



Det Kgl. Miljøverndepartement  
Postboks 8013 Dep  
0030 Oslo

Saksbehandler  
Terje Brattli  
Telefon 73 59 21 72  
E-post [terje.brattli@vm.ntnu.no](mailto:terje.brattli@vm.ntnu.no)

Vår dato:  
27.06.02

Vår ref.:  
2002/146/008/LFS

Deres dato:  
28.02.02

Deres ref.:  
2002-458-1 K/Thg/tla

## **NOU 2002:1 FORTID FORMER FRAMTID - UTFORDRINGER I EN NY KULTURMINNEPOLITIKK - HØRINGSUTTAELSE**

Den foreliggende utredningen er et forholdsvis stort og omfattende dokument. Vi har av den grunn valgt å fokusere på de saksområdene som ut fra Vitenskapsmuseets (VM) perspektiv er mest relevante og aktuelle. VM's høringsuttaelse konkluderer med følgende:

- 1) Utredningen mangler viktige elementer når det gjelder grunnforskning, registerrelaterte problemstillinger og organisering på det regionale nivået.
- 2) Muligheter og trusler for framtidens kulturminnepolitikk avhenger av hvordan verdi- og organisasjonsspørsmålet takles.
- 3) VM støtter satsningen på regionale museum, og er innstilt på å gå inn i nettverkssamarbeid både på formidlings-, forvaltnings- og forskningssiden.
- 4) Det må utformes en klar politikk når det gjelder forholdet mellom forskning og forvaltning.
- 5) De forestående endringene i den regionale kulturminneforvaltningen bør resultere i at landsdelsmuseene får en større rolle i forvaltningen av de arkeologiske kulturminnene.
- 6) En oppmykning av den geografiske og tematiske ansvarsfordelingen har både positive og negative implikasjoner.
- 7) Opprettholdelse av en særlov for kulturminner vurderes som positivt.
- 8) Samarbeid med Samisk kulturminneråd når det gjelder undervisning, forvaltning og forskning er ønskelig.
- 9) Alternativer til utvalgets økonomiske løsningsforslag savnes.
- 10) VM advarer mot å prøve og gjøre et offentlig ansvar som kulturminnefeltet til økonomiske overskuddsforetak.
- 11) Forslaget om momsfritak for arkeologiske undersøkelser støttes.
- 12) Utvalgets forslag om endring i dekningsplikten vil kunne føre til en rekke uheldige konsekvenser.
- 13) VM er i ferd med å bygge opp en forskningsbasert forvaltningsrelatert utdanning på arkeologisiden.
- 14) Behovet for kunnskapsoppbygging gjennom forskning er stort.
- 15) VM støtter utvalgets forslag om å styrke konservatorutdanningen, og understreker behovet for et institutt for konservorteknologi.
- 16) VM er i utgangspunktet positiv til kommuneprosjektet, men ser med uro på forslaget om kommunal oppgavedifferensiering.

## 1. Utredningens mål, strategier og innsatsområder som grunnlag for en framtidsrettet kulturminnepolitikk

- Favner utredningens mål, strategier og innsatsområder hovedelementene i det som bør bli den nye og framtidsrettede kulturminnepolitikken?

Mål, strategier og innsatsområder favner etter VM sitt syn ikke alle hovedelementene i det som bør bli den nye og framtidsrettede kulturminnepolitikken. Her skal det pekes på tre områder: 1) Fraværet av perspektiv på forskningsfeltet når det gjelder målsetninger, strategier og innsatsområder. Dette gjelder særskilt for grunnforskningen, 2) Når det gjelder registerfeltet er verken mål, strategier eller innsatsområder for arkeologiens del tilstrekkelig dekkende for den framtidige kulturminnepolitikken, 3) Kommunal og regionaldepartementets (KRD) utspill i St. meld. nr. 19 (2001-2002) vedrørende miljøforvaltningen på det regionale nivå må utredes som et alternativ.

