



Strategisk plan

for forvaltning av arkeologiske
kulturminner og kulturmiljøer
2011-2020

UTVIDET VERSJON



Innholdsfortegnelse:

SAMMENDRAG	3
INNLEDNING	4
LANGSIKTIG STRATEGISK MÅL	5
DELMÅL OG TILTAK	7
DELMÅL 1	8
Satsingsområde: DATAGRUNNLAG	8
Satsingsområde: KRITERIEUTVIKLING OG PRIORITERING	10
Satsingsområde: METODEUTVIKLING	11
DELMÅL 2	12
Satsingsområde: FORVALTNINGSSTRUKTUR OG FORVALTNINGSRUTINER.....	12
Satsingsområde: VIRKEMIDLER	14
Satsingsområde: KUNNSKAP OG KOMPETANSE	16
DELMÅL 3	18
Satsingsområde: FORMIDLING	18
Satsingsområde: TILGJENGELIGHET OG BRUK	20
Satsingsområde: SAMARBEID	21

SAMMENDRAG

Riksantikvarens strategiske plan for forvaltning av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer er utarbeidet på oppdrag fra Miljøverndepartementet, som en oppfølging av prioriterte tiltak omtalt i bl.a. NOU 2002:1 *Fortid former framtid*, St.meld. nr.16 (2004-2005) *Leve med kulturminner* og St.prp. nr.1 (2007-2008) og de siste årenes tildelingsbrev for Riksantikvaren. I den forbindelse har Riksantikvaren utformet et strategisk dokument om måloppnåelse fram mot år 2020, med en planlagt revisjon i 2015.

Den strategiske planen har som langsiktige strategisk mål at *arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer forvaltes og formidles som unike kilder til kunnskap om fortidens samfunn, og som grunnlag for ny innsikt, opplevelse og bruk.*

I planen er det skilt ut tre delmål, og under hvert av disse delmålene er det igjen definert tre sentrale satsingsområder. Delmålene og satsingsområdene er:

- Delmål 1:
Sikring av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer baseres på et godt datagrunnlag, enhetlige kriterier og forsvarlige metoder
Satsingsområder under delmål 1:
 - *Datagrunnlag*
 - *Kriterieutvikling og prioritering*
 - *Metodeutvikling*

- Delmål 2:
Forvaltningen av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer er tydelig og preges av god dialog og ressursbruk
Satsingsområder under delmål 2:
 - *Forvaltningsstruktur og forvaltningsrutiner*
 - *Virkemidler*
 - *Kunnskap og kompetanse*

- Delmål 3:
Allmennhetens interesse og ansvarsfølelse for arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer er styrket
Satsingsområder under delmål 2:
 - *Formidling*
 - *Tilgjengelighet og bruk*
 - *Samarbeid*

Strategisk plan for forvaltning av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer 2011-2020 er et overordnet strategisk dokument som omfatter alle forvaltningsrelaterte oppgaver på arkeologifeltet som ligger til Riksantikvarens ansvarsområde som fagdirektorat. Det betyr også at alle pågående prosjekter og arbeid, der forvaltningen av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer inngår er tatt med i denne planen. Dette gjelder blant annet Kunnskapsløftet og Bevaringsprogrammene.

Det er utarbeidet en egen handlingsplan, med prioriterte tiltak i perioden 2012-2014.

INNLEDNING

I dag sorterer forvaltningen av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer under flere departementer. Denne strategiske planen omfatter de forvaltningsrelaterte oppgaver som ligger til Riksantikvarens ansvarsområde som fagdirektorat. Planen gjelder for alle arkeologiske kulturminner i landet, uavhengig av beliggenhet, alder eller etnisk tilknytning. Den strategiske planen vil først og fremst være et styringsdokument for Riksantikvarens satsinger i perioden 2011-2020. Sammen med andre relevante strategidokumenter ved institusjonen, samt nasjonale og internasjonale rammer og føringer, skal planen legges til grunn for direktoratets arbeid med arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer. Planen, og oppfølgingen av den, vil også ha klar funksjon som styringsdokument for de institusjonene som er gitt myndighet i ht. forskrift om faglig ansvarsfordeling mv etter kulturminneloven og deres respektive departementer.

Dokumentene som ligger til grunn for oppdraget, forutsetter at kulturminneforvaltningen skal være forutsigbar og tydelig. Forutsigbarhet er et grunnleggende prinsipp innenfor norsk forvaltning/myndighetsutøvelse, og ligger bl.a. til grunn for forvaltningslovens regler. En forutsigbar forvaltning vil bl.a. medføre krav til likebehandling og en transparent, etterprøvbar og rimelig skjønnsutøvelse. Den strategiske planen har som mål å identifisere og videreutvikle særlige satsingsområder som på kortere eller lengre sikt vil bidra til en kunnskapsstyrt, tydelig og god forvaltning av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer. Et annet viktig mål med planen er å peke på tiltak som kan bidra til å styrke allmennhetens interesse for arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer.

Den strategiske planen gjelder for perioden 2011-2020, med en planlagt revisjon i 2015. Planen er ment å være dynamisk, i den forstand at det vil være rom for kursendringer underveis dersom utenforliggende endringer eller erfaringer skulle tilsi det.

