroner i statlige midler over Miljøverndepartementets budsjett til kulturminnefeltet⁶⁹. Av dette går ca. 105 mill. kroner til kulturminnetiltak (50 prosent), ca. 17 mill. kroner til kunnskapsinnhenting, utviklingsarbeid, kjøp av tjenester og etablering av en nasjonal kulturminnedatabase (8 prosent), og ca. 88 mill. kroner til lønns- og driftsutgifter (42 prosent).⁷⁰ Tallene omfatter ikke de kulturminnerelaterte stillingene i fylkeskommunene, Sametinget og ved landsdels- og sjøfartsmuseene. Heller ikke de regionale kulturminneinstansenes egne midler til stillinger og kulturminnetiltak inngår i de 210 mill. kronene.

Andre sektorer

De ulike sektorene har utarbeidet en oversikter over miljøbevilgninger generelt på sine områder, jf. St.prp. nr. 1 (2001–2002) *for Miljøverndepartementet*. Hvilke miljøtiltak den enkelte sektor har innarbeidet i oversikten, varierer. I tillegg differensieres det ikke mellom ulike tiltak på miljøfeltet. Samlet sett fins det følgelig lite informasjon om hvor mye det enkelte departement bruker på kulturminnetiltak og annet kulturminnerelatert arbeid.

69. Tallene er blant annet hentet fra St.prp. nr 1 (2000–2001) for Miljøverndepartementet og Innst. S. nr. 9 (2000–2001).

70. Tallene inkluderer ikke støtten til frivillige kulturminneorganisasjoner (ca. 4,5 mill. kroner), overvåking av kulturminner og kulturmiljøer (1 mill. kroner), basisbevilgningen til Stiftelsen naturforskning og kulturminneforskning (NINA-NIKU), avd. NIKU (ca. 12 mill. kroner), og forskningsprogrammet «Landskap i endring – bruk og forvaltning av kulturmiljø og naturressurser» i regi av Norges forskningsråd (ca. 8,3 mill. kroner – dette beløpet omfatter hele programmet, der kulturminner og kulturmiljøer kun utgjør én del).

Landbruket, Forsvaret og museene er eksempler på sektorer som bruker betydelige midler til tiltak og formidling på feltet.

Gjennom jordbruksavtalen blir det satt av midler til miljøtiltak som en samlepost over tre ordninger. Disse ordningene er «*spesielle miljøtiltak*», «*investeringsstøtte til miljøtiltak*» og «*miljøretta omlegging i kornområder*». For 2000 ble det gjennom jordbruksoppgjøret satt av til sammen 129,3 mill. kroner til fordeling på fylkene, jf. St.prp. nr. 82 (1999–2000) *Om jordbruksoppgjøret 2000*. Av dette gikk ca. 113 mill. kroner til spesielle miljøtiltak. Innenfor denne ordningen ble det brukt ca. 65,5 mill. kroner på «rene» kulturminnetiltak, dvs. tiltak til fredete og verneverdige bygninger og andre typer kulturminner og kulturmiljøer.

De nasjonale festningene er de mest kostnadskrevene av Forsvarets verneverdige bygninger og anlegg. For 2002 har Forsvaret beregnet at det vil koste 172 mill. kroner å forvalte, drifte og vedlikeholde disse bygningene og anleggene. I beløpet inngår utgifter til bygninger som ikke er vernet eller som ligger utenfor verneområder, men som inngår i eiendomsenhetene. Utgiftene til de verneverdige byggverkene er 125, 4 mill. kroner. I tillegg kommer årlig 25 mill. kroner i investeringsmidler til de verneverdige bygningene og anleggene.

Over Kulturdepartementets budsjett for 2001 er det bevilget 323 mill. kroner til museumsformål (utenom kunstmuseene). I dette beløpet inngår lønnsmidler til 2015 stillinger. Universitetsmuseene sorterer under Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og omfattes ikke av disse tallene. Dette gjør heller ikke etatsmuseene som ligger under andre departementer.

