



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

Meld. St. 35

(2012–2013)

Melding til Stortinget

Framtid med fotfeste

Kulturminnepolitikken





DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

Meld. St. 35

(2012–2013)

Melding til Stortinget

Framtid med fotfeste

Kulturminnepolitikken

Innhold

<p>1 Kulturminneforvaltningen i et samfunn i endring – utfordringer fram mot 2030 ... 5</p> <p>1.1 Kulturminneforvaltningen i Norge 5</p> <p>1.2 Utviklingstrekk og utfordringer fram mot 2030 7</p> <p>2 Bakgrunn 11</p> <p>3 Arbeidet som er gjennomført siden Stortingets behandling av St.meld. nr. 16 (2004–2005) Leve med kulturminner 12</p> <p>3.1 Sentrale politiske dokumenter og føringer 12</p> <p>3.1.1 St.meld. nr. 16 (2004–2005) Leve med kulturminner 12</p> <p>3.1.2 St.meld. nr. 26 (2006–2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand 13</p> <p>3.1.3 Dokument nr. 3:9 (2008–2009) Riksrevisjonens undersøkning av korleis Miljøverndepartementet varetok det nasjonale ansvaret sitt for freda og verneverdige bygningar 13</p> <p>3.1.4 Representantforslag 129 S (2010–2011) Om en gjennomgang av kulturminnepolitikken 14</p> <p>3.2 Omtale av de viktigste satsingene og resultatene etter 2005 14</p> <p>3.2.1 Opptrappingsplanen – de ti bevaringsprogrammene 14</p> <p>3.2.2 Verdiskapingsprogrammet på kulturminneområdet 2006–2010 .. 15</p> <p>3.2.3 Statens kulturhistoriske eiendommer 17</p> <p>3.2.4 Kirkene, kirkegårdene og kirkekunsten 20</p> <p>3.2.5 Rammebetingelsene for private eiere av fredete kulturminner 21</p> <p>3.2.6 Prosjektet «Bygg og Bevar» 22</p> <p>3.2.7 Arkeologistrategien 24</p> <p>3.2.8 Nasjonal verneplan for fartøy 2010–2017 24</p> <p>3.2.9 Påbegynt arbeid med fredningsstrategi 24</p> <p>3.2.10 Riksantikvarens kunnskapsløft for kulturminneforvaltningen 25</p>	<p>3.2.11 Fylkeskommunen som regional kulturminnemyndighet 25</p> <p>3.3 Sammenfatning – satsinger 2005–2012 25</p> <p>4 Gjenstående utfordringer for å nå 2020-målene og politiske grep i kulturminnearbeidet i årene som kommer 26</p> <p>4.1 Langsiktig bevaring 26</p> <p>4.1.1 De ti bevaringsprogrammene 27</p> <p>4.1.2 Fredningsstrategi 36</p> <p>4.1.3 Kulturmiljøfredninger 38</p> <p>4.1.4 Strategisk plan for forvaltning av arkeologiske kulturminner 38</p> <p>4.2 Vern, bruk og utvikling. 41</p> <p>4.2.1 Verdiskapingsperspektivet i arbeidet med kulturminner og kulturmiljøer 41</p> <p>4.2.2 Byutvikling 44</p> <p>4.3 Kunnskap og kompetanse 46</p> <p>4.3.1 Kunnskapsløftet for kulturminneforvaltningen 47</p> <p>4.3.2 Bygg og Bevar 50</p> <p>4.3.3 Etter- og videreutdanning 51</p> <p>4.3.4 Samarbeid med museene 52</p> <p>4.4 Kulturminner og kulturmiljøer i det flerkulturelle Norge 53</p> <p>4.5 Frivillig arbeid 54</p> <p>4.6 Klimaendringer og kulturminner . 56</p> <p>4.7 Internasjonalt samarbeid 58</p> <p>4.7.1 Kulturminnesamarbeid under Nordisk Ministerråd 58</p> <p>4.7.2 Europarådet 58</p> <p>4.7.3 EU/EØS 59</p> <p>4.7.4 EØS-midlene 59</p> <p>4.7.5 UNESCO 60</p> <p>4.7.6 Kulturminneforvaltning og utviklingssamarbeid 60</p> <p>4.8 Verdensarv 61</p> <p>4.8.1 Identifisere og nominere verdensarv i Norge 63</p> <p>4.8.2 Organisering, aktører og samarbeid 63</p> <p>4.8.3 Lovverk og forvaltningsplan for verdensarven 64</p> <p>4.8.4 Overvåking, tilsyn og rapportering 64</p> <p>4.8.5 Utdanning, formidling og kompetanse 65</p> <p>4.8.6 Sentre for verdensarven 65</p>
--	---

4.8.7	Internasjonale forpliktelser under konvensjonen	66	6	Norsk kulturminnefond	73
5	Organiseringen av kulturminneforvaltningen	67	7	Økonomiske og administrative konsekvenser	76



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

Meld. St. 35

(2012–2013)

Melding til Stortinget

Framtid med fotfeste

Kulturminnepolitikken

*Tilråding fra Miljøverndepartementet 26. april 2013,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Kulturminneforvaltningen i et samfunn i endring – utfordringer fram mot 2030

1.1 Kulturminneforvaltningen i Norge

Gjennom ca. tolv tusen år har mennesker levd, virket og satt spor etter seg i det som i dag er Norge. Mange av sporene er forsvunnet, dels på grunn av erosjon, forvitring og gjengroing, og dels på grunn av aktivitetene til de generasjonene som har kommet etter. Kulturminnene og kulturmiljøene som er her i dag, er et resultat både av tilfældigheter og av at man bevisst har valgt å ta vare på dem. Disse kulturminnene og kulturmiljøene er uerstattelige kilder til kunnskap og opplevelse. De omfatter alt fra elementer i kulturlandskapet, som gravhauger og steingjerder til bymiljøer og tekniske og industrielle anlegg. Disse sporene, og sammenhengene mellom dem, er en del av det levende samtidsmiljøet og utgjør også et viktig grunnlag for morgendagens samfunn.

Kulturminner og kulturmiljøer er ikke-fornybare ressurser. Blir de ødelagt eller fjernet, er de tapt for alltid. I motsetning til mange andre ikke-

fornybare miljøressurser, som for eksempel fossilt brennstoff, mister ikke kulturminnene sin betydning så lenge de blir brukt og forvaltet på en måte som ivaretar de bærende kulturhistoriske verdiene. Kulturminnene og kulturmiljøene gir menneskene forankring i tilværelsen. De er en felles kunnskaps- og erfaringsbank, og de er møteplasser mellom fortiden, nåtiden og framtiden.

Kulturminner og kulturmiljøer representerer både miljømessige, kulturelle, sosiale og økonomiske verdier. De har betydning for enkeltmenneskenes identitet, trivsel og selvforståelse. De gir steder særpreg og egenart. De kan også være en ressurs for en god lokalsamfunns- og næringsutvikling. Disse perspektivene gjennomsyrrer verdi grunnlaget og politikken i St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner*, og ligger også til grunn for videreutviklingen av kulturminnepolitikken i denne meldingen. Målet med kulturminnepolitikken er derfor å forvalte de kulturhistoriske verdiene på lang sikt som et kulturelt og mil-

jømessig ressursgrunnlag for morgendagens samfunn.

Kulturminner og kulturmiljøer er viktige miljøressurser. Allerede da Miljøverndepartementet ble etablert i 1972, ble kulturminner integrert som en del av det nyopprettede departementet. Bakgrunnen for å samle ansvaret for naturforvaltningen og kulturminneforvaltningen, var ønsket om å kunne se naturen og de faste kulturminnene i sammenheng med all arealdisponering og som grunnlag for en helhetlig miljø- og ressursforvaltning i et langsiktig tidsperspektiv. Sammenhengen mellom naturen og de menneskeskapte kulturminnene er forankret og utviklet videre i miljøvernpolitikken, forvaltningspraksis, lover og regelverk i de vel 40 årene som er gått.

Utover på 1970- og 1980-tallet endret perspektivet i kulturminnepolitikken seg. Kulturminneloven av 1978 la vekt på en helhetlig tilnærming til kulturminner fra en ca. tolv tusen år lang historie. Fra å ha fokus primært rettet mot enkeltobjekter, ble oppmerksomheten nå i større grad rettet mot sammenhengen mellom kulturminnene og helheten de inngår i.

Vår oppfatning av verdien som ligger i kulturminnene, og vår tolkning av dem, endrer seg over

tid. Kulturminneforvaltningens fokus har endret seg betraktelig i de siste 170 årene, både faglig og politisk. I begynnelsen var kulturminnevernet først og fremst et frivillig ansvar, noe som blant annet kom til uttrykk ved at Fortidsminneforeningen ble etablert i 1844. Interessen for de faste kulturminnene kom i stor grad som en følge av de store samfunnsendringene på 1800-tallet. Det ble da særlig lagt vekt på kulturminnenes alder. De kulturminnene det var viktigst å sikre for ettertiden var stavkirkene og arkeologiske enkeltobjekt fra forhistorisk tid og fra middelalderen. Sammen med Fortidsminneforeningen var de altomfattende kultur- og naturhistoriske samlingene ved museene i Trondheim, Bergen, Christiania, Stavanger og Tromsø viktige i dette arbeidet. Mye av arbeidet var også nært forbundet med nasjonsbyggingen og skulle bidra til å skape en bevissthet om en felles, samlende, norsk fortid og historie. Samenes og minoritetenes historie og kultur sto utenfor denne nasjonale historien. De ble fortiet og fikk ingen faglig oppmerksomhet før etter krigen og den samiske kulturreisningen fra 1970-tallet.

Gradvis har kulturminnevernet blitt et politisk område. Fram til Riksantikvaren ble opprettet i



Figur 1.1 Kulturlandskap på Lista, Farsund, Vest-Agder

Foto: Elisabet Haveræen/Miljøverndepartementet

1912, lå ansvaret for bygningsarven hos Fortidsminneforeningen. Da ble det overført til det nyopprettede embetet under Kirkedepartementet. Det politiske ansvaret ble forsterket gjennom at embetet ble overført til Miljøverndepartementet i 1972. Kulturminnevernet ble en del av miljøpolitikken, noe som ytterligere ble forsterket i 1988 da Riksantikvaren ble omdannet til et direktorat, og i 1990 da det regionale ansvaret ble overført til det politiske, regionale nivået i fylkeskommunen.

Et kulturminnes alder og en bygnings arkitektoniske verdi er fremdeles viktige kriterier. Men i dag er også representativitet et sentralt kriterium. Det er viktig å sikre at de beste representantene for ulike stilarter, ulik arkitektur, ulike næringer og sosiale lag og ulike etniske grupper blir tatt vare på. Samtidig blir det i dag lagt mer vekt på å forstå og ta vare på større helheter og sammenhenger. Vegetasjon, steingjerder, veifar, stier, bygninger og utmark er alle elementer som hjelper oss til å forstå hvordan generasjonene før oss har levd i, brukt og omskapt naturen til et levende kulturlandskap. Et stabbur var for eksempel en liten brikke i en stor og komplisert struktur som strakk seg fra gårdstunet og løene med slåttemarkene i dalbunnen opp til seteren i høyfjellet.

I dag er bredden i kulturminneforvaltningen stor og virkemidlene mange, men i et samfunn hvor endringstempoet er høyere enn noen gang, stilles det store krav til at forvaltningen skal være tydelig og forutsigbar. Samtidig kan nye miljøutfordringer virke direkte inn på hvordan samfunnet sikrer sine kulturhistoriske verdier.

Begrepet kulturarv brukes ofte for å beskrive både den materielle og den immaterielle kulturarven fra tidligere tider og omfatter i tillegg til faste kulturminner i det fysiske miljøet, også muntlige tradisjoner, skikker, ritualer og ferdigheter knyttet til tradisjonelle håndverk. Der ikke annet er presisert, blir begrepet kulturarv i denne meldingen begrenset til å omfatte kulturminner i det fysiske miljøet, inkludert steder det knytter seg hendelser, tro og tradisjon til.

1.2 Utviklingstrekk og utfordringer fram mot 2030

Gjennom historien har møter mellom folkegrupper og kulturer, ny teknologi og klimaskifter medført mange og store endringer. På 800-tallet førte mildere klima og bedre redskaper til en befolkningsvekst i det som i dag er Norge, noe som igjen førte til at en større del av landet ble tatt i bruk og til utvandring og kolonisering av øyene

vestover i havet. Gjennom middelalderen preges landet av borgerkrig, religionsskifte, en gryende statsdannelse og kolonimakt. Norges rolle som maktfaktor ble betydelig redusert etter at Svartedauden på midten av 1300-tallet halverte befolkningen på to år, en av de største endringene i norsk historie. Pandemiene bidro til å holde befolkningstallene nede helt fram til midten av 1600-tallet og først på slutten av 1700-tallet var befolkningen igjen like stor som før 1348. I denne perioden var Norge en stor råvareprodusent for Danmark og det tyske handelsforbundet Hanseatenene. En rolle som vedvarte fram mot 1814. Utviklingen av en moderne nasjonalstat startet med en av Europas mest radikale grunnlover og ble blant annet synliggjort gjennom utviklingen av den relativt beskjedne byen Oslo til landets hovedstad. Samtidig førte effektivisering av landbruket, utviklingen av skipsfart og industrialisering til mer bydannelse, befolkningsøkning og utvandring. 1900-tallet ble energiens hundreår; fossefall ble temmet og olje ble funnet. Et av Europas fattigste land ble et av de rikeste, og ble langsomt preget av velferdsstatens bygninger og boliger i by og bygd.

De første innvandrerne er navnløse og ikke like berømte som Dronning Ragnhild, Tordenskjold, Christian Magnus Falsen eller Sigrid Undset, men alle har satt fysiske spor etter seg i landskap, bygd og by eller gitt opphav til steder det knytter seg sagn eller tradisjoner til. Deres spor er kilder til vår historie. Denne historien har materialisert seg i alt fra boplasser, kullmiler, historiske steder, fangstgroper, kulturlandskap, hellige fjell, bygninger, veier, fotefar, skipsvrak og gravsteder for å nevne noen.

Til forskjell fra Svartedauden er mange av de utfordringene som nå kommer varslet. Vi vet at det kommer en betydelig innvandring som vil medføre befolkningsvekst og endret bosetningsmønster. Dette vil legge et stort press på arealer og infrastruktur rundt de største byene. Vi vet også at menneskeskapte klimaendringer vil skape nye utfordringer. For å redusere klimagassutslippene skal vi her til lands satse på utbygging av fornybar energi, som vindkraftanlegg og vannkraftverk, i tillegg til at det må framføres nye overføringsledninger for kraft. Satsingen på fornybar energi vil kunne øke presset på enkelte kulturminner. Vi må etablere robuste og forutsigbare systemer som styrker kulturminneforvaltningens rolle som samfunnsaktør.

Det blir derfor viktig å ta vare på kulturminner slik at vi fremmer en samfunnsutvikling med forankring både i historien og i befolkningen. Vi må

utforme en kulturminnepolitikk som kan møte de endringene som synes å bli dominerende de neste 30 årene, som befolkningsvekst, klimaendringer, høyere levestandard og et mer internasjonalt samfunn.

Et land i synlig endring

I løpet av de siste 100 årene er Norge synlig endret i store deler av landet. Jordbrukssamfunnet og industrisamfunnet har gjennomgått en stor endring, med modernisering av næringene og utvikling til nye næringer. Samtidig er det en befolkningsforskyvning fra distriktene og en sterk vekst i byer og tettsteder. Ny infrastruktur, særlig moderne veianlegg preger også mange områder.