Kulturminnelovens definisjon av begrepene kulturminner og kulturmiljøer ligger til grunn for den strategiske planen. Det samme gjør kulturminnelovens opplisting av hva som er automatisk fredete kulturminner, jf. kml § 4. I den strategiske planen er det gjennomgående brukt betegnelsen ”arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer”. Kulturminneloven gir imidlertid ingen definisjon av hva som skal forstås som arkeologiske kulturminner. I det følgende er derfor Vallettkonvensjonens definisjon av arkeologiske kulturminner lagt til grunn.

“To this end shall be considered to be elements of the archaeological heritage all remains and objects and any other traces of mankind from past epochs

- i. the preservation and study of which help to retrace the history of mankind and its relation with the natural environment*
- ii. for which excavations or discoveries and other methods of research into mankind and the related environment are the main sources of information; and*
- iii. which are located in any area within the jurisdiction of the Parties*

The archaeological heritage shall include structures, constructions, groups of buildings, developed sites, moveable objects, monuments of other kinds as well as their context, whether situated on land or under water.”¹

¹ Europarådets konvensjon om vern av den arkeologiske kulturarv (revidert) 16.1.1992 (Vallettkonvensjonen), Artikkel 1 pkt 2 og 3. Ettersom det ikke foreligger en autorisert norsk oversettelse, har vi valgt å bruke den engelske versjonen.

LANGSIKTIG STRATEGISK MÅL

Med utgangspunkt i kulturminneloven og Miljøverndepartementets strategiske mål på kulturminnefeltet² har Riksantikvaren utformet følgende langsiktige strategiske mål for forvaltning av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer i perioden 2011-2020:

Langsiktig strategisk mål

Arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer forvaltes og formidles som unike kilder til kunnskap om fortidens samfunn, og som grunnlag for ny innsikt, opplevelse og bruk

I ca. 12000 år har det levd mennesker i Norge som har etterlatt seg fysiske spor. Disse konkrete sporene og sammenhengen mellom dem, samt steder det knytter seg tro og tradisjon til, representerer uerstattelige kilder til kunnskap om tidligere generasjoners liv og virke. For det meste av vår historie har vi ikke noe annet kildemateriale som kan gi oss slik innsikt. Dette er bakgrunnen for at de eldste kulturminnene siden 1905³ har hatt et strengt lovvern gjennom fredning. Den gang ble det satt et skille ved reformasjonen slik at det kun var kulturminner fra oldtid og middelalder som var omfattet av den automatisk fredningen. I senere endringer av kulturminneloven er skipsfunn og samiske kulturminner eldre enn hundre år også automatisk fredet/vernet. Denne endringen ble imidlertid ikke gjort gjeldende for andre etterreformatoriske arkeologiske kulturminner, som dermed ikke har det samme juridiske vernet som de førreformatoriske.

Arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer, representerer uerstattelige kilder til kunnskap og opplevelse, og utgjør en viktig erfarings- og kunnskapsbank for nålevende og fremtidige generasjoner. I tillegg til å representere uerstattelige kilder til kunnskap om forhistorien, er arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer også en viktig ressurs for samfunnet. De bidrar positivt i utviklingen av levende lokalsamfunn, gir steder særpreg og egenart, grunnlag for opplevelser og fungerer som ressurs for verdiskaping. En åpen og aktiv kommunikasjon mellom forvaltningen og samfunnet for øvrig bidrar til å styrke bevisstheten om kulturminnenes betydning for livskvalitet og trivsel, både i lokalt og globalt perspektiv.

Til grunn for forvaltningen av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer ligger i dag en rekke sentrale rammer og føringer, blant annet kulturminneloven med forskrifter, plan- og bygningsloven, nasjonale resultatmål samt internasjonale avtaler og konvensjoner.

Kulturminnelovens formål er at

² ”Mangfoldet av kulturminne og kulturmiljø skal forvaltest og takast vare på som bruksressursar, og som grunnlag for kunnskap, oppleving og verdiskaping. Eit representativt utval av kulturminne og kulturmiljø skal takast vare på i eit langsiktig perspektiv” (Prop. 1S (2009-2010)). I Prop. 1S 2010-2011 er det strategiske målet tatt bort, men Riksantikvaren oppfatter at intensjonene fortsatt er de samme.

³ Lov Af 13. Juli 1905 (Nr. 4) Om Fredning Og Bevaring Af Fortidslevninger

”Kulturminner og kulturmiljøer med deres egenart og variasjon skal vernes både som del av vår kulturarv og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning.”⁴

Videre heter det at

”Det er et nasjonalt ansvar å ivareta disse ressursene som vitenskapelig kildemateriale og som varig grunnlag for nålevende og fremtidige generasjoners opplevelse, selvforståelse, trivsel og virksomhet.”⁵

Det er viktig å understreke at forvaltningen av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer i Norge i dag fungerer godt, og er preget av stor grad av kunnskap og profesjonalitet. Det er likevel en rekke områder der vi fremdeles kan strekke oss lenger, effektivisere og bli tydeligere på de valg og prioriteringer som gjøres. Fortsatt er det viktig å arbeide for å gjøre fortiden interessant for folk flest og å skape forståelse og ansvarsfølelse for å forvalte og ta vare på arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer. Økt kunnskap om kulturminner og kulturmiljøers historiske verdi, kan føre til at tapet av slike kulturminner reduseres. Kunnskap og bevisstgjøring er viktige faktorer for å nå de nasjonale resultatmålene om at det årlige tapet av verneverdige kulturminner og kulturmiljøer og automatisk fredete arkeologiske kulturminner ikke skal overstige 0,5 %.