2 Budsjettmessig utvikling på kulturminnefeltet fra 1990 til 1999

I evalueringen *Kulturminneforvaltningens organisering og oppgaveløsning – en undersøkelse i Hedmark, Rogaland og Troms*⁷¹ er det lagt fram en oversikt over bevilgninger og bruk av ressurser i den regionale kulturminneforvaltningen og hos Riksantikvaren i årene 1990 og 1999. Undersøkelsen kan først og fremst brukes som indikasjon på endringer og ikke som konkrete holdepunkt for ressursbruk og innsats.

Evalueringen viser blant annet at antall årsverk i fylkeskommunen vokste med 30, eller nærmere 50 prosent, i denne perioden. Antallet årsverk hos Riksantikvaren vokste i samme periode med 72, eller 107 prosent.

Bevilgningene til fylkeskommunene over Miljøverndepartementets budsjett hadde i perioden fra 1990 til 1999 en realvekst sett under ett på omlag 30 prosent. Bevilgningene over fylkeskommunenes budsjett vokste med om lag 23 prosent, mens bevilgningene til Riksantikvaren vokste med om lag 63 prosent. (Tallene her er justert i samsvar med veksten i konsumprisindeksen.)

71. Utredningen ble utarbeidet i 2000 av Agenda Utredning & Utvikling på oppdrag av kulturminneutvalget

3 Riksantikvarens vurdering av ressursbehov 2000–2020

Med bakgrunn i Stortingets behandling av Miljøverndepartementets budsjett for 2000, ble regjeringen bedt om å komme tilbake til Stortinget med en opptrappingsplan for kulturminneforvaltningen i forbindelse med budsjettet for 2001. Riksantikvaren fikk i oppdrag av Miljøverndepartementet å fremme forslag til hvordan Stortingets vedtak kan fases inn i statsbudsjettet i perioden fram mot 2010.

Riksantikvarens innspill til opptrappingsplanen ble lagt fram sommeren 2000 og er revidert i behovsplanen for kulturminnevernet fra oktober 2001. Planen har et 20-års perspektiv og inneholder tre hovedelementer:

- kostnader til å sette i stand kulturminner og kulturmiljøer som i dag er i dårlig forfatning pga. manglende vedlikehold over mange år
- årlig behov for vedlikehold for å unngå nye skader
- tilgang til nødvendig kompetanse

Riksantikvarens beregninger viser at det er behov for en sterk vekst i bevilgningene over noen år. Samtidig viser den at dersom denne planen følges, er det mulig å trappe ned til et ordinært drifts- og vedlikeholds nivå etter en tid. Ved å ta et betydelig løft de nærmeste årene, legges et grunnlag som etterhvert kan redusere kostnadene. Dersom innsatsen ikke trappes opp nå, vil det ikke bare forskyve utgiftene, men de vil vokse for hvert år som går.

Totalkostnaden over 20 år er beregnet til omlag ni mrd. kroner, fordelt med ca. fire mrd. kroner på istandsetting og ca. fem mrd. kroner på løpende vedlikehold. Miljøverndepartementets og andre statlige aktørers andel av dette er anslått til rundt fire mrd. kroner, mens eierne og kommunenes andel er på ca. fem mrd. kroner. Det er ikke prioritert mellom ulike områder og tiltak. De beregnede kostnadene kommer i tillegg til dagens bevilgning.

De totale kostnadene til å sette i stand utvalgte kulturminner og kulturmiljø og til å vedlikeholde dem er beregnet til:

- Fredete bygninger og anlegg: Totalt 1,5 mrd. kroner fordelt med ca. 664 mill. kroner på istandsetting og ca. 880 mill. kroner på løpende vedlikehold. Staten dekker ca. 33 prosent – ca. 500 mill. kroner. Kommunene/eierne dekker ca. 67 prosent – ca. en mrd. kroner.
- Kirker: Totalt 3,4 mrd. kroner fordelt med ca. 1,8 mill. kroner på istandsetting og ca. 1,6 på løpende vedlikehold. Staten dekker ca. 26 prosent – ca. 900 mill. kroner, og kommunene/eierne ca. 74 prosent – ca. 2,5 mrd. kroner.
- Kulturmiljø: Totalt tre mill. kroner over fem år. Kun beregnet for utvikling av forvaltnings- og skjøtselsplaner. Staten dekker hele beløpet.
- Arkeologiske kulturminner: Totalt ca. 62 mill. kroner fordelt med 30 mill. kroner på istandsetting og 32 mill. kroner på løpende sikring, skjøtsel og tilrettelegging. Staten dekker hele beløpet.
- Bergkunst: Totalt er det beregnet i underkant av 177 mill. kroner til sikring av bergkunsten, fordelt med 80 mill. kroner til tidsbegrensede prosjekter og ca. 97 mill. kroner til løpende oppgaver. Staten dekker hele beløpet.