Endringene i landbruket og næringsgrunnlaget fører til at jordbrukets kulturlandskap gror igjen, bygningsmasse går ut av bruk eller får endret bruk og til at tradisjonsbåren kunnskap forsvinner. Den rivende økonomiske utviklingen fører på den andre siden til mer press på de mest attraktive arealene, særlig rundt de større byene. Denne utviklingen fører også til at nye kulturminner oppstår.

Befolkningsvekst

I dag er den framherskende utviklingen at store byer blir større. Urbaniseringen er særlig stor rundt Trondheim, Bergen, Stavanger/Sandnes og det sentrale østlandsområdet. Anslag viser at området rundt Oslo skal motta 500 000 personer innen 2040. Dette er en formidabel utfordring, og en betydelig mulighet. Det er derfor ingen grunn til å anta at presset på norske byer vil avta.

For de fleste miljøområder er byen en god ide. For mange kulturminner er det imidlertid også en utfordring. Press på byene betyr press på bygninger og areal med historisk betydning, som i dag oppleves som viktige for trivsel og identitet. Det er store nasjonale interesser knyttet til byene og særlig bysentrene som er eldre enn 1945.

Urbaniseringen drives framover i en kombinasjon av å bygge tettere, å tillate bygging på arealer regulert til andre formål eller å bygge ut infrastrukturen for å fordele presset.

De fleste norske byer har utviklet seg som organiske bystrukturer fram til 1950-tallet da drabantby slo igjennom som planleggingskonsept i de største byene. Den spredte byen og de spredte tettstedene akselererte gjennom eneboligfeltenes tid fra 1960-tallet. På slutten av 1900-tallet returnerte planleggerne til den tette byen og gjenopp tok en mer organisk planleggingsmodell. Dette

var motivert både ut i fra tanken om at den tette, halvhøye byen fungerer godt som boform, men også på grunn av miljøsensyn. Fortetting er i dag vedtatt miljøpolitikk. Utfordringen er at tomtetilgangen i de aller fleste byer er svært begrenset og fortetting vil blant annet bety riving av eksisterende bygningsmasse. Dette setter kulturhistoriske verdier under press.

Mye av byutviklingen skjer på arealer som delvis har mistet sin opprinnelige funksjon så som tidligere by- og havneområder samt mellomsoner og blandede områder. Dette er områder med fleksibilitet for utvikling, men det er likevel viktig at byutviklingsprosjektene har et bevisst forhold til den historiske sammenheng de inngår i. Transformasjonsområdene langs Akerselva i Oslo, de tidligere industriområdene i Hamnerdalen i Larvik og på Papirbredden i Drammen er gode eksempler på det. Kartlegging og sårbarhetsanalyser av denne type områder vil gi stor grad av forutsigbarhet for utbyggerne, bidra til å redde viktige kulturminner og legge til rette for en robust utvikling.

I møte med en akselererende fortetting rundt og i de største byene vil situasjonen bli kritisk for mange kulturminner og kulturmiljøer. Det er derfor nødvendig å lage planer som identifiserer og regulerer kulturminner i by, slik at det legges til rette for en bærekraftig utvikling der historien er med inn i framtiden. Kulturminner er en del av kvaliteten, attraktiviteten og kontinuiteten i omgivelser i stor endring.

Klimaendringer

Klimaendringenes påvirkning på kulturminnene vil by på både akutte og gradvise trusler, og må håndteres gjennom overvåking, vedlikehold og beredskap. Det er ikke til å komme fra at satsingen på fornybar energi kan medføre press på kulturminner og kulturmiljøer. Vindkraftanlegg, vannkraftverk og overføringsledninger medfører ofte også inngrep i natur- og kulturlandskapet. For å sikre oss minst mulig skade på kulturminnene er det viktig å legge til rette for tilpasninger og avbøtende tiltak.

Klimaendringene skyldes utslipp av klimagasser, blant annet fra energibruk. Eksisterende bygningsmasse står for ca. 40 prosent av den samlede energibruken i Norge. Det er behov for en redusert og mer effektiv energibruk, noe som også berører verneverdige bygninger. Ambisjonene om energisparing kan bety store bygningsmessige inngrep, og kan medføre endringer som påvirker kulturhistoriske verdier ved bygningene.

Dette reiser også spørsmålet om behovet for mer klimaforskning. Utfordringen kan dreie seg om gode løsninger på hvordan nye krav til energifektivisering og bærekraft kan etterkommes, uten å komme for sterkt på kollisjonskurs med stedsegenart og bevaringsverdige miljøer eller med folks identitetsmessige tilknytning til bestemte historiske, estetiske uttrykk.

Det ligger derfor store utfordringer i å utvikle teknikker, innhente kunnskap, etablere forskningsprosjekter og formidle informasjon knyttet til klimaendringer og eksisterende bygningsmasse.

Høyere levestandard med mer tid for opplevelse

En høy levestandard har bidratt til nye og endrete behov. Komfortkravene har økt, og det samme har priser på varer og tjenester. Norge er et høykostland. Mange av dagens mer vanlige komfortkrav er ikke like lette å forene med kulturhistoriske verdier i eldre bygninger. Det er stadig færre som mestrer gamle håndverksteknikker.

En annen side ved en generelt høyere levestandard i verden er ønsket om opplevelser, noe som igjen fører til økende turisme. I dag er europeisk kulturarv en av verdens største turistdestinasjoner og omsetter for 335 milliarder euro. Det landet som har flest turister er Italia, et land med en lang og gjennomgripende tradisjonen for vern og bevaring. Autentiske og tilgjengelige kulturminner vil bli mer etterspurt også i Norge. For eksempel har stavkirker, trebygninger fra middelalderen, fiskevær, industriarv og moderne arkitektur med høy kvalitet en stigende etterspørselskurve i en verden som etterspør mer eksotiske opplevelser. Det samme gjelder Vestlandsfjordene og mange av dalførene og den rike kultur- og naturarven disse områdene representerer. Disse endringene kan bidra til å styrke vernet. Det vil samtidig innebære at kulturminnene i større grad blir iscenesatt og trukket inn i mer kommersielle sammenhenger. Det kan både være til berikelse, men kan også være en utfordring.



Figur 1.2 Et resultat av ekstremværet Dagmar i romjulen 2011, Selje, Sogn og Fjordane

Foto: Elisabet Haveraaen/Miljøverndepartementet

Internasjonalisering

I løpet av de siste 40 årene har den norske befolkningen økt raskere enn innenlands fødselstall. Folkevandringer er ikke noe nytt i verden eller for Norge, men akkurat nå har Norge en betydelig befolkningsvekst som følge av arbeidsinnvandring. Det har vært og er behov for arbeidskraft i alt fra lavtlønnsyrker til spesialister i oljeindustrien. Arbeidsinnvandrere, flyktninger og asyløkere setter i ulik grad sitt preg på Norge, men har så langt satt få spor etter seg i det bygde miljøet. Det har sammenheng med at de i stor grad har flyttet inn i allerede eksisterende strukturer i

byer. Deres kultur kommer i større grad til uttrykk gjennom levende kultur som mat, klesdrakt og musikk.

De 500 000 nye innbyggerne som er forventet innflyttet til østlandsområdet, vil ikke bare komme fra Sogn eller Nordland, men like gjerne fra Bombay og Tallin. Det blir derfor viktig å bidra til å skape tilhørighet, forståelse og innsikt i det norske samfunnet. Helleristningene, stavkirkene, Eidsvoll, husmannsplasser og Rjukan forteller om et samfunn i stadig endring. Det er viktig at alle inkluderes i fortellingen. Slik kan kulturminner og kunnskap om fortiden bidra til forståelse, identitet og stabilitet i et samfunn i endring.

2 Bakgrunn

Da St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* ble behandlet, sluttet et samlet Storting seg til de tre nasjonale målene for kulturminnepolitikken.

- Det årlige tapet av verneverdige kulturminner og kulturmiljøer som følge av at de fjernes, ødelegges eller forfaller, skal minimeres. Innen 2020 skal tapet ikke overstige 0,5 prosent årlig.
- Fredete og fredningsverdige kulturminner og kulturmiljøer skal være sikret og ha et ordnært vedlikeholdsnivå innen 2020.
- Den geografiske, sosiale, etniske, næringsmessige og tidsmessige bredden i de varig vernete kulturminnene og kulturmiljøene skal bli bedre, og et representativt utvalg skal være fredet innen 2020.

I St.meld. nr. 26 (2006–2007) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand* inngår kulturminnepolitikken som én del av en samlet framstilling av miljøpolitikken. Ambisjonene i St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* ble opprettholdt og videreført, og regjeringen varslet at den ville videreutvikle kulturminnepolitikken.

Riksrevisjonen gjennomførte i 2008–2009 en forvaltningsrevisjon av Miljøverndepartementets oppfølging av St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner*. Dok 3:9 (2008–2009) *Riksrevisjonens undersøkning av korleis Miljøverndepartementet varetek det nasjonale ansvaret sitt for freda og verneverdige bygningar*.

Riksrevisjonen konkluderte med at sentrale forutsetninger for at forvaltningen skal kunne nå målene, ikke er på plass og at dette innebærer en vesentlig risiko for at målene ikke blir nådd innen fristen i 2020.

I regjeringsplattformen/Soria Moria II sier Regjeringen at den vil «forbedre kulturminneforvaltningen i tråd med Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon».

Med utviklingen i de åtte årene som er gått siden Stortinget behandlet kulturminnemeldingen som bakgrunn, legger regjeringen nå fram en ny stortingsmelding om kulturminnepolitikken.

Meldingen inneholder en statusoppdatering per januar 2013 og tydeliggjør hvilke utfordringer som gjenstår for at man innen 2020 skal nå målene som ble vedtatt gjennom behandlingen av St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner*. Videre blir det redegjort for satsinger og utviklingsarbeid som har gitt nytt og verdifullt erfaringsmateriale til arbeidet med å videreutvikle kulturminnepolitikken. Arbeidet skal vise hvor viktig kulturminneforvaltningen er i et samfunn i endring og hvordan de kulturhistoriske verdiene kan og bør være ressurser og fellesgoder i en langsiktig, bærekraftig samfunnsutvikling.

3 Arbeidet som er gjennomført siden Stortingets behandling av St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner*

3.1 Sentrale politiske dokumenter og føringer

3.1.1 St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner*

St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* ble lagt fram 25. februar 2005. Meldingen hadde sitt grunnlag i NOU 2002: 1 *Fortid former framtid. Utfordringer i en ny kulturminnepolitikk* og en omfattende høring av denne. Kulturminneutvalget, under ledelse av daværende fylkesmann Tora Aasland, var bredt sammensatt med 17 medlemmer og hadde mandat til å utrede mål, strategier og virkemidler i kulturminnepolitikken.

St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* viste hvordan kulturminner og kulturmiljøer er en viktig ressurs som kilde til kunnskap og opplevelse, til utvikling av lokalsamfunn og som grunnlag for verdiskaping. Meldingen presenterte en tiltakspakke fram mot 2020, for å sikre en bedre og mer aktiv bruk av disse ressursene i alle deler av landet.

Meldingen beskriver to strategiske mål for kulturminnepolitikken¹:

1. mangfoldet av kulturminner og kulturmiljøer skal tas vare på som bruksressurser og grunnlag for kunnskap, opplevelse og verdiskaping
2. et representativt utvalg av kulturminner og kulturmiljøer som dokumenterer geografisk, sosial, etnisk, næringsmessig og tidsmessig bredde skal gis varig vern gjennom fredning.

Meldingen er utformet som en handlingsplan i seks hoveddeler:

1. bedre rammebetingelser for private eiere og fornyet fredningspolitikk
2. staten tar ansvar for egne kulturhistoriske eiendommer

3. kulturminner og kulturmiljøer skal gi grunnlag for verdiskaping og næringslivsutvikling
4. økt kunnskap til alle
5. utvikling av offentlig forvaltning og styrket samarbeid med frivillige organisasjoner
6. styrket internasjonalt samarbeid

Meldingen inneholder en opptrappingsplan, som var bestilt av Stortinget i etterkant av behandlingen av St.meld. nr. 58 (1996–1997) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling – Dugnad for framtida*. Opptrappingsplanen er basert på en behovsanalyse gjennomført av Riksantikvaren i samarbeid med eksterne utredningsmiljøer. Behovsanalysen tar utgangspunkt i forpliktelsene som følger av kulturminneloven, internasjonale forpliktelser og av de nasjonale miljømålene.

Opptrappingsplanen fordrer at tilskuddspostene til de ulike kategoriene av fredete og fredningsverdige kulturminner blir økt årlig med gjennomsnittlig 175 millioner kroner utover nivået de var på i 2005. Anslagene er basert på at tiltakene skal gjennomføres over 15 år, noe som vil gi de beste forutsetningene for en rasjonell planlegging og gjennomføring slik at man når de nasjonale målene. Den optimale opptrappingen av tilskuddene ville være over fire år for å forhindre akseleerende forfall og derved økte kostnader.

I meldingen blir også de nasjonale målene på kulturminneområdet vurdert. De tre målene, fastsatt i 2000, skulle nås mellom 2004–2008.

Resultatene fra behovsanalysen viste at det ikke ville være mulig å nå disse målene med tilgjengelige virkemidler. Med utgangspunkt i verdi-grunnlaget og målsettingene for kulturminnepolitikken som meldingen presenterer, ble de nasjonale målene justert. Ambisjonene som ligger i de eksisterende målene er opprettholdt, men tidspunktet for når målene skal nås er forskjøvet til 2020.

Ved behandlingen i Stortinget 8. juni 2005 fikk St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* bred oppslutning fra alle partiene.

¹ Jf. St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* s. 15

Ny målstruktur i Miljøverndepartementet 2010

Hele Miljøverndepartementets målstruktur ble gjennomgått og justert i 2010, og nye eller justerte nasjonale mål ble presentert i Prop. 1S (2010–2011). For kulturminneområdet ble de tre nasjonale målene fra St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* endret til fem. Dette fordi de arkeologiske kulturminnene ble tatt ut og lagt inn i to separate mål, slik at det blir klare skiller mellom de automatisk fredete arkeologiske kulturminnene, de vedtaksfredete kulturminnene og de verneverdige kulturminnene og kulturmiljøene. Det ble også laget nye indikatorer til alle de fem nasjonale målene. Endringene i 2010 førte ikke til at ambisjonsnivået og tidspunktet for når målene skal nås («innen 2020»), ble endret.

3.1.2 St.meld. nr. 26 (2006–2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand

I St.meld. nr. 26 (2006–2007) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand* inngår kulturminnepolitikken som del av en samlet framstilling av hele miljøpolitikken. Meldingen, som ble lagt fram 4. mai 2007, redegjør for status i arbeidet med å følge opp tiltak omtalt i St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* og fremmer tiltak for videre oppfølging.

Ambisjonsnivået og satsingene i St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* blir opprettholdt og utviklet videre gjennom St.meld. nr. 26 (2006–2007) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*. Opptappingsplanen i St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* blir ytterligere konkretisert ved at den skal gjennomføres i ti tidsavgrensede bevaringsprogram, med frist for måloppnåelse i 2020. Den andre store satsingen gjaldt Verdskapingsprogrammet på kulturminneområdet – hovedtiltaket for å nå det overordnede målet i den nye kulturminnepolitikken om at «*mangfoldet av kulturminner og kulturmiljøer skal tas vare på som bruksressurser og grunnlag for kunnskap, opplevelse og verdiskaping*».

3.1.3 Dokument nr. 3:9 (2008–2009) Riksrevisjonens undersøkning av korleis Miljøverndepartementet varetek det nasjonale ansvaret sitt for freda og verneverdige bygningar

Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon Dokument nr. 3:9 (2008–2009) *Riksrevisjonens undersøkning av*

korleis Miljøverndepartementet varetek det nasjonale ansvaret sitt for freda og verneverdige bygningar undersøkte Miljøverndepartementets oppfølging av St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner*. Arbeidet startet i januar 2008, og rapporten ble behandlet i Stortinget 7. desember 2009. Undersøkelsen vurderer oppfølgingen, virkemidlene og måloppnåelsen og tar for seg alle de tre nasjonale resultatmålene på kulturminneområdet, men er avgrenset til fredete og verneverdige bygninger.