Internasjonale konvensjoner forplikter også Norge til å forvalte vår fysiske kulturarv på en forsvarlig måte. I 1995 ratifiserte Norge Vallettakonvensjonen – Europarådets konvensjon om vern av den arkeologiske kulturarv. Formålet med konvensjonen er å verne om arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer som en kilde til felles europeisk historie og identitet, og som redskap for vitenskapelige og historiske undersøkelser. To andre konvensjoner som også er særlig viktige for forvaltningen av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer er Firenze-konvensjonen – Europarådets landskapskonvensjon (ratifisert av Norge i 2001) og Faro-konvensjonen – Europarådets rammekonvensjon om kulturarvens verdi for samfunnet (ratifisert av Norge i 2008). Viktige elementer i Faro-konvensjonen er bl.a. alle kulturelle gruppers rett til at deres kulturarv bevares, bærekraftig utnyttelse av kulturminnene i samfunnsutviklingen, folks tilgang til kulturminnene, samt den demokratiske forvaltning av dem. Lokal forankring og medvirkning er også et viktig mål i landskapskonvensjonen der det legges vekt på å styrke enkeltmenneskets og lokalsamfunnets medvirkning i arbeidet med vern, forvaltning og planlegging av landskap.

⁴ Kml. § 1 første ledd

⁵ Kml. § 1 annet ledd

DELMÅL OG TILTAK

For å nå det langsiktige strategiske målet er det formulert tre delmål. Til hvert av disse delmålene er det igjen skilt ut tre satsingsområder med tilhørende tiltak, som også er forankret i *Riksantikvarens Visjon 2020*⁶. Rekkefølgen må ikke oppfattes som en prioritering av hva som er viktige og eventuelt mindre viktige tiltak. Det er Riksantikvaren som er ansvarlig for oppfølgingen av strategien og gjennomføringen av de ulike tiltakene. Mange av tiltakene krever like fullt et tett samarbeid med ulike aktører både i og utenfor kulturminneforvaltningen.

Delmål 1

Sikring av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer baseres på et godt datagrunnlag, enhetlige kriterier og forsvarlige metoder

Delmål 2

Forvaltningen av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer er tydelig og preges av god dialog og ressursbruk

Delmål 3

Allmennhetens interesse og ansvarfølelse for arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer er styrket

⁶ Kulturminnevernet 2020 - en ønsket tilstand. Vedtatt i RAs ledermøte 13.10.2010

DELMÅL 1

Delmål 1

Sikring av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer baseres på et godt datagrunnlag, enhetlige kriterier og forsvarlige metoder

Tiltak for å nå dette delmålet er fordelt på tre satsingsområder

- Datagrunnlag
- Kriterieutvikling og prioriteringer
- Metodeutvikling

Satsingsområde: DATAGRUNNLAG

En tydelig og god forvaltning av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer er avhengig av pålitelige og tilgjengelige oversikter og registre over kjente kulturminner. Askeladden⁷ er i dag en landsdekkende kulturminnedatabase. Databasen er under oppgradering, og den nye versjonen blir lansert i 2012. I 2009 ble det etablert en publikumsutgave av Askeladden med navnet Kulturminnesøk⁸. I tillegg finnes det en rekke sentrale databaser som forvaltningsmuseene har ansvar for. Det er viktig å legge til rette for utveksling av data mellom de ulike databasene. En forutsetning for at registrene skal fungere tilfredsstillende er at dataene er oppdaterte og kvalitetssikret, slik at blant annet stedfesting og faktaopplysninger om de enkelte kulturminnene er riktige. Her ligger det blant annet et stort potensial i bruk av ny teknologi, som for eksempel flybåren laserskanning, flyfoto, satellittbilder osv. Det er også utfordringer knyttet til videreføring av arbeidet med arkeologiske registreringer, bl.a. for å dekke områder og kulturminnetyper som tidligere ikke ble omfattet av registreringene for Økonomisk kartverk.

I en helhetlig og samordnet arealplanlegging er det viktig for kulturminneforvaltningen å kunne synliggjøre potensialet for funn av ”ikke kjente” arkeologiske kulturminner, for eksempel gjennom bruk av prognosekart. Blant arkeologer finnes det mye kunnskap om hvilke faktorer som kan brukes for å vurdere potensialet for funn av kulturminner i et område. Det er utført forskning og utprøving av ulike former for prognoseverktøy, både nasjonalt og internasjonalt. Videre forskning og utvikling på dette området og sammenstilling av eksisterende kunnskap er imidlertid nødvendig.

Kunnskap om kulturminnenes og kulturmiljøenes tilstand, hvordan de endrer seg og årsaker til dette, er viktig for en god politikkutforming og forvaltning. Miljøovervåking (MOV) gir resultater gjennom systematisk og langsiktig innhenting av data. Dette gir grunnlag for å

⁷ Askeladden – Riksantikvarens database for kulturminner

⁸ Kulturminnesøk - <http://www.kulturminnesok.no/>

avgjøre hva slags tiltak som skal settes i verk dersom kulturminner er truet av skade eller ødeleggelse. Gjennom systematisk overvåking, vil man finne ut hvilken effekt tiltakene har og evt. justere eller endre disse. Riksantikvaren har utarbeidet en egen strategi for MOV⁹.