### Forskningen

Når det gjelder dette feltet, skal det sies at en sterk fokusering på forskningen, og da særskilt på grunnforskningen synes å ligge utenfor utvalgets mandat. Imidlertid gjør ikke dette mangelen mindre vesentlig, kanskje snarere tvert i mot. Utvalget foreslår at både den anvendte forskningen og grunnforskningen skal styrkes utover dagens nivå gjennom økt tilførsel av midler. Fra VM sin side savnes det forslag til alternative økonomiske løsninger. Miljøverndepartementet (MD) har ansvaret for det saksfeltet som tilfører mest midler til den arkeologiske virksomheten i Norge. VM mener derfor at det er rimelig at dette departementet også må ta større ansvar når det gjelder den arkeologiske grunnforskningen. Slik vi ser det, er dette også i tråd med utvalgets forslag om å formalisere et samarbeid på departementsnivå med sikte på å samordne innsatsen best mulig i gråsonefelt og når det gjelder beslektede samarbeidsflater. (Kap. 10.7 og 10.9)

### Registrene

Innledningsvis skal det understrekes at VM stiller seg positiv til de forslagene utvalget fremmer. Imidlertid etterlyser vi en gjennomgang og analyse av grunnleggende beslektede problemer innenfor feltet. Det faktum at dagens registerpolitikk på vesentlige punkter er uegnet for å løse oppgaver knyttet til forskning og forvaltning av arkeologiske kulturminner berøres i realiteten ikke. Til tross for at prognosedannelser nevnes og at det erkjennes at et register alltid er et speilbilde av et gitt tidspunkt, savnes tanker om hvordan man i praksis skal forholde seg til at en stor del av de arkeologiske kulturminnene er ukjente, og at forvaltningen følgelig må preges av en betydelig grad av uforutsigbarhet.

### Organiseringen av den regionale kulturminneforvaltningen

Utvalget synes ikke å være på linje med det KRD foreslår i St.meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå*. Her slås det fast at det er et prinsipp for oppgavefordelingen at standardiserte og regelorienterte oppgaver og kontrolloppgaver (myndighetsutøving) bør være et statlig ansvar, samt at miljøoppgavene på regionalt nivå er knyttet til nettopp slike oppgaver. Slik vi forstår dette, er det naturlig å anta at dette også må gjelde kulturminneforvaltningen på regionalt nivå. Både som aktør i forvaltningssystemet og som grunnforskningsenhet ser VM det som en fordel at forvaltningen av kulturminner, og da særskilt de arkeologiske, i sin helhet blir et statlig anliggende, og slik unndratt regional politisk styring. Dette fordi det store antallet fylkeskommuner vanskeliggjør gjennomføringen av en overgripende, nasjonal kulturminnepolitikk. Her er også habilitetsspørsmålet av vesentlig betydning, slik det har vært lagt vekt på i tidligere utredninger.

- Hva er de største mulighetene - og eventuelt truslene - for framtidens kulturminnepolitikk?

Slik VM ser det ligger de største mulighetene og truslene innenfor 1) utviklingen av en vernefilosofi, og 2) organiseringen av kulturminnefeltet som helhet. Dersom disse to områdene ikke håndteres på en god måte, løper vi faren for å oppleve en intern krise som kan få karakter av å være "eksistensiell", i tillegg til en legitimeringskrise utad. Det er positivt at utvalget etterlyser en aktiv og levende debatt om prioriteringer og virkemidler, og slik bidrar til å føre vernefilosofiproblematikken et steg videre gjennom å fokusere på det dynamiske og prosessuelle. Imidlertid er det avgjørende for den framtidige utviklingen på dette feltet, både internt og eksternt, at det gjennomføres grunnleggende analyser og vurderinger av verdibegrepet, bærekraftbegrepet og kulturminner og kulturmiljøer som en del av en helhetlig miljø- og ressursforvaltning. Dette utgjør et av fundamentene i landets kulturminnepolitikk. Når det gjelder organiseringen av kulturminnefeltet, ser vi store muligheter dersom dette feltet håndteres på en god måte. Imidlertid kan også dette området komme til å representere en trussel mot, snarere enn en mulighet for framtidens kulturminnepolitikk, dersom man ikke lykkes i å utforme en organisasjonsstruktur som oppleves som hensiktsmessig både innad i kulturminnesektoren og utad.

## 2. Hvordan legge til rette for aktiv bruk og ivaretagelse av mangfoldet i kulturarven?

- Hvordan bør kulturminnepolitikken legge til rette for å skape interesse og engasjement for kulturarven?