De tre målene, den offentlige kulturminneforvaltningen samt hvordan automatisk fredete samisk bygninger (som er eldre enn 100 år) blir ivarettatt, blir vurdert i hvert sitt kapittel.

Riksrevisjonen peker på en del svakheter og risikoelementer i virkemiddelapparatet knyttet til administrative, juridiske og økonomiske virkemidler.

Riksrevisjonen trekker fram følgende hovedrisikoelementer:

- manglende og dårlige styringsdata og fagdatabaser, særlig knyttet til verneverdige bygninger
- mangelfull kulturminnekompetanse i kommunene
- svakheter i hvordan det regionale nivået utøver sin rolle og bruker virkemidlene
- svakheter knyttet til samisk kulturminneforvaltning
- for dårlig representativitet på fredningslisten

Riksrevisjonen peker også på at det er behov for å øke bruken av tilgjengelige juridiske virkemidler, særlig gjelder det plan- og bygningsloven. Undersøkelsen ble gjort mot den tidligere plan- og bygningsloven.

I sin hovedkonklusjon sier Riksrevisjonen at den er innforstått med at målene på området ligger relativt langt fram i tid. Riksrevisjonen la likevel til grunn at sentrale forutsetninger for å kunne nå målene ikke er på plass og at dette innebærer en vesentlig risiko for at de sentrale målene ikke blir nådd innen 2020.

Under behandlingen av Riksrevisjonens rapport understreket en enstemmig kontroll- og konstitusjonskomité at målene Stortinget har satt, skal nås innen 2020. Komiteen framhever at det er viktig å kartlegge status og framdrift, ikke minst for å sikre at Stortingets føringer, vilje og vedtak blir tatt alvorlig og blir fulgt opp (Innst. 71 S (2009–2010)).

3.1.4 Representantforslag 129 S (2010–2011) Om en gjennomgang av kulturminnepolitikken

I representantforslag 129 S (2010–2011) om en gjennomgang av kulturminnepolitikken blir regjeringen bedt om å legge fram en ny stortingsmelding om kulturminnepolitikken². Med bakgrunn i Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon uttrykker forslagsstillerne bekymring for hvordan de allerede vedtatte målene kan nås innen fristen. I forslaget blir det særlig lagt vekt på rammebetingelsene til eierne av fredete bygninger og for etterlepet når det gjelder vedlikehold av bygninger. Forslagsstillerne mente også det kan være interessant å se på «nye» områder for kulturminneforvaltningen, for eksempel kan dokumentasjon av Norges historie som fiskerinasjon bli et område kulturminneforvaltningen bør fokusere på.

Representantforslaget ble behandlet i Stortinget 10. juni 2011.

I perioden etter 2005 har det i flere omganger i Stortinget vært stilt skriftlige spørsmål, representantforslag og én interpellasjon knyttet til byrdefordelingen mellom private og det offentlige. Dette har i stor grad dreid seg om kostnadsdekning ved arkeologiske utgravinger og om merkostnadene ved antikvarisk vedlikehold.

3.2 Omtale av de viktigste satsingene og resultatene etter 2005

I 2005–2006 utarbeidet Miljøverndepartementet en overordnet plan for hvordan tiltakene i St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* skal gjennomføres. Faglige prioriteringer og logisk rekkefølge på tiltakene dannet utgangspunktet for planleggingen. Nye tiltak skal settes i gang på grunnlag av resultatene fra pågående eller avsluttede satsinger. For å sikre at arbeidet blir slutført innen 2020, ble det prioritert å komme raskt i gang med tiltak som det vil ta lang tid å gjennomføre.

Fra budsjettåret 2006 har departementet fulgt opp de største satsingene knyttet til hvert av de to strategiske målene for kulturminnepolitikken – opptrappingsplanen (senere kalt bevaringsprogrammene) og verdiskapingsprogrammet.

Når det gjelder arbeidet med å bedre rammebetingelsene for de private eierne av fredete kulturminner, både arkeologiske kulturminner og

fredete og utvalgte fredningsverdige bygninger, kommer regjeringen i St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* med fire hovedgrep. Staten skal:

- føre en tydeligere politikk for fredning av bygninger og anlegg og gi de private eierne bedre rammevilkår. Det skulle utarbeides en overordnet fredningsstrategi
- føre en tydeligere politikk for forvaltning av arkeologiske kulturminner og sette opp mer forutsigbare kriterier for når man kan tillate inngrep i automatisk fredete kulturminner. Det skulle utarbeides en arkeologistrategi
- øke kompensasjonen for utgifter til arkeologiske arbeider som følge av mindre, private tiltak. Det skulle etableres en ny tilskuddsordning og utarbeides retningslinjer
- trappe opp de statlige tilskuddene til fredete kulturminner i privat eie og andre særlig prioriterte kulturminner. Ulike typer tiltak som skulle gjennomføres ved de ti bevaringsprogrammene

Departementet startet også opp arbeid på noen av de mindre tiltakene i 2006. I tillegg videreførte Fornyings- og administrasjonsdepartementet sin satsing knyttet til statens kulturhistoriske eiendommer.

Andre sektorer har også på ulike vis bidratt til istandsetting og vedlikehold av kulturminner gjennom sin virksomhet. Landbrukssektoren har over jordbruksavtalen ordninger som går direkte på ivaretagelse og skjøtsel av jordbrukets kulturlandskap (Spesielle miljøtiltak i landbrukets kulturlandskap – SMIL og Utvalgte kulturlandskap i jordbruket). Forsvarssektoren har også gjennomført omfattende vedlikehold på de nasjonale festningsverkene i perioden etter 2005, og festningene framstår i dag i hovedsak som godt vedlikeholdte anlegg, som er tilgjengelige for allmennheten.

I de følgende underkapitlene følger en oppsummering av de største satsingene.

3.2.1 Opptrappingsplanen – de ti bevaringsprogrammene

Som nevnt i kapittel 3.1.2, ble opptrappingsplanen fra St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* konkretisert i ti bevaringsprogram gjennom St.meld. nr. 26 (2006–2007) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*. På denne måten ble mye av det etablerte vernearbeidet satt inn i en sammenheng, for å målrette og effektivisere

² Representantforslag fra Henning Skumsvoll, Ib Thomsen, Ketil Solvik-Olsen, Oskar J. Grimstad

arbeidet. Bevaringsprogrammene ble satt i gang med virkning fra budsjettåret 2007.

Kort oversikt over de ti bevaringsprogrammene per 1. januar 2013³:

1. Fredete bygninger i privat eie
Mål: Alle fredete bygninger i privat eie skal være satt i stand til ordinært vedlikeholds nivå innen 2020.
2. Samiske kulturminner
Mål: Automatisk fredete samiske bygninger og deres tilstand skal være kartlagt og det skal foreligge en plan for sikring, vedlikehold og istandsetting innen 2017. I likhet med fredete bygninger i privat eie, skal også disse være satt i stand til ordinært vedlikeholds nivå innen 2020.
3. Stavkirkene
Mål: De 28 stavkirkene skal være satt i stand til ordinært vedlikeholds nivå innen 2015.
4. Verdensarven
Mål: De norske verdensarvområdene skal utvikles som fyrårn for den beste praksisen innen natur- og kulturminneforvaltning når det gjelder tilstand, forvaltning og formell beskyttelse.
5. Tekniske og industrielle kulturminner
Mål: De fjorten prioriterte tekniske og industrielle kulturminnene skal settes i stand. Ti av anleggene skal være istandsatt innen 2015, og de fire anleggene som nylig er inkludert i programmet skal være istandsatt innenfor en tidsramme på 3–5 år.
6. Brannsikring av tette trehusmiljøer og stavkirker⁴
Mål: Arbeidet med brannsikring av tette trehusmiljøer skal videreføres og styrkes i tråd med St.meld. nr. 35 (2008–2009) *Brannsikkerhet*. Brannsikringen av stavkirkene skal opprettholdes på et høyt nivå.
7. Fartøy
Mål: Et representativt utvalg av bevaringsverdige fartøy skal sikres innen 2020.
8. Ruiner
Mål: Et utvalg ruiner skal sikres og gjøres tilgjengelig for publikum innen 2020.
9. Bergkunst
Mål: Et representativt utvalg lokaliteter skal sikres og gjøres tilgjengelig for publikum innen 2020.

³ Målene for bevaringsprogrammene skriver seg fra St.meld. nr. 26 (2006–2007). Noen av målformuleringene er videreutviklet i prosessen etter 2007. Målformuleringene i oppsettet er de som gjelder per 1. januar 2013.

⁴ Tittelen ble endret i 2007. Før het det «brannsikring av historisk trehusbebyggelse»

10. Utvalgte arkeologiske kulturminner

Mål: Et representativt utvalg av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer skal sikres og gjøres tilgjengelig for publikum innen 2020.

Siden oppstarten i 2007 har det vært lagt ned en betydelig innsats innenfor hvert av de ti bevaringsprogrammene. For eksempel er 21 av stavkirkene ferdig satt i stand, åtte av de 14 tekniske og industrielle anleggene er satt i stand til ordinært vedlikeholds nivå. Videre er 14 av 45 ruiner ferdig konservert og satt i stand til ordinært vedlikeholds nivå. Mange bergkunstlokaliteter er rustet opp og tilrettelagt. Det er også utformet en nasjonal verneplan for fartøy, og så langt i oppfølgingen av denne er ti fartøy vedtaksfredet og 96 er satt i stand til et ordinært vedlikeholds nivå.

Det er nærmere redegjort for status, gjenstående utfordringer og videre oppfølging av bevaringsprogrammene i kapittel 4.1.1.

3.2.2 Verdiskapingsprogrammet på kulturminneområdet 2006–2010

I det ene av de to strategiske målene i St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* er ambisjonen at kulturminner og kulturmiljøer skal bli brukt mer aktivt i samfunnsutviklingen. I stortingsmeldingen lanserte regjeringen planen om å etablere et verdiskapingsprogram på kulturminneområdet for å:

- bidra til at kulturminner og kulturmiljøer blir tatt i bruk i utviklingen av lokalsamfunn og næringsliv
- utvikle modeller for samarbeid mellom eierne, rettighetshaverne, næringslivet, offentlige aktører, museene og de frivillige organisasjonene
- spre kunnskap om hvordan en bærekraftig bruk av kulturminner og kulturmiljøer fremmer næringsutvikling og styrker lokalsamfunn og regioner
- klargjøre hvilke forutsetninger som må være til stede for å fremme verdiskaping og avdekke hvilke flaskehalser som må fjernes

Verdiskapingsprogrammet, som hadde startet forsiktig opp i 2006, skulle videreutvikles og styrkes og ha en økonomisk ramme som ville gi merkbare effekter. Fase 1 skulle gjennomføres til og med utgangen av 2010, og på bakgrunn av erfaringene herfra skulle neste fase med verdiskapingsarbeid eventuelt settes i gang. Programmet skulle prøve ut forskjellige modeller og metoder for hvordan

Tabell 3.1 Brede regionale samfunnsprosjekter

Fylke	Prosjekt
Nordland ¹	Den verdifulle kystkulturen i Nordland
Møre og Romsdal	Atlantehavsvegen Bud-Kristiansund
Oppland (to deler)	Valdres og Nord-Gudbrandsdalen
Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Oppland, Hedmark og Akershus	Pilegrimsleden (leden er over 2000 km lang og går gjennom 47 kommuner)

¹ Nordlandsprosjektet startet som et forprosjekt i 2005 og ble fra 2007 innlemmet som et av pilotprosjektene i verdiskapingsprogrammet

kulturminner og kulturmiljøer kan inngå i utviklingen av lokalsamfunn. En forutsetning var at det skal være naturlig og så enkelt som mulig å kombinere vern og bruk av de kulturhistoriske verdiene.

Et bredt verdiskapingsbegrep ble lagt til grunn da de i alt elleve pilotprosjektene ble valgt ut. Begrepet omfatter miljømessig, kulturell, sosial og økonomisk verdiskaping. Prosjektene ble valgt ut i to omganger i 2006, og ble slutført ved utgangen av 2010.

Oppsummert kan prosjektene deles i fire kategorier:

- brede regionale samfunnsprosjekter, jf. tabell 3.1
- byomformingsprosjekter, jf. tabell 3.2
- bygdeutviklingsprosjekter, jf. tabell 3.3
- merkevareprosjekt, jf. tabell 3.4

I tillegg til disse elleve hovedprosjektene, ble det for 2007 også bevilget midler til ytterligere tre prosjekter for å dekke opp noen tema som manglet.

Prosjektene har vært finansiert i form av et spleiselag, der den statlige innsatsen har utløst andre finansieringsmidler fra fylkeskommuner, kommuner og private aktører. De offentlige mid-



Figur 3.1 Pilegrimsleden

Foto: Marit Bendz/Riksantikvaren

Tabell 3.2 Byomformingsprosjekter

Fylke	Prosjekt
Hordaland	Oddaprosessen (smelteverkstomten i Odda)
Vest-Agder	Porto Franco (Kristiansand)
Vestfold	Hammerdalen (Larvik)

Tabell 3.3 Bygdeutviklingsprosjekter

Fylke	Prosjekt
Finnmark	Hamningberg
Sogn og Fjordane	Nærøyfjorden verdsarvpark
Hordaland	Perler i Nordsjøløypa (Øygarden, Fjell og Sund kommuner)

Tabell 3.4 Merkevareprosjekt

Fylke	Prosjekt
Nordland og Rogaland	Norsk tradisjonsfisk

lene som er brukt i prosjektene, har generert stor aktivitet også utenfor offentlig sektor. Den samlede rammen for pilotprosjektene har vært ca. to hundre millioner kroner.

Noen av de viktigste erfaringer fra programarbeidet er:

- som regional utviklingsaktør og kulturminnemyndighet, må fylkeskommunen, ha en nøkkelrolle i verdiskapingsarbeidet
- kommunene må være en hovedaktør lokalt
- håndverkskompetansen må styrkes
- kulturminneforvaltningen må utvikle et tettere samarbeid med næringslivet
- kultur og natur må ses i sammenheng

Etter at programperioden var ferdig i 2010, har arbeidet med verdiskaping på kulturminneområdet vært videreført gjennom at det ble satt i gang et arbeid med en nasjonal strategi for verdiskaping basert på natur- og kulturarven. Flere viktige satsinger og prosjekter er også satt i verk. Etter at prosjektet Pilegrimsleden ble avsluttet som verdiskapingspilot, opprettet regjeringen høsten 2012 et nasjonalt pilegrimssenter i Trondheim. Målet med senteret er å sikre at arbeidet med Pilegrimsleden blir styrket og koordinert. Det er også utarbeidet en nasjonal pilegrimsstrategi.

Miljøverndepartementet og Kulturdepartementet står bak prosjektet *Kultur- og naturreise*. Det startet opp som et forprosjekt i 2011 og blir gjennomført i et samarbeid mellom Direktoratet

for naturforvaltning, Statens kartverk, Norsk kulturråd, Riksantikvaren, frivillige kulturarbeidere, kommuner og fylker, museer og arkiver og andre institusjoner. Målet med prosjektet er å samle stedfestet informasjon om kulturminner, naturverdier, historie og andre kulturverdier på en felles digital plattform med særlig tilrettelagt formidling. Med utgangspunkt i denne plattformen kan reisende gjennom et bymiljø eller landskap hente ut informasjon fra punkter de passerer ved for eksempel å bruke et nettbrett eller en mobiltelefon. I forprosjektfasen har prosjektet tre pilotområder (Bø/Sauherad i Telemark, Akerselva i Oslo og Dovre i Oppland) og det er lagt opp til at det skal videreføres som et treårig hovedprosjekt fra 2014.