Årlige rapporteringer og oversikter, som for eksempel KOSTRA¹⁰ -rapporteringen og data fra Askeladden, gir opplysninger om bl.a. ressursbruk og prioriteringer innenfor kulturminneforvaltningens ulike arbeidsfelt. Slike rapporteringer og oversikter er sentrale som grunnlag for videre prioriteringer og politikktutforming.

For å sikre at kulturminneforvaltningen har et godt grunnlag, må følgende **tiltak** settes i verk:

D1 KULTURMINNEDATA

Videreføre arbeidet med oppdatering og kvalitetssikring av kulturminnedata i Askeladden og sikre datautveksling med andre relevante databaser.

D2 REGISTRERINGER

Bidra til å etablere og gjennomføre nasjonale og regionale registreringsprosjekter og videreutvikle arbeidet med ulike prognoseverktøy.

D3 MILJØOVERVÅKING

Følge opp de foreslåtte tiltakene i Riksantikvarens strategi for miljøovervåking, med fokus på metodeutvikling og etablering av nye overvåkingsprogram.

D4 OVERSIKTER/STATISTIKK

Framskaffe relevant statistisk materiale gjennom å videreutvikle eksisterende rapporteringssystemer og registre og tilgjengeliggjøre dette som grunnlag for ulike prioriteringer.

⁹ Strategi for miljøovervåking på kulturminnefeltet 2009-2020
<http://www.riksantikvaren.no/Norsk/Arbeidsomrader/Miljoovervaking/Strategi/>

¹⁰ Kommune-Stat-Rapportering (Statistisk Sentralbyrå)

Satsingsområde: KRITERIEUTVIKLING OG PRIORITERING

Økt grad av forutsigbarhet i forvaltningen stiller krav til mest mulig enhetlige verdivurderinger, og behov for et felles nasjonalt kriteriesett for vurdering av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer. For å kunne sikre lokale særtrekk og regionale forskjeller må et slikt kriteriesett være både romslig og dynamisk. Dette må også ses i sammenheng med vurderinger av hva som er nasjonale interesser, og hvordan man skal sikre et representativt utvalg av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer. I tillegg må det gis føringer for hvilke kriterier som skal legges til grunn ved vurdering av ulike saker bl.a. ved spørsmål om dispensasjon i ht. kml. § 8, utforming av vilkår i ht. kml. § 10, forskningsgravninger i ht. kml. § 11 b, skjøtsel og tilrettelegging i ht. kml. § 11 a. Det samme gjelder for de vurderinger som legges til grunn for utarbeidelse av bevaringsprogrammer og verneplaner.

Norge har ratifisert Haag-konvensjonen av 1954 om beskyttelse av kulturarv ved væpnet konflikt¹¹. Konvensjonens annen tilleggsprotokoll fra 1999 er ikke ratifisert, men det er igangsatt et arbeid med tanke på slik ratifisering. Som en følge av dette arbeidet må det velges ut og nomineres særlig verdifulle kulturminner til utvidet beskyttelse etter tilleggsprotokollen.

Videre er det et uttrykt mål i Norsk miljøpolitikk at et representativt utvalg av særlige verdifulle arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer fra ulike tidsepoker med deres egenart og variasjon skal sikres. For å nå dette målet må det blant annet legges større vekt på sikring av etterreformatoriske arkeologiske kulturminner og den kunnskapskilde disse representerer. Det er også et uttrykt mål at mangfoldet av kulturminner i dagens flerkulturelle samfunn skal sikres. Dette krever en økt bevissthet om og større vektlegging av nasjonale minoriteters kulturminner.

For å sikre størst mulig grad av forutsigbarhet knyttet til verdivurderinger og faglige prioriteringer i kulturminneforvaltningen, skal følgende **tiltak** settes i verk:

KP1 KRITERIER

Videreutvikle kulturminneforvaltningens kriterier¹² og fremme en enhetlig bruk av disse når det gjelder vurdering av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer, uavhengig av alder.

KP2 SÆRLIG VERDIFULLE KULTURMINNER

Identifisere særlig verdifulle arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer og utarbeide planer for en best mulig forvaltning av disse.

¹¹ UNESCO-konvensjonen om bevaring av kulturminner under væpnet konflikt (Haag, 1954-1999)

¹² Jf. Riksantikvarens rapport "Alle tiders kulturminner"

Satsingsområde: METODEUTVIKLING

Større krav til forutsigbarhet, effektivitet og forenkling i forvaltningen forutsetter godt utviklede nasjonale standarder. På noen områder innenfor arkeologien finnes det allerede slike standarder. For middelalderbyene er det utarbeidet en standard for krav til miljøovervåking og undersøkelser av kulturlag¹³. Det er også utarbeidet en egen standard for registrering av tap og skade på automatisk fredete kulturminner¹⁴. Det er samtidig behov for standarder på en rekke andre områder. Eksempler er utveksling av data/kunnskap der de ulike forvaltningsinstitusjonene bruker ulike registrerings- og dokumentasjonsmetoder, og der manglende standarder medfører unødvendig ressursbruk. Riksantikvaren har et overordnet ansvar som koordinator og pådriver for utvikling av slike standarder, og for at dataene er tilgjengelige.