Vedlegg 6

Hovedpunkter i evalueringen «Kulturminneforvaltningens organisering og oppgaveløsning – en undersøkelse i Hedmark, Rogaland og Troms»

1 Innledning

På oppdrag fra utvalget gjennomførte Agenda Utredning & Utvikling AS i år 2000 en evaluering av «*Kulturminneforvaltningens organisering og oppgaveløsning*». Evalueringen er delt i to, i en brukeranalyse og en forvaltningsanalyse.

Brukeranalysen kartlegger og vurderer viktige brukeres oppfatning av og erfaringer med kulturminneforvaltningens oppgavefordeling, oppgaveløsning og organisering.

Brukergrupper som inngår i analysen er:

- eiere av kulturminner, både private og offentlige
- plan- og reguleringssetaten og kulturetaten i kommunene, administrativt nivå

Forvaltningsanalysen har fokus på form og innhold i styringsdialogen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunen, landsdelsmuseene og Samisk kulturminneråd (vertikal styringsdialog). Analysen ser også på oppgaveforståelse, samarbeid og samhandling mellom relevante forvaltningsorganer på fylkesnivå (horisontal samordning).

Følgende instanser inngår i analysen:

- Riksantikvaren
- fylkeskommunenes ledende kulturminnepolitikere og kulturminneadministrasjon
- Samisk kulturminneråd (i Hedmark og Troms)
- landsdelsmuseer og sjøfartsmuseer
- fylkesmannen ved landbruksavdeling og miljøvernabdeling og Statens vegvesen (vegkontorene)

2 Oppgavefordeling

Brukervurderinger

Både private og offentlige eiere, og plansjefer og kultursjefer i kommunene, ser ut til å ha rimelig god kjennskap til oppgave- og ansvarsfordelingen innenfor den offentlige kulturminneforvaltningen.

Både private og offentlige eiere av fredete bygninger og områder, og plansjefer og kultursjefer i kommunene har kulturadministrasjonen i fylkeskommunen som viktigste kontaktpunkt.

Når det gjelder forespørsler og søknader om økonomisk støtte fra private og offentlige eiere, rettes de ofte til flere instanser.

Forvaltningens vurderinger

I hovedsak vurderer forvaltningen at Riksantikvaren etter hvert har inntatt den rollen som var – og er – intensjonen med omorganiseringen av kulturminneforvaltningen sentralt.

Også forvaltningen regionalt vurderes å ha «gått seg til» i samsvar med intensjonene med etableringen av fylkeskommunen som regional kulturminnemyndighet i 1990 og Samisk kulturminneråd (fra 1.1.2001 Sametinget) i 1994.

Oppgave- og arbeidsdelingen regionalt vurderes i all hovedsak som ryddig, uten overlapping og dobbeltarbeid, av forvaltningen. Dette gjelder både mellom fylkeskommunen og Samisk kulturminneråd og mellom fylkeskommunene og landsdels- og sjøfartsmuseene.

3 Oppgaveløsning

Brukervurderinger

Undersøkelsen blant private eiere indikerer at det er en ganske utbredt misnøye med oppgaveløsningen i kulturminneforvaltningen på flere områder, sterkest når det gjelder mulighet for å få lån og tilskudd. Offentlige eiere er gjennomgående mer fornøyde.

Plansjefene og kultursjefene i kommunene er samlet sett ganske fornøyde med oppgaveløsningen i regional kulturminneforvaltning, men plansjefene er særlig kritiske til saksbehandlingstid og løpende informasjon og oppfølging.

Forvaltningens vurderinger

Riksantikvarens vurderes å opptre med betydelig faglig tyngde og forutsigbarhet, men ikke uten unntak. Det vises blant annet til at Riksantikvaren har en liten andel av sine ressurser knyttet til fornminner, arkeologi og samisk kulturminnevern.