Oppsummert har verdiskapingsprogrammet som helhet og alle prosjektene hver for seg oppnådd viktige resultater, og kulturminneforvaltningen har fått nyttige erfaringer med god overføringsverdi. Denne kunnskapen er et viktig fundament i arbeidet med å videreutvikle verdiskapingsarbeidet på kulturminneområdet i årene som kommer, jf. kapittel 4.2.1.

3.2.3 Statens kulturhistoriske eiendommer

Regjeringen varslet i St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* at gjennomgangen av statens eiendommer skulle videreføres. Formålet med gjennomgangen var å framskaffe en samlet

oversikt over statens kulturhistoriske eiendommer (SKE). Regjeringen varslet også at den i tilknytning til dette arbeidet ville stille krav om at sektorene skal utarbeide landsverneplaner.

Arbeidet, som ble satt i gang av Arbeids- og administrasjonsdepartementet i 2003, ble nedfelt i en kongelig resolusjon av 1.9.2006 om *Forvaltning av statens kulturhistoriske eiendommer*. Resolusjo-

Boks 3.1 Landsverneplaner

Oversikt og status over sektorene som har pågående landsverneplaner per 1. januar 2013:

Departement	Landsverneplan/Sektor	Planen utarbeides av	Status per 1. januar 2013
Arbeidsdepartementet	Landsverneplan for tidligere trygdeetatens eiendommer	NAV	Plan til behandling hos Riksantikvaren (ferdigs-tilt 17. mars 2013 ¹)
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD)	Landsverneplan for BLD	Statsbygg	Plan til behandling hos Riksantikvaren
Finansdepartementet	Landsverneplan for Tollvesenet	Toll- og avgifts-direktoratet	Plan til behandling i departementet
Fiskeri- og kyst-departementet	Kystverkets landsverneplan for maritim infrastruktur	Kystverket	Plan til behandling hos Riksantikvaren
	Nasjonal verneplan for fyrstasjoner	Kystverket og Riksantikvaren	Fredet, enkeltvedtak gjort i perioden 1991–2002
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD)	FADs landsverneplan for regjeringsbygningene	Statsbygg	Stilt i bero etter 22. juli 2011
	FADs landsverneplan	Statsbygg	Plan til behandling i departementet
	Landsverneplan for Statsbygg – øvrige eiendommer	Statsbygg	Under utarbeidelse i sektor
	Verneplan for preste-gårder	Riksantikvaren	Fredet, enkeltvedtak gjort i perioden 1991–2001
Forsvarsdepartementet	Landsverneplan for forsvaret	Forsvarets bygnings-tjeneste, Forsvarsmuseet og Riksantikvaren	Fredet 6. mai 2004
	Fjorten nasjonale festningsverk	Forsvarsbygg	Sju anlegg er fredet, sju er under fredning hos Riksantikvaren
	Anlegg fra den kalde krigen	Forsvarsbygg	Under utarbeidelse i sektor
Helse- og omsorgs-departementet	Landsverneplan for helsesektoren	Forsvarsbygg	Fredet 16. februar 2012
Justis- og politi-departementet	Landsverneplan for justissektoren: Kriminal-omsorgen, politiet og domstolene	Statsbygg	Plan til behandling hos Riksantikvaren
	Landsverneplan for justissektoren: Sivilfor-svaret	Forsvarsbygg	Plan til behandling hos Riksantikvaren

Boks 3.1 forts.

Departement	Landsverneplan/Sektor	Planen utarbeides av	Status per 1. januar 2013
Kulturdepartementet	Landsverneplan for kultursektoren	NIKU	Under utarbeidelse i departementet
	Del av landsverneplan: Nasjonalgalleriet		Fredet 20. desember 2011
	Del av landsverneplan: Den norske opera		Fredet 15. september 2012
Kunnskapsdepartementet	Landsverneplan for Kunnskapsdepartementet	Statsbygg	Plan til behandling hos Riksantikvaren
Landbruks- og matdepartementet	Landsverneplan for Bioforsk	NIKU	Plan til behandling hos Riksantikvaren (fredning vedtatt 15. februar 2013)
	Landsverneplan for Statskog SF	NIKU	Under utarbeidelse i sektor
	Landsverneplan for Landbruks- og matdepartementets eiendommer	Forsvarsbygg	Plan til behandling hos Riksantikvaren (fredning vedtatt 15. februar 2013)
Miljøverndepartementet	Landsverneplan for Miljøverndepartementet	Miljøverndepartementet og Forsvarsbygg	Under utarbeidelse i departementet
	Landsverneplan for Statens kartverk	Statens kartverk	Under utarbeidelse i sektor
Nærings- og handelsdepartementet	Landsverneplan for Entra Eiendom AS	NIKU	Plan til behandling hos Riksantikvaren (Fredningsforskrift sendt på høring 1. februar 2013)
	Kulturminner ved norske bergverk	Norsk bergverksmuseum	Plan under utarbeidelse i sektor
	Landsverneplan for Statkraft	NVE	Plan til behandling i sektor
	Verneplan for Telenors bygninger og installasjoner	Telenor og Riksantikvaren	Plan til behandling hos Riksantikvaren. Fredningsarbeidet stoppet opp grunnet endret eierstruktur
Samferdselsdepartementet	Avinor	Avinor	Plan til behandling hos Riksantikvaren
	Nasjonal verneplan for kulturminner i jernbanen	Jernbaneverket	Landsverneplan under utarbeidelse i sektor
	Verneplan for jernbanebygninger	NSB	Fredet, enkeltvedtak gjort i perioden 1994–2007
	Nasjonal verneplan for veger, bruer og vegrelaterte kulturminner	Statens vegvesen og Riksantikvaren	Fredet. Tre forskriftsfredninger er foretatt i perioden 2007–2009

¹ Ingen av sektorens eiendommer ble fredet

Kilde: Riksantikvaren

nen beskriver hvilke forventninger staten har til de statlige eiendomsforvalterne som har ansvaret for kulturhistoriske eiendommer. Blant annet ble kravet om å utarbeide landsverneplaner nedfelt i resolusjonen. Det ble også stilt krav om å utarbeide forvaltningsplaner for den enkelte eiendommen.

I 2008 var arbeidet med landsverneplaner i gang i samtlige departement, og prosjektet ble overført til Miljøverndepartementet ved Riksantikvaren fra 2009.

Per 1. januar 2013 er elleve landsverneplaner under utarbeidelse i det enkelte departement, elleve planer er overlevert Riksantikvaren for endelig ferdigbehandling og seks planer er så langt ferdigstilt. Verneplanene knyttet til SKE-arbeidet skal være ferdigstilt innen utgangen av 2014, forutsatt at planene overleveres Riksantikvaren innen 1. mai 2013.

Etter bestemmelse i kongelig resolusjon av 1. september 2006 skal det utarbeides forvaltningsplaner for statens kulturhistoriske eiendommer. Det enkelte departement er ansvarlig for dette. Forvaltningsplaner for fredete bygg og bygg som skal fredes skal forelegges Riksantikvaren. Arbeidet med slike planer har startet for eiendommer i landsverneplanene for spesialisthelse-tjenesten, Landbruks- og matdepartementet, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, Kunnskapsdepartementet, samt for Kystverket og Statkraft. Statsbygg planlegger ferdigstilling av sine forvaltningsplaner i 2017.

3.2.4 Kirkene, kirkegårdene og kirkekunsten

St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* tok opp utfordringen med at mange av landets ca. 1 620 kirker var preget av mangelfullt vedlikehold. Manglende vedlikehold over lang tid hadde ført til at kirkene og kirkenes utsmykning mange steder var i dårlig stand, med et betydelig istandsettingsbehov.

Det har vært en positiv utvikling når det gjelder tilstanden til kirkebyggene i perioden etter 2005. Innsatsen for å vedlikeholde dem har blitt vesentlig forsterket. Dette skyldes blant annet at kommuneøkonomien er styrket. Man har også fått langt bedre kunnskap om kirkebyggenes tilstand som følge av KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjons to systematiske gjennomganger av kirkenes bygningsmessige, tekniske og funksjonelle tilstand fra 2005–2006 og 2009–2010⁵. Undersøkelsene viser at vedlikeholdstilstanden for kirkene i Norge er blitt bedre i perioden 2005–2010. Andelen kirker med en tilfreds-

stillende tilstand har økt fra 52 til 63 prosent, herunder har tilstanden for fredete kirker økt fra 47 til 59 prosent.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har tatt sitt sektoransvar alvorlig. Departementet har lagt til rette for at kommunene, som eiere, skal kunne følge opp sitt ansvar for vedlikehold, blant annet gjennom en særskilt rentekompensasjonsordning som ble etablert i 2005.

Den ordinære vedlikeholdsinnsatsen har ligget på 90–100 millioner kroner i snitt siden 2006, mens det i samme periode har vært en kraftig økning i investeringene⁶. Gjennom rentekompensasjonsordningen for å sette i stand kirkebygg, kompenserer staten for renteutgifter i forbindelse med lån til arbeidet med å sette i stand kirker, inventar og utsmykning. Fredete og verneverdige eller listeførte kirker er høyt prioritert. I 2012 ble investeringsrammen økt med 450 millioner kroner, slik at den i 2013 er på 3,35 milliarder kroner. Det er ikke avsatt nye midler for budsjettåret 2013.

I perioden 2005–2013 er det over statsbudsjettet bevilget nær 25 millioner kroner til etablering og drift av en kirkebyggdatabase i regi av KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon. Denne inneholder opplysninger om kirkebyggene og er tilrettelagt slik at kirkeeierne (fellesrådene) kan registrere og systematisere vedlikeholdsbehov, tilstandsrapporter og istandsettingsarbeid.

Forbedringen av kirkebyggenes vedlikeholdstilstand er også dokumentert gjennom Riksrevisjonens undersøkelse Dokument 3:10 (2010–2011) *Riksrevisjonens undersøkelse av vedlikehold og sikring av kyrkjebygg*. Undersøkelsen, som blant annet baserer seg på KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjons tilstandsrapporter, tok for seg vedlikeholdet av yttertak og tårn, yttervegger, grunn og fundament og den vurderte brann- og tyverisikringen.

Riksantikvaren har tatt et særskilt ansvar for arbeidet med å sette i stand og vedlikeholde de 28 stavkirkene, som blir fulgt opp gjennom et eget bevaringsprogram, jf. kapittel 4.1.1.3. I tillegg legger Riksantikvaren ned betydelige ressurser i saksbehandling og generell rådgivning knyttet til kirkebyggene, interiørene og kirkekunsten i forvaltningen av de 211 fredete kirkene (de som er oppført før 1650), 313 verneverdige kirker oppført

⁵ *Står kirkene for fall? En tilstandsrapport for norske kirker 2005/2006 og Vel bevart? – en tilstandsrapport for norske kirker 2009/2010*, KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon

⁶ Prop. 1 S (2012–2013) Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, s. 152

i perioden 1650–1850, samt de 442 listeførte kirkene bygd i perioden etter 1850.

3.2.5 Rammebetingelsene for private eiere av fredete kulturminner

Dekning av utgifter til arkeologiske arbeider ved mindre, private tiltak

I St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* varslet regjeringen at staten i større grad vil dekke utgiftene til arkeologisk arbeid i forbindelse med mindre, private tiltak. Et viktig prinsipp i miljøvernforvaltningen er at den som forbruker et miljøgode eller skaper et miljøproblem, må kompensere for det. Europarådets konvensjon om sikring av den arkeologiske kulturarven (Valletta-konvensjonen) og kulturminneloven legger dette til grunn. Det innebærer at tiltakshaverne som hovedregel må bære utgiftene til registrering og utgraving av arkeologiske kulturminner. Når det gjelder mindre, private tiltak, sier imidlertid loven at staten skal dekke utgiftene helt eller delvis dersom de blir urimelig tyngende for tiltakshaveren.

Umiddelbart etter at meldingen var behandlet, startet departementet arbeidet med en ny ordning for dekning av utgifter til arkeologisk arbeid ved mindre, private tiltak. Ordningen trådte i kraft 1. mars 2007 (rundskriv T-02/2007 *Dekning av utgifter til arkeologiske arbeider ved mindre, private tiltak. Kulturminneloven § 10*). Med det var ett av de fire tiltakene på kulturminneområdet i Soria Moria I-erklæringen gjennomført.

Fra og med 2006 ble det opprettet en egen budsjettpost, kap. 1429 post 72.1 *Tilskott til arkeologiske undersøkingar ved mindre, private tiltak*, som ivaretar statens forpliktelser etter bestemmelsen i loven. For å styrke ordningen har også budsjettpost 72.1 blitt økt vesentlig de siste årene, jf. tabell

3.5. Gjennom rundskrivet er det etablert et felles kriteriesett som skal legges til grunn når den enkelte saken blir vurdert. Det er også etablert en forvaltningspraksis som innebærer at staten automatisk dekker utgiftene til arkeologisk arbeid ved mindre, private tiltak.

Systematisk gjennomgang av eksisterende fredninger

I St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* ble det redegjort for utfordringer som følge av at 80 prosent av vedtaksfredete eiendommer var fredet med hjemmel i den tidligere bygningsfredningsloven av 1920. Dette gjaldt i hovedsak uklarheter knyttet til formålet, omfanget og konsekvensene av de eldste fredningene. Det ble også understreket at kulturminneforvaltningen til dels hadde mangelfull kunnskap om vedlikeholdssituasjonen og mangelfull dokumentasjon om hvilke endringer som er gjennomført etter at bygningen ble fredet.

Stortingsmeldingen varslet at de eksisterende fredningene ville bli systematisk gjennomgått. Siktemålet var blant annet å klargjøre omfanget av og innholdet i fredningsvedtaket der dette er uklart, styrke mulighetene for vern gjennom forsvarlig bruk, samt oppdatere oversikten over vedlikeholdstilstanden, som grunnlag for å utarbeide forvaltnings- og skjøtelsesplaner der det er hensiktsmessig.

Høsten 2005 startet Riksantikvaren planleggingen av denne systematiske gjennomgangen, og fra 2006 ble det satt i gang to prosjekter for å vurdere vedlikeholdstilstanden og gjennomgå fredningsvedtakene fattet før 1979. Nedenfor blir de to prosjektene omtalt hver for seg. Begge har stor betydning blant annet for å målrette bevaringsprogrammet for fredete bygninger i privat eie og for arbeidet med en overordnet fredningsstrategi.

Tabell 3.5 Tilskudd til arkeologiske undersøkelser ved mindre, private tiltak, kap. 1429, post 72.1¹

År	Budsjett	Antall tilsagn	Tilsagnsbeløp
2006	4 000 000	18	3 277 204
2007	5 500 000	30	5 086 156
2008	10 500 000	32	10 964 468
2009	10 500 000	45	8 861 302
2010	12 582 000	32	10 390 935
2011	12 582 000	47	10 351 995
2012	12 582 000	44	11 166 795

¹ Budsjettposten omfatter også tilskudd til dekning av granskning av automatisk fredete kulturminner etter søknad dersom det foreligger *særlige grunner*. Den dekker også utgifter til finnerlønn.

Vurdering av tilstanden til alle fredete bygninger og anlegg i privat eie, som grunnlag for å sette dem i stand til ordinært vedlikeholdsnivå innen 2020

Prosjektet hvor tilstanden til alle fredete bygninger og anlegg i privat eie blir vurdert, ble satt i gang fra og med budsjettåret 2006. Det omfatter de fredete bygningene og anleggene som er i privat eie, med unntak av bygninger hvor det pågår en fredningssak, midlertidig fredete bygninger og bygninger i fredete kulturmiljøer. Undersøkelsen omfatter i alt 2 670 bygninger, noe som utgjør 50 prosent av landets vedtaksfredete kulturminner.