De siste årene har det vært en stadig utvikling av teknologiske metoder som kan benyttes ved arkeologiske registreringer og utgravninger. Dette gjelder blant annet ulike former for geofysisk prospektering, flybåren laserskanning (LiDAR) osv. Mange av disse metodene har det til felles at de i stor grad begrenser den fysiske skadevirkningen på kulturminnene og øker effektiviteten og nøyaktigheten ved dokumentasjonen. Utvikling og utprøving av slike metoder foregår i dag parallelt ved flere forsknings- og forvaltningsinstitusjoner i Norge og i andre land.

Gjennom Norges ratifikasjon av Vallettakonvensjonen har vi forpliktet oss til å ”...iverksette tiltak for fysisk vern av den arkeologiske kulturarv ved å vedta bestemmelser om bevaring og vedlikehold av den arkeologiske kulturarv, fortrinnsvis in situ”¹⁵. Kunnskapen om hvorvidt ivaretagelse av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer in situ er en egnet metode for langsiktig ivaretagelse er mangelfull, men også her foregår det forskning og utredning på feltet både nasjonalt og internasjonalt. Økt kunnskap om endringer som medfører negative konsekvenser for kulturminnenes in situ bevaring, og metoder for å hindre dette, vil bidra til en bedre forvaltning.

For at kulturminneforvaltningen skal ha tilfredsstillende verktøy for å sikre arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer i et langsiktig perspektiv, må følgende tiltak settes i verk:

M1 **STANDARDER**

Bidra til å utvikle standarder for dokumentasjon, datalagring og miljøovervåking, der dette viser seg å være nødvendig.

M2 **TEKNOLOGISKE METODER**

Stimulere til videreutvikling og bruk av inngrepsfrie metoder i forbindelse med registrering og utgravning.

M3 **IN SITU BEVARING**

Bidra til utvikling av metoder for best mulig sikring av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer (in situ, løse kulturminner i dyrka mark, nedbrytning av organisk materiale og metaller).

¹³ NS 9451:2009

¹⁴ NS 9550:2003

¹⁵ Vallettakonvensjonen artikkel 4 pkt. ii

DELMÅL 2

Delmål 2

Forvaltningen av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer er tydelig og preges av god dialog og ressursbruk

Tiltak for å nå dette delmålet er fordelt på tre satsingsområder

- Forvaltningsstruktur og forvaltningsrutiner
- Virkemidler
- Kunnskap og kompetanse

Satsingsområde: FORVALTNINGSSTRUKTUR OG FORVALTNINGSRUTINER

For å oppnå en tydelig og profesjonell forvaltning av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer, er det nødvendig å ha en forvaltningsstruktur med klar ansvarsfordeling og gode rutiner.

En viktig suksessfaktor for at kulturminneforvaltningen skal kunne framstå som tydelig, er tidlig involvering i ulike beslutningsprosesser. For å kunne være mer forutsigbar i slike prosesser er det viktig å utrede hvilke muligheter som finnes for å kunne komme tidlig inn med informasjon og innspill. Særlig gjelder dette for arealplanprosesser.

Kulturminneforvaltningens avgjørelser i enkeltsaker baseres på et faglig skjønn, men det er rom for forbedringer når det gjelder mer enhetlige rutiner i enkeltsaksbehandlingen. For å sikre en god ressursbruk er det også viktig å se nærmere på ulike måter å forbedre saksbehandlingen på, både med tanke på oppgavefordeling og med tanke på samarbeid, informasjonsflyt, kommunikasjon og erfaringsutveksling.

Det er generelt sett en del utfordringer knyttet til ressursbehovet ved enkelte av institusjonene når det gjelder oppfølging av lovpålagte oppgaver. Dette gjelder særlig opprettholdelsen av faste saksbehandlerstillinger, samt midlertidig engasjert personale i forbindelse med registrerings- og utgravningsvirksomheten generelt. Riksantikvaren vurderer det som viktig å følge opp denne situasjonen.

For å sikre størst mulig grad av forutsigbarhet, tydelighet og rasjonalitet i forvaltning av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer, må følgende **tiltak** settes i verk:

FF1 OPPGAVEFORDELING OG FORENKLING

Gjennomgå og evaluere dagens forvaltningsstruktur og forvaltningsrutiner. Foreslå forenklinger og evt. endringer i oppgavefordelingen. Fylkeskommunene og Sametinget

*skal på sikt få større anledning til å gjennomføre forenklet saksbehandling.
Riksantikvaren tar sikte på å fremme et forslag til Miljøverndepartementet om en justering av ansvarsforskriften om dette.*

FF2 SAMARBEID

Vurdere behov for nærmere avklaringer og evt. retningslinjer knyttet til forståelsen av § 3 i Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven om samarbeidsplikt mv.

FF3 TIDLIG INVOLVERING

Utarbeide veiledning om hvordan fylkeskommuner/Sametinget og kommuner kan utnytte de mulighetene som ligger i plan- og bygningsloven for å kunne komme tidlig inn med informasjon og innspill i planleggingen av nye tiltak overfor aktuelle aktører. Utrede andre muligheter for tidlig involvering i saker som ikke behandles etter plan- og bygningsloven.