Utvalget foreslår en rekke tiltak som VM er enig i er godt egnet til å skape nettopp interesse og engasjement. Som museum er vi også oppmerksom på vårt ansvar som formidlingsinstitusjon. Utvalget viser til ABM meldingen (kap. 7) der opprettelsen av et museumsnettverk, som også inkluderer universitetsmuseene, bebudes. VM er innstilt på å gå inn i et slikt samarbeid som en sentral aktør, også på formidlingssiden.

- Hvilke virkemidler er de mest sentrale i forhold til å få en god forvaltning av mangfoldet i kulturarven - og slik at langt flere kan få større bevissthet om kulturminneverdiene når de skal velge?

VM støtter tanken om at de regionale museene skal få en økt rolle innenfor kulturminneforvaltningen, samt at det skal satses på forskning og bevaring. VM ser det også som positivt at landsdelsmuseene er tenkt inkludert i det påtenkte nettverkssamarbeidet. Med sin lange erfaring og allerede etablerte og brede kompetanse, kan disse enhetene spille en viktig rolle i et slikt samarbeid. VM vil derfor foreslå at landsdelsmuseene på tidligst mulig tidspunkt involveres i arbeidet med opprettelsen av relevante nasjonale nettverk.

Forvaltningens forhold til forskningen må avklares på en bedre måte enn i dag. VM finner at det må utformes en klar *politikk* på området, noe utredningen dessverre ikke synes å i særlig grad bidra til. De aller fleste, også de som klarest taler i mot en forskningsstyrt forvaltning, ser ut til å mene at forskningsresultater bør utgjøre en betydelig del av forvaltningens beslutningsgrunnlag. Derfor er en avklaring av forholdet mellom forskning og forvaltning et helt sentralt virkemiddel for å oppnå en god forvaltning av kulturarven.

Landsdelsmuseene, med sin brede kompetanse, bør i tiden framover i sterkere grad trekkes inn i forvaltningen av de arkeologiske kulturminnene. Det tenkes her særskilt på undersøkelser etter Kulturminneloven (KML) § 9. Et slikt grep må eventuelt sees i forhold til de organisatoriske og forskriftsmessige tilpasninger som vil komme i kjølvannet av utredningen og St. meld. nr. 19 (2001-2002).

Utvalget anbefaler at den geografiske ansvarsfordelingen mellom museene og den tematiske ansvarsfordelingen mellom museene og NINA-NIKU vurderes gjort langt mer fleksibel. Her synes man å legge opp til en konkurransesituasjon som på enkelte områder vil svekke kulturminnevernet. Til dette vil VM bemerke at anbudsrunder og konkurranse om oppdrag ikke vil tjene de ressursene vi skal forvalte, men heller de økonomiske interessene til de som ønsker å slette kulturminner. Mange årsverk, som burde vært brukt til forvaltning og forskning, vil gå med til å utarbeide tilbud på prosjekter man ikke får. Utvalgets anbefaling vil også få konsekvenser for håndteringen av løse kulturminner. Det skal imidlertid legges til at en oppmykning av den tematiske ansvarsfordelingen utvilsomt vil fremme forskningens valgfrihet, og dermed fremme økte muligheter for grunnforskning. Dette er sentralt både for pågående forskning, og for muligheten til å legge til rette for adekvate undervisningsgravninger.

- Hvilke muligheter ligger det i Plan- og bygningsloven for å ivareta kulturminneverdier, og hvilke muligheter ligger det i den rollen og det ansvaret blant annet kommunen har i forholdet til disse verdiene?

Plan- og bygningsloven (PBL) har åpenbare fordeler både med tanke på bedre in situ ivaretagelse av kulturminneverdiene, og sett i sammenheng med kommunesatsningen. Imidlertid er ikke bruken av PBL uproblematisk sett fra VM sitt ståsted da denne loven, slik vi forstår det, først og fremst er en miljølov, mens KML i større grad er rettet mot kulturminneverdiene som kulturhistoriske fenomen og mot forskningsaktivitet. Av den grunn noterer VM seg med tilfredshet at utvalget (kap. 8) foreslår at det fortsatt bør være en særlov for kulturminner.

- Hvordan kan kulturminner og kulturmiljøer knyttet til urfolk, nasjonale minoriteter og nye innvandringsgrupper i større grad bli en del av den samlede kulturminnepolitikken?