En egen standard for å beskrive, vurdere og dokumentere tilstanden er utformet (NS 3424 *Tilstandsanalyse av byggverk – Innhold og gjennomføring*). I henhold til standarden ble alle anleggenes vedlikeholdsnivå uttrykt i fire tilstandsgrader, jf. Tabell 3.6. Fylkeskommunene sto for den praktiske gjennomføringen, som var ferdig i 2009.

Per 1. januar 2012⁷ er det beregnet at 49 prosent av de fredete bygningene og anleggene som er i privat eie har et ordinært vedlikeholdsbehov. Dette betyr at de har en tilstand som krever at bare planlagt vedlikehold er nødvendig, jf. norsk standard for tilstandsanalyse av fredete og verneverdige bygninger (NS 3423). 38 prosent har behov for moderate utbedringer og 13 prosent har behov for store utbedringer, jf. kapittel 4.1.1.1.

Prosjektet bygger opp under og er relevant for bevaringsprogrammet for fredete kulturminner i privat eie, blant annet for å kunne målrette innsatsen der effekten er størst.

Gjennomgang og klargjøring av alle fredningsvedtakene som ble gjennomført før kulturminneloven trådte i kraft i 1979

Prosjektet med å gjennomgå og klargjøre alle fredningsvedtakene tatt før 1979, ble satt i gang

fra og med budsjettåret 2006, og omfatter 917 anlegg. Formålet med prosjektet har blant annet vært å presisere omfanget av, formålet med og innholdet i de eldste fredningene, blant annet som grunnlag for å sikre eierne forutsigbare og klare rammer for hvordan de kan bruke eiendommen, og for å gi kulturminneforvaltningen et godt beslutningsgrunnlag. Prosjektet legger også vekt på å videreføre og bedre dialogen og samarbeidet med eierne av de historiske anleggene.

Fredningsgjennomgangen er gjennomført i nært samarbeid med fylkeskommunene. Per 1. januar 2013 er arbeidet ferdig i 12 fylker⁸, og for 484 anlegg så langt er omfanget, formålet og innholdet i fredningene presisert, jf. tabell 3.7 og figur 3.2. Gjennomgangen har også avdekket tilfeller der verdiene som lå til grunn for fredningsvedtaket, har gått tapt, noe som igjen har resultert i at én eller flere bygninger på 24 eiendommer er avfredet som del av prosjektet. Gjennomgangen i de resterende fylkene er i avslutningsfasen og skal etter planen være ferdig i løpet av 2013. For alle fylkene er registrerings- og dokumentasjonsarbeidet gjennomført. Med det er informasjonen om de fredete eiendommene i kulturminnedatabasen Askeladden oppdatert med foto, kartfesting og beskrivelser.

Prosjektet bygger opp under og er relevant for bevaringsprogrammet for fredete bygninger i privat eie.

3.2.6 Prosjektet «Bygg og Bevar»

I St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* varslet regjeringen at den ville stimulere til at det ble opprettet et nasjonalt kunnskapsnettverk eller kompetansesenter for kulturhistoriske eiendommer. Målet skulle være en bedre bevaring av bygg, anlegg og eiendommer med kulturhistorisk

⁷ På grunn av uforutsette utfordringer knyttet til rapporteringen for 2012 brukes tall fra 1.1.2012

⁸ Telemark, Akershus, Nordland, Oslo, Vest-Agder, Nord-Trøndelag, Finnmark, Vestfold, Møre og Romsdal, Buskerud, Sør-Trøndelag, Troms

Tabell 3.6 Tilstandsgrader, jf. NS 3424 *Tilstandsanalyse av byggverk – Innhold og gjennomføring*

Tilstandsgrad (TG)	Hovedbetydning (NS 3424)	Tiltaksbehov
TG 0	Ingen symptomer	Tiltak ikke nødvendig
TG 1	Svake symptomer	Ordinært vedlikeholdsbehov
TG 2	Middels kraftige symptomer	Moderat utbedring nødvendig
TG 3	Kraftige symptomer	Store utbedringer nødvendig

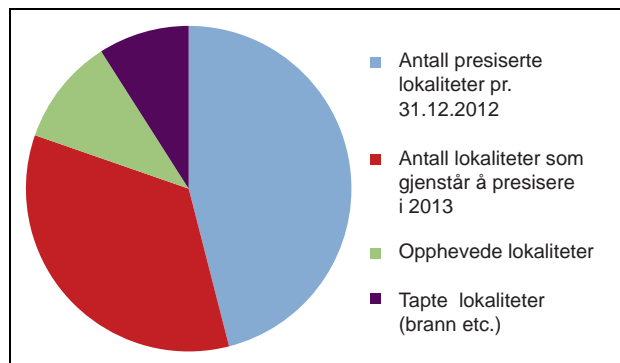
Kilde: NS 3424

Tabell 3.7 Oversikt over fylker der fredningsgjennomgangen er ferdigstilt

Fylke	Antall gjennomgatte vedtaksfredninger (anlegg)	Antall fredete bygninger i fredningsgjennomgangen	Ferdigstilt
Sør-Trøndelag	79	200	2010
Troms	11	33	2010
Møre og Romsdal	40	60	2011
Buskerud	78	150	2011
Vestfold	42	50	2012
Akershus	24	40	2012
Finnmark ¹	0	0	2012
Oslo	42	60	2012
Vest-Agder	23	28	2012
Nordland	9	39	2012
Nord-Trøndelag	21	41	2012
Telemark	115	190	2012

¹ I Finnmark er det ingen anlegg fredet før 1979. Fire anlegg som ble fredet i 1944, brant alle ned under tyskernes tilbaketrekking. For Finnmark er det produsert et eget faktaark om kulturminner i fylket.

Kilde: Riksantikvaren



Figur 3.2 Status i fredningsgjennomgangen per 1. januar 2013. Oversikten omfatter også anlegg som var tapt eller der fredningen var opphevet før man startet arbeidet med fredningsgjennomgangen.

Kilde: Riksantikvaren

verdi gjennom å øke kompetansen om og bedre tilgjengeligheten til kvalitetssikret informasjon om forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av det bygde miljøet.

Miljøverndepartementet nedsatte en arbeidsgruppe, ledet av Byggenæringens landsforening (BNL) og med representanter fra Riksantikvaren, daværende Statens senter for arkiv, bibliotek og museum (ABM-utvikling), Norsk handverksutvik-

ling og Norges museumsforbund. Arbeidsgruppen leverte sin rapport ved utgangen av 2007. Gruppen foreslo å etablere en nettbasert kanal for å formidle tradisjonelt håndverk og produkter beregnet på eldre bygninger, for på denne måten bedre kontakten og formidle kunnskap og ekspertise mellom tradisjonshåndverkerne og den ordinære byggebransjen. Som følge av dette, ble nettverket Bygg og Bevar opprettet i 2009. Nettverket skal bidra til å sikre eierne bedre rammevilkår og legge grunnlaget for at man kan nå målet om normalt vedlikeholds nivå innen 2020 for alle fredete bygninger og stoppe det årlige tapet av kulturminner og kulturminneverdier i eksisterende bygningsmasse.

Bygg og Bevar var organisert som et prosjekt, med en prosjektperiode fra 2009 til 2012. Det hadde en styringsgruppe og et sekretariat, finansiert av Miljøverndepartementet. Sekretariatet var samlokalisert med Byggenæringens landsforening. Koblingen til Byggenæringens landsforening knytter håndverksbransjen tett til prosjektet. Bygg og Bevars styringsgruppe har fram til nå hatt representanter fra Riksantikvaren, Forsvarsbygg, Norsk handverksutvikling, Byggenæringens landsforening, Foreningen Fredet, Norsk kulturråd og Norges museumsforbund.

Prosjektet omtales nærmere i kapittel 4.3.2.

3.2.7 Arkeologistrategien

I St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* ble det varslet at Riksantikvaren, i samarbeid med forvaltningsmuseene og den regionale kulturminneforvaltningen, skulle utforme en overordnet strategi for å sikre en langsiktig forvaltning av de arkeologiske kulturminnene. Det skulle også utarbeides faglige kriterier for å avgjøre søknader om dispensasjon og skape større forutsigbarhet i disse sakene. Målet om økt forutsigbarhet gjelder både selve dispensasjonsvurderingen og vilkårene som blir satt ved en dispensasjon.

Riksantikvaren la i desember 2011 fram en strategisk plan for forvaltning av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer for perioden 2011–2020. Planen skal bidra til å målrette prioriteringene på arkeologifeltet fram til 2020, og fremmer et helhetlig perspektiv der pågående og allerede planlagte tiltak blir satt inn i en ramme.

Planen har et overordnet strategisk mål, tre delmål og i alt ni satsingsområder med tilhørende tiltak, som alle skal bidra til en kunnskapsstyrt, tydelig og god forvaltning av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer. Det er utarbeidet en egen handlingsplan for perioden 2012–2014, med konkrete tiltak innenfor alle de ni satsingsområdene. Tiltakene omfatter alt fra små, enkle tiltak, som for eksempel rutiner for å publisere et resymé av registrerings- og utgravingsrapportene til mer omfattende tiltak. Flere tiltak er satt i gang, blant annet et prøveprosjekt knyttet til delegering av myndighet til ti fylkeskommuner i enkle saker, samt retningslinjer for budsjettering av arkeologiske utgravinger.

Den videre oppfølgingen av arkeologistrategien omtales i kapittel 4.1.4.

3.2.8 Nasjonal verneplan for fartøy 2010–2017

I St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* ble det varslet at Riksantikvaren i samarbeid med eierne, de frivillige organisasjonene og aktuelle museer skulle utarbeide en plan for fredning og dokumentasjon av fartøy og båter. Planen skulle også inneholde en strategi for sikring og vedlikehold av fartøyene. En nasjonal fartøyvernplan med føringer for hvordan et representativt utvalg fartøy kan bli tatt vare på, var også ett av de fire tiltakspunktene på kulturminneområdet i Soria Moria I-erklæringen.

I desember 2010 la Riksantikvaren fram en ny fartøyvernplan for perioden 2010–2017. Planen

inneholder blant annet et program for fredning av et utvalg fartøy fram mot 2017 – ferger, passasjerskip, fiskefartøy, spesialskip, lasteskip og fritidsbåter. Per 1. januar 2013 er ti fartøy fredet, mens målet er at rundt 40 skal være fredet når planen er gjennomført. I tillegg er 233 fartøy ført opp på Riksantikvarens liste over verneverdige fartøy. Også et representativt utvalg av disse skal sikres fram mot 2020.

Fartøyvernplanen beskriver hvilke kriterier som skal ligge til grunn for tildeling av tilskudd. Fartøyene skal ha lokal forankring og være interessante for allmennheten. Prosjektene med å sette fartøyet i stand skal være økonomisk gjennomførbare og det skal være mulig å slutføre arbeidene. Det blir også satt krav til håndverkskompetanse, dokumentasjon og tilstandsvurdering.

Den nasjonale verneplanen er et viktig verktøy for å kunne gjennomføre bevaringsprogrammet for fartøy, jf. kapittel 4.1.1.7.

3.2.9 Påbegynt arbeid med fredningsstrategi

I St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* varslet regjeringen at det skulle utarbeides en overordnet fredningsstrategi som legger rammer og lister opp kriterier for nye fredninger fram til 2020, med vekt på å fange opp kulturminner fra de siste 150 årene.

Selv om den overordnede fredningsstrategien legger rammene og føringene for fredningsarbeidet fram til målene skal være nådd i 2020, vil den også ha en lengre tidshorisont og skal være retningsgivende for fredningsarbeidet videre framover. 2020 vil være et sentralt milepælsår, hvor man kan gjøre opp status og også har mulighet for å justere kursen på bakgrunn av erfaringene som er gjort i de mellomliggende årene. I forbindelse med strategiarbeidet blir også metoder og kriterier for å bedre den geografiske, sosiale, etniske, næringsmessige og tidsmessige bredden blant de vedtaksfredete bygningene videreutviklet.

Det har hele tiden vært lagt opp til at de to prosjektene knyttet til gjennomgangen av eldre fredninger og vurderingen av tilstanden til de fredete bygningene (jf. kapittel 3.2.5) skal være et viktig fundament for å utvikle en ny fredningsstrategi. Selv om disse grunnleggende prosjektene ikke er helt slutført, begynte Riksantikvaren i 2010 arbeidet med å utvikle den overordnede fredningsstrategien. Første fase ble gjennomført i 2011–2012. I 2012 ble det gjennomført en omfattende prosess med innspill fra fylkeskommunene. Alle fylkeskommunene fremmet forslag til en oversikt over

hvilke kategorier av kulturminner som var underrepresentert på fredningslisten i sine fylker, vurdert ut fra fylkets historie, egenart og næringsgrunnlag. Dette materialet blir sammenstilt våren 2013.

Fredningsstrategien omtales nærmere i kapittel 4.1.2.

3.2.10 Riksantikvarens kunnskapsløft for kulturminneforvaltningen

I 2010 startet Riksantikvaren prosjektet *Kunnskapsløftet for kulturminneforvaltningen* som en hovedsatsing for å sikre en bedre oversikt over både de fredete og de verneverdige kulturminnene. Arbeidet er en oppfølging av noen av de risikoelementene som ble trukket fram i Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon. Helt sentralt i dette arbeidet har blant annet vært videreutviklingen av databasen Askeladden med publikumsversjonen Kulturminnesøk, oppstart av arbeidet med å registrere automatisk fredete samiske bygninger og digitalisering av Riksantikvarens arkiver og ulike tiltak for å stimulere til økt kompetanse i kommunene.

Kunnskapsløftet for kulturminneforvaltningen er nærmere omtalt i kapittel 4.3.1.

3.2.11 Fylkeskommunen som regional kulturminnemyndighet

Regionalforvaltningens arbeid med kulturminnene er helt grunnleggende for at man skal nå målene i kulturminnepolitikken. Riksrevisjonens rapport, jf. kapittel 3.1.3, viser at det er store forskjeller i fylkeskommunenes måte å utøve sin rolle som kulturminnemyndighet på. Begrensete ressurser til forvaltningen, særlig til arbeidet med bygninger oppført etter 1537 og store ulikheter i de politiske prioriteringene på feltet er de mest sentrale utfordringene.

Gjennom tildelingsbrevene til Riksantikvaren har departementet bedt direktoratet være spesielt

opptatt av fylkeskommunenes rolle som regional kulturminnemyndighet. Siden 2010 har Riksantikvaren styrket dialogen med fylkeskommunene på ulike måter; direktoratsledelsen har besøkt fylkeskommunenes politiske ledelse, fylkesordførerkollegiet og fylkesrådmannskollegiet. Riksantikvaren har også holdt orienteringer i en rekke fylkesting og på de årlige fylkeskonservatorsamlingene. De årlige prioriteringsbrevene er endret, og utformes nå i dialog med fylkeskommunene og tilpasses den enkelte fylkeskommunes situasjon.

Departementet har også bedt Riksantikvaren evaluere fylkeskommunenes rolle som kulturminnemyndighet. En slik kartlegging er gjennomført av Vista Analyse. De har blant annet kartlagt fylkeskommunenes rammebetingelser på kulturminneområdet, hvordan kulturminnepolitikken blir implementert i fylkeskommunenes arbeid og beskrevet styrker og svakheter ved hvordan fylkeskommunene utøver sin rolle i dag. Vista Analyses rapport og fylkeskommunenes rolle omtales nærmere i kapittel 5.

3.3 Sammenfatning – satsinger 2005–2012

Arbeidet med å følge opp St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* omfatter både store satsinger og en lang rekke mindre tiltak. I dette kapitlet er de viktigste satsingene og resultatene fra disse presentert.