FF4 VEILEDNINGSMATERIELL

Videreutvikle Riksantikvarens nettbaserte arkeologiveileder og utarbeide annet relevant veiledningsmateriell.

FF5 BUDSJETTERINGSMALER

Implementere nye retningslinjer for budsjettering av arkeologiske utgravninger. Utarbeide nye retningslinjer/rutiner for prosjektplaner og rapportering og sikre allmenn tilgang til disse. Utvikle retningslinjer for budsjettering av arkeologiske registreringer.

FF6 DIGITALE FORVALTNINGSVERKTØY

Videreutvikle Askeladden som effektivt og kvalitetssikret forvaltningsverktøy i saksbehandlingen.

FF7 GRUNNFINANSIERING

Synliggjøre ressursbehovet i regional kulturminneforvaltning slik at de kan følge opp lovpålagte oppgaver.

Satsingsområde: VIRKEMIDLER

En tydelig og profesjonell forvaltning av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer krever et bredt spekter av virkemidler, der både juridiske og økonomiske spiller en vesentlig rolle. Blant de viktigste juridiske virkemidlene er Lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner (kml) og Lov av 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (pbl). En rekke arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer er likevel ikke tilfredsstillende sikret i dag. Skillet ved reformasjonen for den automatiske fredningen gjør at bevarings- og kunnskapsverdien til mange arkeologiske kulturminner ikke forvaltes tilfredsstillende, jf. internasjonale avtaler, se. s. 5.

Den flytende 100-årsgrensen for automatisk fredning og vern av henholdsvis samiske kulturminner og skipsfunn gir andre utfordringer. Manglende oppdaterte og tilgjengelige oversikter over slike kulturminner, det stadig økende antallet kulturminner og kunnskapen om hva som til enhver tid er regnet som automatisk fredet eller vernet, utfordrer både kulturminneforvaltningen, planmyndigheter og eiere¹⁶.

Økonomiske virkemidler omfatter både statlige, fylkeskommunale, kommunale og private finansieringsordninger. Statlige tilskudd til sikring av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer forvaltes i hovedsak av ordninger underlagt Miljøverndepartementet og Landbruks- og matdepartementet. Fylkeskommunene/Sametinget og kommunene bevilger også penger til ulike tiltak som omfatter arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer, hovedsakelig knyttet til skjøtsels-, formidlings- og utviklingsprosjekter. Privat innsats og finansiering gjennom ulike interesseorganisasjoner og stiftelser er også en viktig forutsetning for aktivitet lokalt. Riksantikvaren ser et behov for at eksisterende tilskuddsordninger utredes og evalueres med tanke på en bedre samordning og utnyttelse av tilgjengelige ressurser.

Undersøkelser har vist at kulturminneforvaltningen ofte oppfattes som uforutsigbar når det gjelder fastsettelse av omfang og kostnader ved arkeologiske registreringer etter kml. § 9. Det er også utfordringer knyttet til tolkingen av begreper som *særlige grunner* og *urimelig tyngende* i kml § 10. I saker der staten skal dekke utgiftene til undersøkelser (ved mindre, private tiltak) fungerer dagens ordning heller ikke helt etter hensikten. Fylkeskommunene og Sametinget mangler ofte økonomiske ressurser til å håndtere slike saker. Dette fører til manglende registreringer, forskjellsbehandling og varierende kvalitet på dokumentasjonen som skal ligge til grunn for de endelige beslutningene.

For å sikre en best mulig utnyttelse av aktuelle virkemidler og ressurser, skal følgende **tiltak** settes i verk:

V1 **JURIDISKE VIRKEMIDLER**

Videreføre arbeidet med å utrede mulighetene som ligger i kulturminneloven og plan- og bygningsloven for å sikre en effektiv og god forvaltning.

V2 **HUNDREÅRSGRENSEN**

Videreføre arbeidet med å vurdere og utrede konsekvenser av hundreårsgrensen for samiske kulturminner og igangsette tilsvarende arbeid for skipsfunn.

¹⁶ NIKU har publisert en forskningsrapport som ser nærmere på denne problemstillingen, se NIKU Rapport 40 – 2010. *100-årsgrensen for automatisk fredete samiske kulturminner: Status og scenarier.*

V3 FINANSIERINGSORDNINGER

Gjennomgang av statlige finansierings- og tilskuddsordninger med vekt på vurdering av ressursbehov, nye ordninger og bedret koordinering.

V4 KRITERIER FOR TILSKUDD ETTER KML. § 10

Evaluere bruken av bestemmelsene i kml § 10 knyttet til statlig kostnadsdekning og fremme forslag til tydeligere tolkningskriterier.

Satsingsområde: KUNNSKAP OG KOMPETANSE

En tydelig forvaltning og fornuftig ressursbruk må baseres på kunnskap om arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer, kjennskap til hvordan forvaltningen foregår i dag, og om hvordan ressursene brukes. Oppdatert kunnskap er helt nødvendig for en konstruktiv dialog internt i forvaltningen, og mellom forvaltning, fagmiljø, andre sektorer og allmennheten.