VM sitt geografiske ansvarsområde sammenfaller med en ikke ubetydelig del av det sørsamiske området. Vi planlegger for tiden et studium i samisk arkeologi, og ønsker et samarbeid med Samisk kulturminneråd når det gjelder dette undervisningstilbudet, men også på områdene forskning og forvaltning. Dette er av avgjørende betydning for å bedre mulighetene på dette feltet.

### **3. Kulturminner og kulturmiljøer som grunnlag for verdiskapning?**

Helhetsinntrykket er at utredningen mangler alternative økonomiske løsninger dersom utvalgets anbefalinger om økte tilskudd på ulike områder ikke blir fulgt opp. Videre vil VM advare mot at man i alt for stor grad prøver å gjøre offentlig ansvar til økonomiske overskuddsforetak.

Vi ser på forslaget (kap. 9.4) om å unnta arkeologiske undersøkelser og utgravninger fra merverdiavgift som positivt, og som naturlig i forhold til offentlig myndighetsutøvelse.

Utvalget foreslår at staten må finansiere en større del av registreringene, samt at mulighetene til å få dekket utgiftene til utgravninger ved mindre private tiltak må bli bedre. Det vises til Sverige hvor

staten bekoster registreringer i utbyggingsområder som er mindre enn ti dekar, til forundersøkelser når dispensasjon ikke er gitt, til utgravning av kulturminner som kommer fram etter at utbygging er satt i gang, samt til utgravninger av kulturminner som viser seg å ikke være kulturminner. Liknende regler foreslås gjort gjeldende i Norge (kap. 5.3.4). VM stiller seg av flere grunner skeptisk til innholdet i det svenske systemet. Dersom man går inn for at staten skal dekke utgiftene til registreringer i områder mindre enn for eksempel ti dekar, kan vi risikere å havne i den situasjonen at utbyggersiden vil begynne å stykke opp utbyggingsområder større enn ti dekar i den hensikt å unndra seg utgifter til arkeologiske registreringer. Dette vil også i mange tilfeller kunne vanskeliggjøre arealplanprosessen. Når det gjelder dekning av utgifter til forundersøkelser der dispensasjon ikke er gitt, er det vår oppfatning at dette vil svekke ett av de sentrale virkemidlene vi har i dispensasjonssammenheng. Forundersøkelsen har jo i mange sammenhenger nettopp som hensikt å bla. avklare dispensasjonsspørsmålet. Dersom muligheten til å ta i bruk dette virkemiddelet av økonomiske årsaker blir dårligere, svekkes samtidig muligheten til å drive en faglig forsvarlig forvaltning. Vi vil også advare mot å gå inn på et prinsipp der staten skal dekke utgravninger av kulturminner i tilfeller hvor slike kommer fram etter at utbygging er satt i gang. Arkeologi er i sitt vesen en uforutsigbar virksomhet, muligheten for overraskelser er alltid til stede. Av den grunn er det i dag i tiltakshavers interesse at så mye som mulig blir avklart i forkant. Dersom dette endres i retning av utvalgets forslag, vil utbyggersiden i enkelte tilfeller kunne ha interesse av å redusere omfanget på forvaltningens innledende arbeid så mye som mulig, ikke bare med tanke på at registreringene eller forundersøkelsene vil ta kortere tid og bli billigere, men også fordi det som ikke fanges opp av undersøkelsen på et senere tidspunkt vil bli utgravd på statens bekostning. Når det gjelder dekning av utgifter til utgravninger som viser seg å ikke være av kulturminner, er VM enig med utvalget.

## 6. Kompetanseoppbygging og utdanning

- Hvordan bør registre og overvåkingssystemer for kulturminner og kulturmiljøer videreutvikles for å møte dagens og framtidens utfordringer?

Når det gjelder spørsmålet om registre vises det til synspunkter under overskriften *Registrene*. Imidlertid skal det også nevnes at oppbyggingen av et nasjonalt kulturminneregister må sees i sammenheng med oppbyggingen av andre nasjonale registre relatert til miljø saker.