I løpet av de første par årene etter stortingsbehandlingen ble det satt i gang tiltak innenfor alle de seks hoveddelene i den handlingsplanen som St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* utgjør. Satsingene som er nevnt i dette kapitlet, omfatter først og fremst tiltak innenfor de fire første av de seks punktene i handlingsplanen. Tiltak knyttet til internasjonalt samarbeid og offentlig forvaltning er nærmere presentert i kapittel 4.7 og 5.

4 Gjenstående utfordringer for å nå 2020-målene og politiske grep i kulturminnearbeidet i årene som kommer

Mye er oppnådd og mange tiltak er satt i gang siden Stortinget behandlet St.meld. nr. 16 (2005–2005) *Leve med kulturminner*, men fortsatt gjenstår en del før man er i stand til å nå 2020-målene. Endringene som har skjedd siden 2005 og erfaringene man har gjort seg etter forrige melding, tilsier også at det er nødvendig å justere kursen noe på enkelte områder. Også andre trekk i samfunnet tilsier at det er behov for å sette i gang nye tiltak på områder som man ikke hadde oversikt over i forbindelse med arbeidet med den forrige meldingen. I dette og i de påfølgende kapitlene blir det redegjort for de viktigste tiltakene.

Miljøverndepartementets viktigste satsing for å nå 2020-målene har vært å etablere ti bevaringsprogram. I arbeidet med programmene er det lagt vekt på å få fram synlige resultater. Siden oppstarten i 2007 er verneplaner utformet, et stort antall fredete og fredningsverdige kulturminner og kulturmiljøer er blitt satt i stand til et ordinært vedlikeholds nivå og mange er tilrettelagt og gjort tilgjengelige for publikum. Det er likevel mye som gjenstår før vi når 2020-målene. Utfordringene for de ti programmene er ulike, men gjennomgående er mangelen på håndverkskompetanse og ressurser til å kunne ferdigstille programmene. I kapittel 4.1.1 blir det redegjort for hvilke utfordringer hvert av de ti bevaringsprogrammene står overfor, samt forslag til tiltak.

Erfaringene fra arbeidet med bevaringsprogrammene og resultatene fra Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon har også vist at gode, digitale registre og tilstrekkelige verktøy for å bearbeide dataene er nødvendig for at man skal kunne nå målene. Riksrevisjonen trakk også fram flere risikoelementer knyttet til svakheter ved hvordan det regionale nivået utøver sin rolle og bruker tilgjengelige virkemidler, til svakheter ved den samiske kulturminneforvaltningen og en fredningsliste med for dårlig representativitet. Departementet forsøker å løse disse utfordringene gjennom en rekke tiltak, både samlet under betegnelsen *Kunnskapsløftet for kulturminneforvaltningen* og gjennom en ny fredningsstrategi. Også når det

gjelder organiseringen av kulturminneforvaltningen ser vi en rekke utfordringer.

Kulturminnenes og kulturmiljøenes betydning som ressurser for utviklingen av lokalsamfunn og næringsliv var en viktig del av verdigrunnlaget i St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner*. Dette perspektivet er det behov for å videreutvikle ytterligere både når det gjelder verdiskaping med utgangspunkt i kultur- og naturarven og når det gjelder byutvikling. Kulturminner og kulturmiljøer gir et sted særpreg og egenart, og de er viktige ressurser i en bærekraftig utvikling, noe det er behov for å legge større vekt på i lys av den forventede befolkningsøkningen i de sentrale byområdene. Det er foreslått flere tiltak for å styrke arbeidet med verdiskaping og i forbindelse med by- og stedsutviklingen.

Som nevnt i kapittel 1.2, vil utviklingstrekk i dagens samfunn, blant annet knyttet til endringer i næringer og bosettingsmønstre med urbanisering, befolkningsvekst, høyere levestandard, internasjonalisering og klimaendringer, medføre både utfordringer og muligheter for kulturminneforvaltningen. For å nå 2020-målene og for å møte nye utfordringer fram mot 2030 vil Miljøverndepartementet målrette noen av de igangsatte tiltakene bedre, samt sette i gang nye tiltak. I dette kapitlet blir det gjort nærmere rede for de viktigste satsingene knyttet til virkemiddelbruk og samarbeid.

4.1 Langsiktig bevaring

Kulturminner og kulturmiljøer representerer et mangfold og en bredde. De representerer viktige miljømessige, kulturelle, sosiale og økonomiske verdier, både for dagens og morgendagens samfunn. Det er likevel verken mulig eller ønskelig å ta vare på alt. Derfor er det viktig at de prioriteringene vi gjør, er basert på kunnskap. Avgjørende for at vi skal lykkes, er at de ulike offentlige forvaltningsnivåene, eierne og allmennheten har en best mulig oversikt over kulturminnene, jf. kapit-

tel 4.3.1. Vi må kunne vise hvilke kulturminner og kulturmiljøer som er verneverdige. Disse må så bli grundig vurdert med tanke på å sikre at et representativt utvalg av kulturminner og kulturmiljøer blir tatt vare på gjennom at de tilgjengelige virkemidlene blir utnyttet på en best mulig måte. De ti bevaringsprogrammene, fredningsstrategien og den strategiske planen for forvaltning av de arkeologiske kulturminnene og kulturmiljøene er viktige verktøy i dette arbeidet.

4.1.1 De ti bevaringsprogrammene

Som en del av opptrappingsplanen i St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* har Miljøverndepartementets viktigste satsing for å nå 2020-målene vært å etablere ti bevaringsprogram. Departementet vil også vurdere å opprette nye bevaringsprogram, jf. kapittel 4.1.2. I de ti eksisterende programmene er det lagt vekt på å få fram synlige resultater. Noen av programmene har også som mål å gjøre kulturminnene mer tilgjengelige for publikum. Som det framgår av kapittel 3.2.1, har det siden oppstarten i 2007, vært lagt ned en betydelig innsats innenfor hvert av de ti bevaringsprogrammene. Men i alle de ti gjenstår det fortsatt en del arbeid før 2020-målene er nådd. Noen av utfordringene er felles for alle programmene, for eksempel mangelen på håndverkskompetanse, kapasitet og ressurser nok til å ferdigstille programmene, jf. kapittel 4.3. Nedenfor blir det redegjort for noen av utfordringene og for hvordan departementet tenker seg å følge dette opp videre.

4.1.1.1 Fredete bygninger i privat eie

Målet for bevaringsprogrammet er at alle fredete bygninger i privat eie skal være satt i stand til ordinært vedlikeholds nivå innen år 2020. Programmet omfatter bygninger som enten er fra før 1650 og dermed automatisk fredet etter kulturminneloven, eller som er fredet etter særskilt vedtak. Programmet innebærer at staten, gjennom tilskudd til å dekke antikvariske merkostnader, gir et vesentlig bidrag til at bygningene blir satt i stand til et normalt vedlikeholds nivå. Det statlige bidraget vil normalt dekke mellom 50 og 70 prosent av de samlede kostnadene.

Per i dag inngår ca. 3 200 bygninger i bevaringsprogrammet. Antallet øker svakt som følge av at det blir fattet nye vedtak om fredning og fordi fredete bygninger som har vært i offentlig eie, blir solgt til private.

Status

Bevaringsprogrammet er godt etablert i alle fylkene, skaper forutsigbarhet for alle som er involvert og gjør det mulig å planlegge på lang sikt og restaurere bygningene med bruk av riktige materialer og gode håndverkere. Gjennom prosjektet *Tilstandsvurdering av alle fredete bygninger og anlegg i privat eie*, som ble gjennomført i perioden 2006–2009, ble tilstanden til 2 670 bygninger vurdert, jf. kapittel 3.2.5. Gjennomgangen viste at 20 prosent av bygningene hadde behov for store utbedringer og 42 prosent moderate utbedringer mens 38 prosent var i god stand og kun trengte ordinært vedlikehold. Beregninger som ble gjort i 2012 basert på data fra fire fylker, og som omfatter ca. 30 prosent av bygningene som inngår i bevaringsprogrammet, viser at andelen bygninger som har behov for store utbedringer, var redusert fra 20 til 13 prosent. Tilsvarende var andelen bygninger som bare hadde behov for moderate utbedringer, redusert fra 42 til 38 prosent.

De opprinnelige overslagene over kostnader knyttet til arbeidet med å sette bygningene i stand, og som lå til grunn for planleggingen av bevaringsprogrammet, var basert på byggebransjens egne standardmodeller for denne typen estimater. Erfaringer fra arbeidet så langt viser at kostnadene er langt høyere enn estimatene som først ble gjort. Den generelle lønns- og prisutviklingen bidrar også til det. Dersom tilskuddene ikke blir økt vesentlig, vil det være nødvendig i større grad å prioritere bygningene som har de største skadene og som det er størst behov for å sette i stand.

For de 248 middelalderbygningene i tre som er omfattet av bevaringsprogrammet, er tilstanden generelt sett dårligere. Dette er i hovedsak bygninger som ikke lenger er i bruk, eller som har mistet sin opprinnelige funksjon. Om lag 13 prosent av disse bygningene har behov for store utbedringer og 63 prosent har behov for moderate utbedringer. På 1990-tallet ble middelalderbygningene i tre systematisk satt i stand, og de siste fire årene er 22 bygninger satt i stand.

Utfordringer

Dersom arbeidet med å sette disse bygningene i stand fortsetter i samme takt som til nå, vil man innen 2020 sannsynligvis ha klart å sette i stand bygningene som er i dårligst forfatning og som har størst behov for utbedringer. Hvis ikke til-



Figur 4.1 Istandsetting, Valbjør gård, Vågå, Opp-land

Foto: Elisabet Haveraaen/Miljøverndepartementet

skuddsmidlene blir økt vesentlig vil det likevel ikke være mulig å nå 2020-målet at alle fredete bygninger i privat eie skal være satt i stand.

De fleste bygninger som er satt i stand de siste årene, har motiverte eiere som selv tar initiativ og sender søknader. I noen tilfelle, for eksempel når eieren ikke selv bor på eiendommen og ser forfallt daglig, eller i de tilfellene der bygningen ikke lenger er i bruk, er det vanskelig for kulturminneforvaltningen å motivere eieren til å sette bygningen i stand.

For de bygningene som er istandsatt er det viktig å sikre et jevnlig vedlikehold slik at de kulturhistoriske verdiene blir tatt vare på.

Tiltak

Departementet vil:

- Utforme en tilskuddsordning for å gi incentiver for systematisk vedlikehold av bygninger som er satt i stand
- sikre ytterligere forutsigbarhet for eierne
- prioritere istandsetting av de bygninger og anlegg som har størst skader og mangler
- videreutvikle rutiner og systemer for løpende oppdatering av behovsanalysene

4.1.1.2 Samiske kulturminner

Samiske kulturminner som er eldre enn 100 år, er automatisk fredet. Bevaringsprogrammet for samiske kulturminner har som mål at de automatisk fredete, samiske bygningene og deres tilstand skal være kartlagt innen 2017, og at det skal foreligge en plan for sikring, vedlikehold og istandsetting.

Status

Høsten 2011 ble det satt i gang systematiske registreringer og tilstandsvurderinger for å skaffe til veie en oversikt over den automatisk fredete, samiske bygningsmassen. Sametinget utfører arbeidet, mens Riksantikvaren har det overordnede ansvaret for prosjektet, som er organisert som et delprosjekt innenfor *Kunnskapsløftet for kulturminneforvaltningen*, jf. kapittel 4.3.1. Så langt er samiske bygninger i fem kommuner i Finnmark, Troms og Nordland registrert, og til sammen 330 bygninger er kartlagt og tilstandsvurdert. Gjennomgangen så langt har vist at 27 prosent av bygningene har behov for store utbedringer, 30 prosent har behov for moderate utbedringer og 43 prosent er i god stand og trenger kun ordinært vedlikehold. På bakgrunn av dette er det mulig å estimere et behov for framtidige ressurser.

Sametinget har de siste årene fått øremerkete tilskudd fra Riksantikvaren for å sette i stand bygninger. Midlene går til bygninger og anlegg som er prioritert innenfor bevaringsprogrammet. I 2012 fikk 21 bygninger og anlegg tilsagn om midler. Disse bygningene ligger spredt i fylkene Finnmark, Troms og Nordland og innbefatter flere ulike bygningstyper.

De siste årene er det gjennomført flere utredninger knyttet til forvaltning av samiske kulturminner og hundreårsgrensen for automatisk fredning av samiske kulturminner. Dette vil bli fulgt opp videre i dialog med Sametinget.

Utfordringer

Kulturminnelovens bestemmelse om automatisk fredning av samiske bygninger som er eldre enn hundre år, reiser noen problemstillinger når det gjelder hvilke bygninger som skal defineres som samiske, og som dermed faller inn under lovens virkeområde. Videre kreves det en diskusjon når det gjelder hvordan man skal prioritere ressursbruken i forhold til behovet for vedlikehold av

disse bygningene og hvordan man skal prioritere blant dem.

En flytende hundreårsgrense for hva som er automatisk fredete, samiske kulturminner vil i framtiden føre til store utfordringer når et stort antall kulturminner vil kunne falle inn under bestemmelsen. Det store antallet nye automatisk fredete bygninger tilsier at man må foreta en prioritering av hvilke fredete samiske bygninger som skal tas vare på og som skal settes i stand.

Det er store variasjoner i den registrerte bygningsmassen både når det gjelder representativitet og autentisitet. Bevaringsprogrammet må rettes inn mot de prioriterte bygningene som har høy verneverdi. Mange av de registrerte bygningene framstår ikke lenger som autentiske. De bygningene som framstår som autentiske, er som oftest ikke lenger i bruk. Med en god oversikt over den samlede bygningsmassen har kulturminneforvaltningen bedre grunnlag for å gjøre riktige prioriteringer.

Tiltak

Departementet vil:

- utarbeide en plan i samarbeid med Riksantikvaren og Sametinget for hvilke automatisk fredete samiske bygninger som skal tas vare på gjennom sikring, vedlikehold og istandsetting

4.1.1.3 Stavkirkene

Målet med stavkirkeprogrammet er å sette i stand de 28 stavkirkene som er bevart, slik at de er i en bygningsmessig god forfatning og har et ordinært vedlikeholds nivå. Videre skal dekoren og annen kirkekunst konserveres. Dokumentasjonen av stavkirkene skal suppleres som grunnlag for forskning og rekonstruksjon av tapte deler. Stavkirkeprogrammet blir avsluttet i 2015. Stavkirkene inngår også i bevaringsprogrammet for brannsikring av tette trehusmiljøer og stavkirker, jf. kapittel 4.1.1.6.

Status

Det er tre år igjen av stavkirkeprogrammet, og 21 av kirkene er satt i stand. Urnes og Borgund stavkirker og stavkirkene i Numedal er blant disse. Også når det gjelder konserverings- og dokumentasjonsarbeidene er man i rute.

Utfordringer

Gjennom stavkirkeprogrammet har man erfart at årtier med mangelfullt vedlikehold har ført til at arbeidet med å sette dem i stand er omfattende og kostbart. For å unngå nytt forfall, er det derfor avgjørende at det enkle vedlikeholdet blir utført fortløpende på kirkene som nå er satt i stand.

I tillegg til et løpende vedlikehold, vil kirkenes eiere også i framtiden stå overfor større og kostbare vedlikeholdsoppgaver. Derfor må man i forbindelse med det årlige vedlikeholdet også vurdere behovet for omfattende framtidig vedlikehold, som for eksempel tjærebreing og reparasjon av spontak.

Tiltak

Departementet vil:

- gjennomføre tiltak som sikrer årlig tilstandskontroll som grunnlag for løpende vedlikehold av stavkirkene

4.1.1.4 Verdensarven

Målet med bevaringsprogrammet for verdensarven er å utvikle de syv norske verdensarvområdene som fyrtårn for den beste praksisen innen natur- og kulturminneforvaltning. Gjennom programmet skal verdensarvområdene sikres en best mulig tilstand, forvaltning og formell beskyttelse.