Kulturhistorisk kunnskap og kunnskap om arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer utvikles kontinuerlig i forvaltningen og i forskningsmiljøene. Ny kunnskap innhentes i form av resultater fra forvaltningsundersøkelser, forskning og utvikling og utredninger. Utvikling av ny kunnskap er nødvendig for å holde en profesjonell forvaltning faglig oppdatert til en hver tid, og for å utøve faglig skjønn i bl.a. saksbehandlingen. Involvering av kulturminneforvaltere i FoU¹⁷-prosjekter er en effektiv måte å implementere ny kunnskap på. Dokumentasjon og datainnsamling knyttet til forvaltningsundersøkelser utgjør i dag en vesentlig kilde til ny kunnskap. Tiltakshavere er ikke pålagt å betale for forskning i etterkant av slike undersøkelser. Det finnes i dag begrensede midler til slik forskning og mye av materialet blir liggende uutnyttet i museenes magasiner. Noe forskning finansieres i dag av Norges forskningsråd og gjennom statlige bevilgninger til universitetsmuseene, undervisningsinstitusjonene og frittstående forskningsinstitutter. Som en oppfølging av St.meld. nr.15 (2007-2008) *Tingenes tale* har Kunnskapsdepartementet også iverksatt en strategisk satsing, som på sikt skal styrke forsknings- og formidlingsvirksomheten ved universitetsmuseene, bl.a. innenfor arkeologi.

Riksantikvaren har tatt initiativ til og gitt tilskudd til utarbeidelse av faglige programmer. De faglige programmene skal bidra til å sikre en kunnskapsbasert forvaltning. De skal også fungere som et hjelpemiddel ved vurdering av søknad om dispensasjon etter kml §§ 8 og 14 og skal ligge til grunn for utarbeidelse av prosjektplaner. Programmene synliggjør både dagens kunnskapsstatus og faglige prioriterte satsingsområder, men kan utvikles videre med tanke på å synliggjøre både lokale og nasjonale satsingsområder.

For å sikre at kulturminneforvaltningen i vid forstand får et tilstrekkelig solid og faktabasert faglig fundament, må følgende **tiltak** settes i verk:

KK1 FORSKNING

Bidra til å styrke forskning som dekker kulturminneforvaltningens kunnskapsbehov på arkeologifeltet.

KK2 PROGRAMSATSING

Bidra til å etablere finansieringsordninger for å styrke forskning og forskningsformidling, både vitenskapelig- og populærvitenskapelig publisering basert på datatilfanget fra arkeologiske undersøkelser.

KK3 FAGLIG PROGRAM

Videreutvikle de faglige programmene og sikre ressurser til ferdigstilling, jevnlig oppdatering og videreføring av disse.

¹⁷ FoU – Forskning og utvikling. De siste ti årene har Riksantikvaren hel- eller delfinansiert ca. 15 FoU-prosjekter innen arkeologi.

KK4 SLUTTRAPPORTER

Etablere rutiner for å sikre at sluttrapporter fra registreringer og utgravninger er tilgjengelige på en felles nettportal, for eksempel Askeladden.

KK5 KOMMUNENES KOMPETANSE

Bidra til å øke kommunenes og andre lokale aktørers kompetanse når det gjelder arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer, bl.a. ved å utvikle veiledningsmateriell og gjennomføre kurs om forvaltning av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer for politikere og kommunalt ansatte.

KK6 MØTER, KURS, NETTPORTAL

Formidle forvaltnings- og arkeologifaglig kunnskap som er relevant for kulturminneforvaltningen gjennom samarbeidsmøter, kurs, fagseminarer, nettportal osv.

KK7 HOSPITERINGSORDNINGER

Bidra til å iverksette hospiteringsordninger for ansatte i kulturminneforvaltningen og utrede mulighetene for tilsvarende ordninger for erfaringsutveksling med relevante sektorer.

DELMÅL 3

Delmål 3

Allmennhetens interesse og ansvarfølelse for arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer er styrket

Tiltak for å nå dette delmålet er fordelt på tre satsingsområder

- Formidling
- Tilgjengelighet og bruk
- Samarbeid

Satsingsområde: FORMIDLING

Kulturminneforvaltningen har et ansvar for å bidra til å dekke allmennhetens ønske om kunnskap og informasjon om arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer. Dette kan skje på flere måter.

Samlingsformidlingen i regi av forvaltningsmuseene er en sentral del av dette. Det er også viktig å formidle ny kunnskap fra arkeologiske feltundersøkelser og kunnskap om arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer tilbake til lokalsamfunnene. Utfordringene ligger i å gjøre forhistorien relevant, interessant og tilgjengelig. Formidlingen av det hverdagslige blir da like viktig som det unike, det eldste, det første osv.

Det er også viktig å sikre at mest mulig av den kunnskapen som finnes er tilgjengelig når den etterspørres, og at den er forståelig. Dette gjelder også de mange rapportene fra registreringer og utgravninger som produseres hvert år. For å nå ut med kunnskap om hva som finnes av arkeologiske kulturminner og hvor disse er, er publikumsutgaven av Askeladden - Kulturminnesøk - en effektiv og god kanal. Mediene er også en viktig kanal for å skape synlighet og oppmerksomhet om dagens kunnskap om fortida.

For å sikre at kulturminneforvaltningen klarer å vekke og tilfredsstillere allmennhetens interesse for arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer og deres betydning, må følgende **tiltak** settes i verk:

F1 FORMIDLING

Bidra til å informere, formidle og kommunisere aktivt for å tilfredsstillere allmennhetens nysgjerrighet og skape forståelse for forvaltningen av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer.