Direktoratet gis godt skussmål når det gjelder tilgjengelighet og innhold i den veiledning som gis underveis i den regionale kulturminneforvaltningens saksbehandling.

Selv om arbeidsdelingen mellom de regionale instanser vurderes som ryddig, fins forbedringspotensial. Dette gjelder blant annet behovet for bedre koordinering av ansvarsområdene mellom fylkeskommunen og samisk kulturminneråd. Det gjelder også synet på frigivning av automatisk fredete kulturminner mellom fylkeskommunene og landsdelsmuseene.

Fylkesmennene (landbruks- og miljøavdelinger) og Statens Vegvesen (vegkontorene) karakteriserer kulturminneforvaltningen i fylket som samarbeidsorientert, samtidig som de opplever at denne forvaltningen er svært opptatt av eget fag og de hensyn som skal ivaretas.

4 Organisering

Brukervurderinger

Brukerne vurderer at fylkeskommunen fortsatt bør ha hovedansvaret for kulturminneforvaltningen. Dette varierer mellom to tredeler og halvparten av de spurte. De grunner som særlig framheves, er behovet for et regionalt ledd, nærhet til brukerne og at dagens forvaltningsordning fungerer rimelig bra. Av andre som bør eller kan overta, peker eierne på Riksantikvaren eller kommunen, mens plansjefene og kultursjefene viser til fylkesmannen eller kommunen.

Forvaltningens vurderinger

Hovedinntrykket er at regionale kulturminne- og miljøvernoppgaver bør samlokaliseres, for eksempel gjennom kontorer nær hverandre eller ved en organisatorisk sammenslåing. Når det gjelder fremtidig plassering av kulturminneoppgaver, følger oppfatningene ikke noe systematisk mønster. De aktørene som nevnes er fylkeskommunen, fylkesmannen og kommunen.

Dersom saksfeltet legges til kommunen, er det en gjennomgående oppfatning at viktige, prinsipielle saker bør avgjøres utenfor kommunen.

5 Samlet vurdering av analysene

Sett i forhold til utredningens samlede vurderinger, er ikke strukturendringer innenfor den offentlige kulturminneforvaltningen ansett som noe viktig endringsområde.

Undersøkelsen indikerer videre at ressursituasjonen i forhold til oppgavene innenfor kulturminneforvaltningen er anstrengt. Det understrekes imidlertid at utredningen ikke gir tilstrekkelig bakgrunnsinformasjon for en konkret vurdering av ressursituasjonen.

Undersøkelsen tilsier at endringer og reformer på dette feltet først og fremst bør knyttes til strategi og samarbeid.

Det framheves at endringer og fornyelse av strategier bør omfatte oppgaveprioriteringen for å få økt oppmerksomhet mot langsiktige oppgaver og bruk av virkemidler (herunder økonomiske ressurser). Ett mål bør være å dempe «støyen» i forhold til kulturminneforvaltningens brukere og samarbeidspartnere.

Når det gjelder endringer knyttet til samarbeid, antydes det at dette kan omfatte en forsterking av den positive utviklingen som er skjedd i forhold til kunnskaper om og innstilling til andre aktørers ansvarsområder og oppgaver.

I tillegg kan det fins et forbedringspotensial i å foreta endringer i systemer, for eksempel endrede arbeidsrutiner i plansaker. Utreder påpeker imidlertid at forbedringer i oppgaveløsningen først og fremst dreier seg om praktiseringen av dagens regler, planopplegg mv., og ikke om endringer i selve systemet.

Vedlegg 7

Hovedpunkter i evalueringen «Nærings- og samfunns- messige konsekvenser av kulturminneloven»

1 Innledning

På oppdrag fra utvalget har Agenda Utredning & Utvikling AS i 2001 gjennomført en spørreundersøkelse i 35 saker, hvorav seks ble valgt ut til særskilte case-studier. Undersøkelsene og case-studiene ble gjennomført ved intervjuer av representanter fra eiere, utbyggere, kommunal forvaltning og regional kulturminneforvaltning. Undersøkelsen ble gjennomført i perioden fra november 2000 til mars 2001.