Status

Arbeid knyttet til istandsetting er godt i gang på alle verdensarvområdene, men det gjenstår fremdeles en rekke tiltak før målet om at stedene skal ha et tilfredsstillende vedlikeholds nivå er nådd. Utviklingen av kunnskap og kompetanse er også viktig for en god forvaltning av stedene. Statusen på dette området er god, men det er også potensial for forbedring på en rekke felt.

Ved flere av stedene er det opprettet stillinger som skal koordinere arbeidet lokalt og overfor forvaltningen på regionalt og nasjonalt nivå. Koordinatoreren skal ha oversikt over verdensarvområdet, aktuelle problemstillinger og de ulike aktørene. I tillegg bidrar verdensarvkoordinatoreren aktivt i arbeidet med å formidle verdensarvverdiene.

Det er en forutsetning at alle verdensarvområdene har forvaltningsplaner som gir klare føringer og mål for forvaltningen, med konkrete tiltak for å ta vare på verdensarvverdiene etter en felles mal. Overvåkingen av verdensarvverdiene skal inngå i

planene. I tillegg til den seksårige rapporteringen til Unesco, styrker man overvåkingen ved et fast system for rapportering til staten, basert på mål-bare indikatorer. For blant annet å forenkle arbeidet med overvåkingen og rapporteringen, blir det nå utarbeidet en forvaltningsplan for hvert av stedene, med målbare indikatorer.

Utfordringer

De syv norske verdensarvområdene er svært ulike og har også ulike utfordringer. Samlet sett er det likevel viktig å sikre håndverkskompetansen innen flere fagfelt. For enkelte av stedene er klimaendringene også en viktig utfordring, for eksempel når det gjelder havnivåendringene ved Bryggen i Bergen.

Informasjon og formidling av verdensarvverdiene er en viktig del av forpliktelsene som følger av verdensarvkonvensjonen. Innsatsen til dette bør styrkes, særlig når det gjelder formidling til lokalbefolkningen, skole, barn og unge.

Utbygging og utvikling av områder ved og innenfor verdensarvområdene kan i mange tilfeller bidra til å sette verdensarvverdiene under press, og flere steder er det behov for å etablere buffersoner og ajourføre planene. I noen tilfeller kan det også være aktuelt å vurdere fredninger. Slike vurderinger bør gjøres i forbindelse med at forvaltningsplanen for hvert verdensarvområde blir utarbeidet.

Tiltak

Jf. tiltak under kapittel 4.8

4.1.1.5 Tekniske og industrielle kulturminner

Gjennom bevaringsprogrammet for tekniske og industrielle kulturminner skal et representativt utvalg anlegg knyttet til våre viktigste næringsveier og som har hatt en vesentlig betydning for den regionale næringslivshistorien tas vare på. Tekniske og industrielle kulturminner er en type kulturminner som det har vært en økende oppmerksomhet rundt, og de representerer bygninger og anlegg som har betydd mye for mange. Det er behov for å legge større vekt på arbeidet med å ta vare på denne typen kulturminner.

Siden 2011 er bevaringsprogrammet for de tekniske og industrielle kulturminnene utvidet med fire anlegg: Rjukanbanen (2011), Odda smelteverk, Atlungstad brenneri og Haldenkanalen (2013). Per 1. januar 2013 omfatter bevaringsprogrammet 14 tekniske og industrielle anlegg, jf. boks 4.1. De ti opprinnelige anleggene skal etter

planen være ferdig satt i stand innen utgangen av 2015, mens de fire anleggene som nylig er inkludert i programmet, skal være satt i stand i løpet av mellom tre og fem år.

De tekniske og industrielle anleggene er i hovedsak organisert som museer og flere av disse får støtte til museumsdriften fra Kulturdepartementet.

Status

Per 1. januar 2013 er åtte av anleggene satt i stand til et ordinært vedlikeholds nivå. I samarbeid med eierne av de ulike anleggene har Riksantikvaren prioritert tiltak som skal hindre ytterligere forfall. Et eksempel på dette er arbeidet med å restaurere takene og teglbyggene utvendig, restaurere byggene innvendig, samt utarbeide rutiner for vedlikehold. Dette har blant annet medført at anlegg som for eksempel Kistefos Træsliberi og Næs Jernverksmuseum nå har et ordinært vedlikeholds nivå.

Utfordringer

I henhold til det overordnede målet, skal bevaringsprogrammet sikre at et representativt antall tekniske og industrielle kulturminner blir tatt vare på for ettertiden. Fortsatt gjenstår det en del for å sikre at anleggene skal gjenspeile en næringsmessig og geografisk representativitet på en bedre måte. Listen over de prioriterte anleggene viser at anlegg fra skogbruksindustrien er overrepresentert.

Tekniske og industrielle anlegg er store og ofte komplekse. Det er derfor viktig å stille krav til tilstrekkelig kompetanse for å kunne drifte og vedlikeholde anleggene. Det er viktig å få til en langsiktig kompetansebygging på nasjonalt nivå slik at de prioriterte anleggene blir tatt vare på for framtidige generasjoner.

Tiltak

Departementet vil:

- utarbeide en egen verne- og kompetanseplan for arbeidet med de tekniske og industrielle kulturminnene

4.1.1.6 Brannsikring av tette trehusmiljøer og stavkirker

Dette bevaringsprogrammet omfatter brannsikring av verneverdige, tette trehusmiljøer og stavkirker. Målet er at sikringen av stavkirkene skal

Boks 4.1 Prioriterte tekniske og industrielle kulturminner

Figur 4.2 Folldal gruver, Folldal, Hedmark

Foto: Birger Lindstad/Riksantikvaren

Riksantikvarens liste over prioriterte tekniske og industrielle kulturminner omfatter per 1. januar 2013 følgende 14 anlegg:

- Atlungstad Brenneri
- Fetsund lenser
- Folldal gruver
- Haldenkanalen
- Kistefos Træsliberi
- Klevfos Cellulose- og Papirfabrikk
- Neptun sildeoljefabrikk
- Næs Jernverksmuseum
- Odda smelteverk
- Rjukanbanen
- Salhus Tricotagefabrik
- Sjølingstad Uldvarefabrik
- Spillum dampsag og høvleri
- Tyssedal kraftverk

være på et høyt nivå, og at man viderefører og styrker arbeidet med å brannsikre de tette trehusmiljøene.

Status

Det finnes 180 verneverdige, tette trehusmiljøer i Norge. Bevaringsprogrammet omfatter 66 av disse. Alvorlige branner de siste årene, blant annet i Bergen og Trondheim, har vist at brannsikkerheten i tette trehusmiljøer ikke er god nok. Riksantikvaren gav tilskudd til å brannsikre noen få tette trehusmiljøer på 2000-tallet, blant annet

Røros. I 2005 kartla Direktoratet for brannsikkerhet og beredskap (DSB), sammen med Riksantikvaren, brannsikkerheten i verneverdige, tette trehusmiljøer og laget en veileder for bybrannsikring. Med midler fra den statlige tiltakspakken i 2009 ble det gjennomført enkle brannsikringstiltak i en del tette trehusmiljøer. De siste årene har brannsikring av stavkirkene vært prioritert. Det er derfor ikke gitt tilskudd til sikring av tette trehusmiljøer i denne perioden.

Kommunene er sentrale i arbeidet med å brannsikre disse kulturminnene. Brannvesenet i den enkelte kommunen har hovedansvaret for å

kartlegge behovene i sin kommune og for å føre tilsyn og kontroll.

På 1990-tallet ble det installert omfattende brannsikringsanlegg i de fleste av de 28 stavkirkene. For ytterligere å bedre sikkerheten mot brann i disse kirkene, er det satt i gang en omfattende utskifting av foreldete, tekniske sikringsinstallasjoner.

Utfordringer

Det er vanskelig til enhver tid å holde brannsikringen i stavkirkene på et høyt nivå, både teknisk og organisatorisk. Det er etterslep når det gjelder å vedlikeholde og fornye anleggene.

Det er til dels uklart hvem som har ansvaret for å gjennomføre brannsikringstiltak i de tette trehusmiljøene. Mange har et delansvar, men ingen har hele ansvaret. De enkelte eierne har ansvaret for sikkerheten i sine bygninger, men man kan ikke stille større krav til eierne av bygninger i tette trehusmiljøer enn til eierne av andre bygninger. Det er behov for gode og robuste, tekniske løsninger som tar hensyn til bebyggelsesstrukturen, topografien og klimaet i de tette trehusmiljøene. Økonomien er den største utfordringen når det gjelder å brannsikre disse miljøene.

Tiltak

Departementet vil:

- prioritere arbeidet med å avklare ansvarsforholdene i verneverdige, tette trehusmiljøer, bedre virkemidlene og bedre informasjonen til kommunene og fylkeskommunene
- gjennomføre tiltak for å sikre at stavkirkene til en hver tid er brannsikret på en best mulig måte

4.1.1.7 Fartøy

Målet med bevaringsprogrammet for fartøy er at et representativt utvalg bevaringsverdige fartøy skal sikres innen 2020. Fartøy fra ulike tider og deler av landet, fartøy med ulike konstruksjoner og funksjoner skal være representert. Det overordnede målet med nasjonal verneplan for fartøy 2010–2017 er å utvikle en strategi for hvordan et representativt utvalg fartøy skal kunne tas vare på for fremtiden.

Per 31. januar 2013 består den norske verneflåten av 214 fartøy, hvorav ti er fredet etter kulturminneloven § 14a.

Status

Av de 214 fartøyene som er oppført på vernelisten, er i alt 96 satt i stand til et ordinært vedlikeholds nivå per 31. januar 2013. Fredning av fartøy etter kategori blir gjennomført i henhold til den nasjonale verneplanen for fartøy. Så langt er man ferdig med kategorien bilferger, og i 2013 skal arbeidet med fredning av et utvalg passasjerskip ferdigstilles og man skal starte arbeidet med fiskeflåten.

Om lag 10 000 frivillige utgjør bærebjelken i norsk fartøyvern. Verdien av innsatsen deres er betydelig. Flere av museene i det nasjonale museumsnettverket gjør også en betydelig innsats som eiere og forvaltere av fartøy oppført på vernelisten. Nasjonal verneplan for fartøy understreker behovet for kompetanseutviklende prosjekter innen det frivillige arbeidet med fartøy. For å imøtekomme behovet, har Riksantikvaren satt i gang, og gitt økonomisk støtte til en kursserie i samarbeid med fartøyvernssentrene og Norsk forening for fartøyvern.

I tråd med verneplanen vil det bli satt i gang et prøveprosjekt for å delegere ansvaret for den fylkesvise verneflåten til enkelte fylkeskommuner. Prosjektet er tidsavgrenset, basert på frivillighet, og skal evalueres. Riksantikvaren vurderer hvilke skip som skal vernes, etter forslag fra fylkeskommunene.

Utfordringer

For å vedlikeholde vernede og fredete fartøy er man avhengig av en fagkompetanse, som på grunn av den teknologiske utviklingen, nesten er fraværende i den kommersielle verftsindustrien. For å sikre denne kompetansen, må verneflåten representere et visst oppdragsvolum. Dersom oppdragsmengde varierer og blir uforutsigbar, vil det gjøre det vanskelig for fartøyvernssentrene å opprettholde et bærekraftig aktivitetsnivå, noe som igjen vil gå ut over deres kunnskap om eldre håndverksteknikker. Samtidig er fartøyvernssentrene de sentrale kompetansemiljøene innen arbeidet med å restaurere fartøy.

For at verneverdige fartøy skal kunne brukes, må de settes i stand og vedlikeholdes. Mengden søknader om tilskudd til å sette fartøy i stand har økt sterkt de senere årene. I henhold til fartøyvernplanen skal fartøy som får tilskudd, være offentlig tilgjengelige, ha allmenn interesse, ha lokal tilhørighet og ikke minst må det være en realistisk mulighet til å sette og holde dem i stand. For å sikre at man prioriterer fartøy som oppfyller



Figur 4.3 Fra Forbundet Kystens landsstevne 2006, Bodø, Nordland

Foto: Elisabet Haveraaen/Miljøverndepartementet

de nevnte kriteriene, må det foreligge gode tilstandsvurderinger og kostnadsoverslag utarbeidet av kvalifiserte fagfolk.

Andre utfordringer knytter seg til kravene til sertifisering. Blant annet må man sikre at regelverket, så langt som mulig, inneholder unntaksbestemmelser som gjør at verneverdige fartøy får seile, samtidig som de får beholde sine opprinnelige tekniske løsninger. I samarbeid med kommunene og havnemyndighetene bør man også legge bedre til rette for arbeidshavner og helhetlige, maritime miljøer.

Flere sektorer har hatt og har ansvaret for egne fartøy. Det er viktig at de ulike sektorene fortsatt tar ansvaret for sine flytende kulturminner.

Tiltak

Departementet vil:

- arbeide for tilpassede sikkerhetskrav knyttet til mannskap på vernede fartøy
- samarbeide med relevante departement og underliggende etater for å sikre at andre stat-

lige sektorer tar større ansvar for egne fartøy som kulturminner

- stille krav om at det foreligger forvaltningsplaner, tilstandsvurderinger og kostnadsoverslag for at det skal kunne gis tilskudd til fartøyene

4.1.1.8 Ruiner

Målet med bevaringsprogrammet for ruiner (ruinprosjektet), er å sikre, konservere og skjømte ruinene og legge dem til rette for besøkende. Ruinene skal også overvåkes systematisk og sikres et langsiktig vedlikehold. De 12–15 største anleggene blir prioritert, samt ruiner som engasjerer lokalmiljøet sterkt. Ut fra de opprinnelige kriteriene – størst, nasjonalt viktig og lokal interesse – er det valgt ut 45 objekter som skal sikres gjennom dokumentasjon, konservering, skjøtsel og tilrettelegging.

Status

Det er til sammen 123 middelalderruiner i Norge. Bevaringsprogrammet omfatter 45 av disse. Halvveis i prosjektperioden er 14 av 45 ruiner ferdig



Figur 4.4 Nes kirkeruin, Nes, Akershus

Foto: Inger Lise Asphaug/Miljøverndepartementet

konservert. Blant disse er Olavsklosteret i Oslo, Nes kirkeruin i Akershus, Sverresborg i Trondheim og tårnet på Selje kloster og helgenanlegg i Sogn og Fjordane. Når det gjelder utvikling av kunnskap og kompetanse, er situasjonen god. Hvert annet år blir det gjennomført et større seminar for murere, og det foregår kontinuerlig utveksling av erfaring. Det er etablert gode nettverk mellom eierne og forvalterne.

Utfordringer

Arbeidet med å sikre, konservere og skjøtte flere av de store ruinanleggene som har akutt og langvarig behov for konservering, er ikke gjennomført eller påbegynt. Det har vært utført nødkonservering på flere av ruinene, men den langsiktige verdien av dette er liten hvis den gjennomgående konserveringen ikke blir gjort.

Å skjøtte og vedlikeholde de ruinene som er ferdig konserverte, er en utfordring. Skjøtsel kre-

ver ressurser og kompetanse, enten det gjelder et stort ruinanlegg i offentlig eie eller en mindre, privateid middelalderruin.

Aktivitetene fortsetter som før, med hovedvekt på konservering. Det er likevel en utfordring å sikre langsiktig skjøtsel av ruinene og områdene omkring gjennom avtaler og bruk av økonomiske virkemidler. En videreføring av prosjektet med dagens budsjettnivå vil resultere i at rundt 30 ruiner er konserverte i 2020. I så fall vil det fortsatt være flere store, usikrede ruinanlegg i 2020, noe som kan føre til tap av kulturminneverdier og at det blir behov for å stenge noen av ruinene for publikum.

Tiltak

Departementet vil:

- videreføre arbeidet med registrering og kartfesting av ruiner både over og under bakken, ved hjelp av for eksempel georadar og flyskanning.