F2 TILGJENGELIG INFORMASJON

Etablere rutiner for at korte resymeer av registrerings- og utgravningsrapporter er tilgjengelige for alle, samt bidra til å styrke formidling i felt.

F3 UTLÅN AV GJENSTANDER

Bidra til ordninger som bedrer mulighetene for utlån av gjenstander og annet relevant materiale fra forvaltningsundersøkelsene til formidling lokalt/regionalt.

Satsingsområde: TILGJENGELIGHET OG BRUK

En lang rekke arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer har en viktig plass i mange lokalsamfunn og betyr mye for nærmiljøet og interessen i befolkningen generelt. Mangel på skjøtsel og tilrettelegging kan imidlertid medføre til at kulturminner går tapt.

Skjøtsel og tilrettelegging av arkeologiske kulturminner er en viktig satsing. I tråd med St.meld. nr.26 (2006-2007) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøstand* er det etablert ti bevaringsprogrammer der flere av programmene er spesielt knyttet til sikring og tilrettelegging av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer¹⁸. Bevaringsprogrammet for spesielt utvalgte arkeologiske kulturminner er ett av disse. Formålet med programmet er å sikre et representativt utvalg i et langsiktig perspektiv, der mangfoldet av kulturminner og kulturmiljøer forvaltes og tas vare på som bruksressurser og som grunnlag for kunnskap, opplevelse og verdiskaping. Programmet tar høyde for å tilrettelegge et gitt antall arkeologiske kulturminner innen 2020, basert på innspill fra regional kulturminneforvaltning.

All tilrettelegging skal gjennomføres på en slik måte at vesentlige kulturminneverdier ikke går tapt og også i tråd med prinsipper for universell utforming, så langt dette er mulig. For å nærme seg et samfunn der alle kan delta på en likeverdig måte, er universell utforming viktig¹⁹. Regjeringen har som visjon at Norge skal være universelt utformet innen 2025, og kulturminneforvaltningen har sektoransvar for å gjøre kulturminner tilgjengelige. Miljøverndepartementet har utarbeidet en veileder som omfatter temaet kulturminner og universell utforming²⁰.

Kulturminner og kulturmiljøer oppfattes av de fleste som viktige lokale ressurser, som kan bidra til å skape attraktive tettsteder og nærmiljøer og fremme næringsutvikling. I verdiskapingsprogrammet, som nå er i slutfasen, er det gjort en rekke positive erfaringer. Riksantikvaren ser det som viktig å bruke disse erfaringene i det videre arbeidet med arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer, verdiskaping og stedsutvikling.

For å styrke allmennhetens interesse og ansvarfølelse for arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer, må følgende **tiltak** settes i verk:

TB1 *SIKRING OG TILRETTELEGGING*

Følge opp aktuelle bevaringsprogrammer.

TB2 *UNIVERSELL UTFORMING*

Følge opp Riksantikvarens handlingsplan for arbeid med universell utforming.

TB3 *VERDISKAPING*

Bidra til å skape forståelse for at arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer er en positiv ressurs for lokalmiljøene.

¹⁸ Bevaringsprogrammer for samiske kulturminner, verdensarven, ruiner, bergkunst og utvalgte arkeologiske kulturminner

¹⁹ Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)

²⁰ <http://www.bufetat.no/deltasenteret/Verktoy-for-universell-utforming-i-kulturminnevern/>

Satsingsområde: SAMARBEID

En tydelig og profesjonell forvaltning av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer krever et nært samarbeid med andre aktuelle offentlige myndigheter, bransjer og virksomheter utenfor kulturminneforvaltningen. Alle samfunnssektorer og aktører har et selvstendig ansvar for å legge miljöhensyn til grunn for sin virksomhet. Et godt samarbeid kan bidra til større forståelse og kunnskap, og sikre koordinert og målrettet virksomhet i forhold til å forvalte kulturminneverdiene på en best mulig måte.

Sektorsamarbeid foregår på ulike nivåer og er viktig både med tanke på erfaringsutveksling, opplæring og gjennomføring av felles prosjekter, utarbeiding av veiledningsmaterieill, oppfølging og koordinering av juridiske og økonomiske virkemidler osv.

Det finnes en lang rekke frivillige organisasjoner, foreninger, grunneiere og andre privatpersoner som er en stor og viktig ressurs i forvaltning av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer. I mange tilfeller besitter disse informasjon som er av særlig verdi i beslutningsprosesser. De er også en viktig ressurs og samarbeidspart i forbindelse med formidling, skjøtsel og tilrettelegging.

For å sikre større grad av interesse og ansvarsfølelse og langsiktig og god forvaltning av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer, må følgende **tiltak** settes i verk:

S1 SEKTORSAMARBEID

Videreutvikle sektorsamarbeid med fokus på helhetlig forvaltning og felles utviklingsprosjekter.

S2 SAMARBEID LOKALT

Stimulere til økt samarbeid med kommuner, frivillige organisasjoner, foreninger, grunneiere og andre privatpersoner, blant annet når det gjelder kunnskapsutveksling og gjennomføring av registreringer av ikke-fredete arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer lokalt.