Hovedkonklusjonen i evalueringen viser at det er behov for en rekke forbedringer i dagens kulturminnelov og i håndteringen av denne. De viktigste er:

2 Automatisk fredete kulturminner

Økonomi

- Staten må ta større ansvar for kostnadene i forbindelse med arkeologiske undersøkelser, særlig registreringer. Større statlige tilskudd vil kunne øke legitimiteten og respekten for kulturminnearbeidet i befolkningen.
- Staten må betale erstatning dersom funn av kulturminner fører til at ulike prosjekt blir forsinket, blir dyrere eller dersom de stopper helt. Dette kan minske tapet av arkeologiske kulturminner.
- Kulturminneforvaltningen må vise moderasjon i forbindelse med beregning av kostnadene til arkeologiske registreringer og utgravinger.

Prosess, veiledning og verdifastsettelse

- Bedre informasjon om regelverk er nødvendig. Dette gjelder informasjon både om bakgrunnen for reglene, intensjoner bak dem og om praktiseringen av dem.
- Loven bør differensiere mellom ulike arkeologiske kulturminner, etter hvor viktige de er.

3 Vedtaksfredning

Økonomi

- Når en fredning blir begrunnet med at kulturminnet har nasjonal verdi, bør det være en nasjonal oppgave å dekke de kostnader en fredning innebærer. Myndighetene bør dekke alle de faktiske merutgiftene fredningen medfører, og ikke bare en del av dem.
- I noen tilfeller bør myndighetene kjøpe bygninger som trenger store statlige tilskudd for å bli rehabilitert, og selge dem når de er rehabilitert.

Bygninger må også kunne omdisponeres til annen virksomhet, for eksempel næring.

- Kommunene må få økonomisk kompensasjon som svarer til det som gjelder ved vern av naturreservater og naturminner etter naturvernloven.
- I dag får de økonomiske og administrative konsekvensene av et fredningsvedtak liten oppmerksomhet. Flere foreslår at utredninger av slike konsekvenser blir tatt inn som en del av grunnlaget for fredning.
- I forbindelse med fredning bør det settes av midler til formidling.
- Private parter etterlyser dekning av kostnader som påløper når de må delta på møter og lignende i forbindelse med fredningsprosesser.

Prosess, veiledning og oppfølging

- Alle parter ønsker bedre informasjon om plikter og rettigheter i forbindelse med fredninger.
- Eierne etterlyser større fleksibilitet fra kulturminnemyndighetenes side i forbindelse med fredningsprosessene. Det bør blant annet tas hensyn til at bygninger skal fungere med dagens krav til funksjon og standard. Kommunale myndigheter peker på at bygninger som allerede er i sterkt forfall, i mindre grad bør fredes, og at kulturminneforvaltningen må komme tidligere inn i prosessen når et kulturminne blir foreslått fredet.
- Eiere og kommunale myndigheter mener saksbehandlingstiden er for lang. De etterlyser derfor mer forpliktende tidsfrister for kulturminneforvaltningens saksbehandling.
- Regionale myndigheter peker på at en i dag har for dårlig oversikt over behovet for vedlikehold av fredete bygninger. Flere foreslår at det blir utviklet en «loggbok» for alle fredete kulturminner og kulturmiljøer, med oppdatert oversikt over tilstanden og behovet for vedlikehold.
- Kulturminneforvaltningen bør følge opp kulturminnene langt bedre etter at fredningsvedtak er fattet.
- Flere av informantene peker på at en i deler av landet mangler håndverkere som har kompetanse mht. rehabilitering og vedlikehold av fredete bygninger og at det bør satses mer på systematisk opplæring.
- Den regionale kulturminneforvaltningen ønsker mer innsikt i hvordan man kan tolke og løse eieres behov innenfor fredningen.
- Det foreslås en mer fleksibel praktisering av regelverket, hvor det ikke er en nesten ufravikelig regel at det bare er den regionale kulturminneforvaltningens synspunkt som skal gjelde.
- En stor del av eiere og utbyggere mener at deres argumenter i liten eller ingen grad blir tatt hensyn til.
- De som er berørt av områdefredninger, etterlyser en part eller et myndighetsorgan som tar ansvar, slik at henvendelser til forvaltningsmyndighet ikke skyfles mellom de ulike deltakerne i prosessen.

4 Samordning av lovverk

- Det etterlyses klarere retningslinjer mht. praktiseringen av plan- og bygningsloven når også bestemmelser i særlover er aktuelle.