- Behov og muligheter for kulturminnerelatert utdanning og etterutdanning på universitet/høgskoler

Bla. den forestående kommunesatsningen skaper økt behov for kulturminnerelatert utdanning. I forbindelse med overgangen til ny gradstruktur er VM i ferd med å bygge opp et profesjonsrettet studietilbud innen kulturminneforvaltning både på bachelor- og masternivå. Imidlertid ser vi det som mest hensiktsmessig å overlate generalistutdanningen til høgskolene, og heller utdanne spesialister på forvaltning av arkeologiske kulturminner. Disse parallelle utdanningstilbudene vil etter vår mening oppfylle hverandre, da en faglig forsvarlig forvaltning av arkeologiske kulturminner krever en forholdsvis omfattende og forskningsbasert arkeologifaglig grunnutdanning. Denne kompetansen er viktig da tilstedeværelsen av et forskningsbasert perspektiv i forvaltningen er avgjørende for forståelsen av hvilke konsekvenser ulike forvaltningsavgjørelser avstedkommer. VM ser det derfor som naturlig at forskningsmiljøene i tiden framover kommer til å spille en sentral rolle, også i den forvaltningsrelaterte undervisningen.

- Behov og muligheter for kunnskapsoppbygging gjennom forskning og utviklingsvirksomhet

Etter VM sin oppfatning er det ingen tvil om at behovet for kunnskapsoppbygging gjennom forskning er stort, kanskje større enn noen gang tidligere. Dette gjelder både for grunnforskningens vedkommende og for den anvendte forskningen. Universitetene skal drive forskningsbasert utdanning, og dette kan bare skje dersom det legges til rette for en tilstrekkelig forskningsaktivitet ved disse institusjonene. Her har, etter VM sitt syn, ikke utvalget lagt et anvendbart grunnlag.

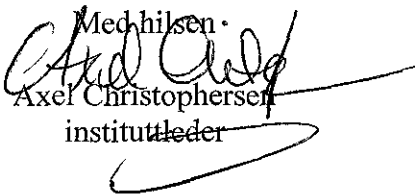
- Behov og muligheter for håndverker - og konservatorkompetanse - utdanning, nettverk/samarbeid og samordning

VM støtter utvalgets forslag om å styrke konserveringsutdannelsen ved Universitetet i Oslo (kap. 11.4). I den forbindelse bør imidlertid kompetansen ved de andre universitetene utnyttes bedre. Her har NTNU kompetanse på flere områder.

Utredningen berører ikke temaet forskning når det gjelder konservering og bevaring av kulturminner. Den forskningen som foregår bør styrkes og koordineres bedre. Norge mangler et institutt for konserveringsteknologi som kan bygge opp kompetanse innen faget. Et slikt institutt bør ligge ved et universitet som har stor faglig bredde. Av den grunn vil NTNU/VM egne seg godt til å huse et slikt fagmiljø.

## 8. Kommuneprosjektet

I utgangspunktet stiller VM seg positiv til at det skal overføres oppgaver og myndighet til primærkommunene. Imidlertid er dette betinget av oppgavens art og myndighetens omfang. Vi forstår det slik at man i utgangspunktet tenker seg at det er aktuelt at kommunene skal få ansvaret for skjøtsel og vedlikehold og tilrettelegging av kulturminner. Bekymringsverdig i denne sammenhengen er imidlertid signalene i St.meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå*, hvor forsøk med kommunal oppgavedifferensiering bebudes. På kulturminnesiden vil MD vurdere om oppgaver utover de ovennevnte kan overføres til større byer og kommuner. Dersom det dreier seg om myndighetsutøvelse på vesentlige punkter som å gjennomføre undersøkelser etter KML § 9 eller å dispensere fra den automatiske fredningen, ser VM med stor skepsis på konsekvensene. Ofte viser det seg at primærkommunene selv har økonomiske interesser i arealdisponeringssaker, for eksempel gjennom salg av tomter. Dette reiser et betydelig habilitetsproblem som ikke kan kompenseres gjennom å øke kommunenes faglige kompetanse på området. I alle tilfeller bør man i forbindelse med kommunesatsningen gjennomføre en grundig evaluering av hvordan ordningen med kommunale byantikvarer har fungert og vurdere koblingen mot regionale kompetansesenter som landsdels- og regionsmuseer.

Med hilsen  
  
 Axel Christophersen  
 instituttleder

  
 Kurt Alterskjær  
 underdirektør