- Plan- og bygningsloven bør styrkes på bekostning av særlovene. Særlover som kulturminneloven gir et lovvern der det ikke alltid er rimelig forhold mellom vern og viktighet.

Vedlegg 8

Noen sentrale begreper

administrativt fredet : Da Norges første lov om fredning av bygninger ble vedtatt i 1920, ble det besluttet at statens verneverdige bygninger ikke skulle fredes gjennom vedtak. Stortinget forutsatte at staten ville ta vare på sin egen bygningsarv uten særskilt fredning. Statens verneverdige bygninger ble derfor gitt status som såkalt administrativt fredet.

alders tids bruk : Alders tid kan være av betydning som grunnlag for eiendomsrett, for bruksrett og for rettigheter i allmeningsforhold (eiendomsrett til, eller bruksrett eller særrettighet i, en allmenning).

anvendt forskning : Virksomhet av original karakter for å erverve ny viten, først og fremst rettet mot bestemte praktiske mål eller anvendelser.

automatisk fredet kulturminne : Kulturminne som er fredet direkte i loven (legalfredning).

bergkunst : Malte, hogde, innrissete eller slipte bilder i fjell, huler og på steiner.

bevaringsregulerte kulturminner og kulturmiljøer : Bygninger, anlegg, arkeologiske kulturminner og landskap som er regulert til spesialområde med formål bevaring etter plan- og bygningsloven paragraf 25 nr. 6.

direkte konservering : Inngrep i kulturminnet/gjenstanden for å redusere nedbrytingsprosesser. Omfanget av inngrep kan variere fra rengjøring av malt overflate og festing av små fragmenter (f.eks. tapet/maleri) til fjerning av korrosjon på en metallgjenstand og å stoppe innsektsangrep på bygninger.

faste kulturminner : Kulturminner som er fysisk knyttet til grunnen eller til en bestemt lokalitet.

fornminneregistret: Digitalt register med opplysninger om automatisk fredete kulturminner. Omfatter ca. 74 500 lokaliteter (ca. 300 000 enkeltminner). Databasen danner grunnlaget for den framtidige kulturminnebasen. Faglig driftsansvar ligger hos NIKU.

forskning : Se grunnforskning og anvendt forskning.

fredete kulturminner : Kulturminner som enten er automatisk fredet eller vedtaksfredet med hjemmel i kulturminneloven.

fordyrende tiltak : Meromkostninger som følger av pålegg fra den offentlige kulturminneforvaltningen.

forebyggende konservering : Retter seg mot kontroll av kulturminnet, gjenstanden eller omgivelsene og analyse av risikofaktorer; klima, lys, forurensning, håndtering, bruk. Omfatter tiltak som bevisst tilrettelegging og bruk, klimaregulering, bruk av egnete lokaler og sikring. I museene vil også organisering av magasiner og utstillinger hører inn her.

GAB : Eiendomsregister som gir informasjon om alder, byggemåte, funksjon, eierforhold. Kommunene har ansvar for å jourføre GAB-informasjonen og fylkeskommunene for å oppdatere og kvalitetssikre den kulturhistoriske informasjonen.

grunnforskning: Eksperimentell og teoretisk virksomhet som primært utføres for å erverve ny viten om grunnlaget for fenomener og observasjoner uten sikte på særskilte praktiske mål eller anvendelser.

immaterielle kulturminner: Ikke-materielle kulturminner, spor som gir mening i kraft av historie, tro og tradisjon.

kirkeregisteret : Internt, digitalt register hos Riksantikvaren. Omfatter alle stående og tapte kirker, i alt 3309 enheter. Ajourføres av Riksantikvaren.

konservering av kulturminner og gjenstander: Se forebyggende eller preventiv konservering, direkte konservering og restaurering.

kulturarv: Overordnet samlebegrep som innbefatter materiell og immateriell kulturarv. Den materielle kulturarven omfatter både løse objekter, faste kulturminner, skrevne og trykte dokumenter i arkiv og biblioteker, billedmateriale, fotografier og kunststverk.

kulturmiljø : Område hvor kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng.

kulturminneregistre : Systematiserte oversikter med opplysninger om type kulturminne, datering, lokalisering, tilstand, endringer, vernestatus og eventuelt eier.

kulturvern: I videste forstand er kulturvern vernet om muntlige, litterære og materielle overleveringer om levesett, kultur og historie fram til vår egen tid. Overordnet samlebegrep, som innbefatter arbeidet med å sikre, dokumentere, bruke og formidle de mange ulike deler av vår materielle og immaterielle kulturarv. Den materielle kulturarven omfatter både løse objekter, faste kulturminner, skrevne og trykte dokumenter i arkiv og biblioteker, billedmateriale og fotografier.

listeførte kirker : Ved ombygging, utvidelse, reparasjon og vedlikehold av kirker som er bygget i eller før 1850, eller kirker som er oppført på Riksantikvarens liste over særlig verneverdige kirker bygget etter 1850, skal saken forelegges Riksantikvaren til uttalelse før biskopen fatter vedtak, jf. rundskriv T-3/2000 (Forvaltning av kirke, kirkegård og kirkens omgivelser som kulturminne og kulturmiljø). Se også kirkeregisteret.

løse kulturminner : Kulturminner som ikke er faste kulturminner omfatter arkeologiske funn, gjenstander og mobile kulturminner.

L97: Læreplan for grunnskolen

marinarkeologiske kulturminner : Kulturminner under vann.

materielle kulturminner : Konkrete, fysiske kulturminner

medforvaltning: Medforvaltning eller samforvaltning, på engelsk co-management, brukes om forvaltningsordninger som tar sikte på å skape deltakerdemokrati og inkludere og ansvarliggjøre brukerne av ressursene som det offentlige forvalter.

miljøovervåking : Systematisk innsamling av miljødata ved hjelp av etterprøvbare metoder, basert på hypoteser om sammenhengen mellom årsak og virkning, og vurdering og rapportering av miljødataene. Miljøovervåking omfatter både påvirkninger, effekter og tilstand.

NINA-NIKU : Stiftelsen for naturforskning og kulturminneforskning.

nyere tids kulturminner : Kulturminnelovens betegnelse på kulturminner som er fra perioden etter 1537 (året etter reformasjonen).

regionalt nivå: Samlebegrep for den offentlige kulturminneforvaltningen i fylkeskommunen, Sametinget og ved de arkeologiske landsdelsmuseene og sjøfartsmuseene.

restaurering: Tiltak som sikter mot å tilbakeføre kulturminnet/gjenstanden til en antatt tidligere tilstand, form, utseende, kvalitet eller funksjon. Dette kan f.eks. dreie seg om å erstatte manglende deler, skifte ut ødelagte materialer, retusjeringer, reparasjoner.

rettighetshaver: En som har en rettighet til en gjenstand eller fast eiendom. Dette kan for eksempel være at man har rett til å la dyr beite på eiendom som eies av andre.

SEFRAK: Sekretariatet for registrering av faste kulturminner (system for registrering av bygninger som er eldre enn fra 1900, i Nord-Troms og Finnmark eldre enn 1945).

skjøtsel: Samlebegrep som innbefatter de tradisjonelle begrepene sikring, istandsetting og vedlikehold av kulturminner. Brukes spesielt om pleie og tilrettelegging av arkeologiske funnområder, vedlikeholdstiltak på landskap og landskapselementer. Vedlikehold er mer konkret behandling av selve kulturminnet/objektet.

stående bygninger/byggverk : Bygninger som kan brukes (motsatt ruiner).

tiltakshaver: Den eller de som søker om å gjennomføre et tiltak.

3Q: Prosjekt for tilstandsovervåking og resultatkontroll i jordbrukets landskap.

utviklingsarbeid: Systematisk arbeid som anvender eksisterende kunnskap, og som er rettet mot å framstille nye materialer, produkter og gjenstander, å innføre nye prosesser, systemer eller tjenester eller å forbedre dem som allerede eksisterer.

vedlikehold/vedlikeholdsnivå : Tiltak som er nødvendige for at et kulturminne ikke skal forfalle.

vedtaksfredede/vedtaksfredet kulturminne : Kulturminne som er fredet ved særskilt vedtak etter kulturminneloven.

verneverdi: Kulturminnet eller kulturmiljøets verdi basert på en samlet vurdering av forskjellige delverdier.