4.1.1.9 Bergkunst

Den norske bergkunsten består av bilder som ble hogd, slipt eller malt i berget for mellom ca. 1 500 og 10 000 år siden. Bevaringsprogrammet for bergkunst har som mål at et representativt utvalg lokaliteter skal sikres og gjøres tilgjengelig for publikum innen 2020. Dette skal man oppnå gjennom årlige tiltak knyttet til dokumentasjon, metodeutvikling, sikring og skjøtsel, samt ved å legge til rette for publikum.

Status

Per 1. januar 2013 er det registrert 1 656 bergkunstlokaliteter, med 2 449 enkeltminner som er automatisk fredet, og over 30 000 figurer eller figurgrupper. Antallet registreringer øker årlig. Tilstanden til nesten 500 lokaliteter, med nærmere tusen enkeltminner, ble vurdert under *Sikring av bergkunst – Bergkunstprosjektet 1996–2005*. Etter 2005 har forvaltningsmuseene, fylkeskommunene og Sametinget, i samarbeid med Riksantikvaren, utført skjøtels- og sikringstiltak på et stort antall av disse. Dokumentasjon av nye lokaliteter, samt utvikling av metoder for å dokumentere, skjømte og tilrettelegge bergkunsten har pågått årlig. Omfattende opprusting og tilrettelegging er utført på mange lokaliteter, slik som Ausevik i Flora og Tennes i Balsfjord, der det også er lagt vekt på universell utforming. Mange sårbare lokaliteter, som de unike hulemaleriene, er grundig dokumentert. I 2011 ble det utarbeidet en ny programstrategi med resultatmål fram mot 2020. Samme år ble det gitt tilskudd til skjøtsel på 99 lokaliteter og tilrettelegging på 18. I 2012 ble det gitt tilskudd til skjøtsel på minst 80 lokaliteter, og tilrettelegging på minst 23. Mange av tiltakene går over flere år.

Utfordringer

Kunnskaper man har ervervet, må tas vare på og videreutvikles. Så langt har innsatsen på feltet i stor grad vært prosjektbasert, noe som har ført til en del utfordringer når det gjelder å videreføre opparbeidet kunnskap og kompetanse. Det er behov for å sikre kompetansen ved forvaltningsmuseene på permanent basis. Det er også behov for å gjøre fylkeskommunene bedre i stand til selv å utføre krevende skjøtels- og sikringsoppgaver. Lokalt engasjement bør utnyttes bedre i dette arbeidet. Bergkunsten er kontinuerlig utsatt for nedbryting gjennom naturlige og menneskeskapte prosesser, noe som kan bidra til skader.

For å hindre nytt forfall på lokaliteter som gjennom programmet er blitt oppgradert til et tilfredsstillende bevaringsnivå, kreves strategier for langsiktig vedlikehold.

Tiltak

Departementet vil:

- utarbeide en ny handlingsplan for sikring av bergkunst for perioden 2016–2020, basert på de resultatene og erfaringene man har gjort gjennom tidligere arbeid
- etablere nettverksaktiviteter og forskning- og utviklingstiltak for å styrke og vedlikeholde relevant kunnskap og kompetanse i den regionale kulturminneforvaltningen.

4.1.1.10 Utvalgte arkeologiske kulturminner

Bevaringsprogrammet for utvalgte arkeologiske kulturminner har som mål at et prioritert utvalg på minst 450 arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer skal ha et tilfredsstillende bevarings- og vedlikeholds nivå, og være tilgjengelige for publikum innen 2020.

Status

Mellom 2005 og 2010 har Riksantikvaren gitt støtte til skjøtsel og tilrettelegging i regi av fylkeskommunene og Sametinget på ca. 400 lokaliteter og kulturminneområder og til et stort antall enkeltminner. I 2011 ble det utformet en strategi med resultatmål fram mot 2020. På bestilling fra Riksantikvaren, har fylkeskommunene i 2011 og 2012 kartlagt og vurdert tilstanden til alle de arkeologiske kulturminnene som er tilrettelagt. Det er også utarbeidet fylkesvise lister over prioriterte kulturminner som man ønsker å gjøre tilgjengelige for publikum. Per 1. januar 2013 er dette arbeidet fullført i alle fylkeskommunene. I tillegg blir det gjort for samiske kulturminner, i regi av Sametinget. I 2012 ble det gitt tilskudd til skjøtsel og tilrettelegging ved 143 lokaliteter.

Utfordringer

Programmet er avhengig av lokalt engasjement og av kommunal og fylkeskommunal deltakelse og medfinansiering. Mange oppgaver kan utføres lokalt, men det krever at den regionale kulturminneforvaltningen følger opp faglig, noe som fordrer samarbeid og tilstrekkelig kapasitet på alle nivåer. Det er ofte et ønske om å tilrettelegge nye lokaliteter, samtidig som eldre lokaliteter forfaller og der-

med blir mindre tilgjengelige. Som en konsekvens av de gjennomførte tilretteleggingstiltakene i programmet, må man forvente at behovet for å vedlikeholde utvalgte lokaliteter vil kunne øke. Skal man opprettholde et tilfredsstillende bevarings- og vedlikeholds nivå, må man legge til rette for langsiktig oppfølging og vedlikehold. Nye krav og mål om å gjøre kulturminnene tilgjengelige og universelt utformet, skaper behov for kompetanseoppbygging og metodeutvikling på feltet.

Tiltak

Departementet vil:

- utarbeide en nasjonal oversikt over kulturminner som er tilrettelagte. Oversikten skal gjøres tilgjengelig via internett
- ta initiativ til nettverksaktiviteter og forskning- og utviklingstiltak for å styrke og vedlikeholde relevant kunnskap og kompetanse i den regionale kulturminneforvaltningen.

4.1.2 Fredningsstrategi

Innenfor dagens lovverk er fredning det sterkeste virkemiddelet kulturminneforvaltningen har for å sikre at nasjonalt viktige kulturminner blir tatt vare på for ettertiden. Fredning innebærer normalt både forpliktelser og begrensninger for eieren. Man må derfor i hvert enkelt tilfelle nøye vurdere om fredning er det riktige virkemiddelet og om det vil gi de ønskete resultatene. Riksrevisjonen peker i sin forvaltningsrevisjon på at dagens fredningsliste ikke gir et tilstrekkelig representativt bilde av kulturarven. I St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* varslet regjeringen at den ville utarbeide en overordnet fredningsstrategi, som blant annet skulle legge rammene for nye fredninger fram mot 2020, jf. kapittel 3.2.9. Sentralt i dette var også arbeidet med å utforme kriterier for å sikre en geografisk, sosial, etnisk, nærings- og tidsmessig bredde.

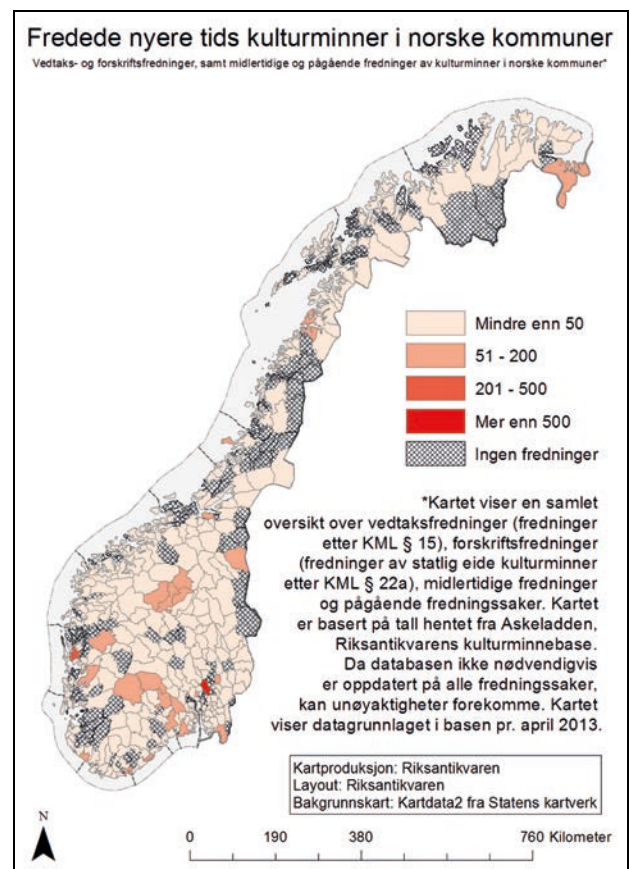
Status

Som en oppfølging av St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* og Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon, har Riksantikvaren satt i gang arbeidet med en fredningsstrategi som skal være retningsgivende for utvelgelse og sikring av kulturminner og kulturmiljøer fram mot 2020, i tråd med målet om en bedre representativitet. Arbeidet er delt inn i to faser, der det i første fase blir utformet et rammeverk og en strategi for arbeidet som skal gjøres fram mot 2020. I andre fase skal

det utarbeides en handlingsplan med konkrete satsingsområder og tiltak, som skal bidra til en kunnskapsstyrt, tydelig og framtidsrettet forvaltning. Det vil også bli lagt vekt på å sikre størst mulig grad av forutsigbarhet i alle ledd i forvaltningen, jf. også kapittel 4.3.1. Handlingsplanen vil være ferdig i midten av 2013.

I arbeidet som er gjort så langt, har man blant annet lagt vekt på å få en god oversikt over den geografiske, sosiale, næringsmessige og tidsmessige bredden i dagens fredningsportefølje, som omfatter i overkant av 6 500 enkeltobjekter. Oversikten viser at når det gjelder den geografiske bredden, er Troms og Vest-Agder fylkene med færrest fredete kulturminner. I 93 kommuner finnes det ikke vedtaks- eller forskriftsfredete kulturminner i det hele tatt. Kystkulturen er imidlertid ikke så svakt representert som tidligere antatt, med 1 200 enkeltobjekter.

En gjennomgang av den næringsmessige bredden i dagens fredningsportefølje viser at landbrukssektoren er godt representert med ca. 2 000 fredninger.



Figur 4.5 Den geografiske bredden i dagens fredningsportefølje

Kilde: Riksantikvaren

Utfordringer

Oversiktene som er utarbeidet så langt, gir et godt grunnlag for bedre å sikre den geografiske, sosiale, etniske, næringsmessige og tidsmessige bredden i fredningsporteføljen.

Oversikten viser at når det gjelder den sosiale bredden, er det særlig fellesskapets kulturminner og kulturminner som har betydd mye for mange, som er underrepresentert. Dette gjelder for eksempel skoler og forsamlingshus, friluftslivets kulturminner, gravsteder, arbeiderkulturens kulturminner og krigens kulturminner. Det er også svært få fredete kulturminner som kan knyttes til de nasjonale minoritetene og til de nyere innvandrergroppene.

Oversikten viser også at kulturminner knyttet til handel, turisme, skogsnæringer og noen kystnæringer er svakt representert. Dette gjelder særlig fiskerinæringer, som er representert ved 200 enkeltminner mot ca. 2 000 for landbruksnæringene. Det er også behov for å prioritere arkeologiske kulturminner fra tiden etter 1536, det vil si det som finnes av fysiske spor i bakken etter for eksempel tidlig industri, skogbruk, militær virksomhet og byenes utvikling særlig fra 15- og 1600-tallet, jf. kapittel 4.1.4. I motsetning til arkeologiske kulturminner fra før 1537 er ikke disse kulturminnene automatisk fredet. Det er også behov for å sikre større, helhetlige kulturmiljøer, jf. kapittel 4.1.3.

I fredninger som er gjennomført, er det i stor grad kunsthistoriske og arkitektoniske kriterier som har ligget til grunn for vurderinger av om bygningen eller anlegget har nasjonal verdi. Bygninger, anlegg og områder som ikke har slike kvaliteter, men som er viktige for å kunne fortelle historien vår, er i mindre grad fredet. Det er derfor behov for å vurdere objekter i denne kategorien. Det kan for eksempel dreie seg om etterreformatoriske tingsteder, militære slagsteder, bygninger og anlegg knyttet til historisk viktige personer og begivenheter eller utviklingen av demokratiet.

I 2013 retter Riksantikvaren oppmerksomheten spesielt mot bygninger og steder som er viktige i forbindelse med markeringen av kvinnes deltakelse i demokratiet gjennom årets stemmerettsjubileum og for utviklingen av demokratiet gjennom neste års grunnlovsjubileum.

Kulturminnene fra andre verdenskrig er særlig utsatte, både fordi de er så nær i tid og fordi de kan vekke vonde minner og følelser. Det er imidlertid viktig å sikre minnene etter overgrep og krig. Flere tyske militæranlegg og anlegg fra den kalde krigen, er eller vil bli sikret gjennom Forsva-

rets landsverneplaner. I tillegg til dette har kulturminneforvaltningen i de siste årene særlig rettet fokus mot å sikre de få sporene etter overgrepene mot de utenlandske krigsfangene i Norge. Om lag 20 000 fanger ble drept eller omkom her under krigen. Det kan også være aktuelt å verne andre typer kulturminner fra krigen, for eksempel kulturminner knyttet til krigshandlinger, til motstandskampen og til de store endringene som samfunnet gjennomgikk i krigsårene.

Oversikten så langt viser at det er nødvendig å frede flere nye kulturminner for at man skal nå målet om en bedre representativitet i fredningsporteføljen. Regional kulturminneforvaltning vil spille en viktig rolle i dette arbeidet. Det er viktig å sikre nok ressurser til å gjennomføre omfattende utredninger, kartlegginger, tilstrekkelig bemanning og en hensiktsmessig organisering både sentralt og regionalt.

Miljøverndepartementets hovedansvarsområde er faste kulturminner. I henhold til kulturminneloven har Staten eiendomsrett til løse kulturminner som kommer fram tilfeldig eller ved utgravninger. I loven er det en egen hjemmel til å frede fartøy som er eldre enn 100 år. Det finnes ingen tilsvarende bestemmelse for lignende kulturminner, som for eksempel rullende materiell (busser, tog, motorsykler og lignende). Mange av disse kulturminnene kan ha stor betydning når hele historien skal fortelles. Dette gjelder særlig der de inngår som en del av et større anlegg eller et kulturmiljø. Med de utfordringene vi har for å nå de nasjonale målene innen 2020, er det ikke rom for å utvide ansvarsområdet på nåværende tidspunkt. Departementet mener imidlertid at det i særlige tilfeller likevel bør være anledning til å inkludere for eksempel togmateriell i et fredningsvedtak, der Riksantikvaren freder en bygning, et anlegg eller faste innretninger som jernbanestrekninger og skinneganger.

Eierne og de frivillige aktørene tar et stort ansvar og gjør en uvurderlig innsats for å ta vare på de fredete og fredningsverdige kulturminnene og kulturmiljøene. De spiller en nøkkelrolle i vernearbeidet. På oppdrag fra Miljøverndepartementet, er Riksantikvaren i gang med å utarbeide et forslag til nye fredningsprosedyrer. Målet er å sikre at forvaltningen er løsningsorientert og i større grad tar hensyn til hvilke konsekvenser en fredning får for samfunnet og for eieren både praktisk og økonomisk. Forvaltningen må også vurdere de mulighetene som finnes for å kombinere vern og bruk. Nye fredninger må framstå som et partnerskap mellom eieren og forvaltningsmyndigheten, der eierens synspunkter i

større grad vektlegges. En fredning skal ikke hindre en videre bruk av en bygning, men den skal i størst mulig grad bidra til å sikre bruken. En slik differensiert fredning og forvaltning vil gjøre det lettere for eierne å ha et framtidsrettet perspektiv for bruk av den fredete eiendommen.

Tiltak

Departementet vil:

- utarbeide tematiske planer for framtidige fredninger, blant annet for kulturminnene til nasjonale minoriteter og nyere innvandrergupper
- bidra til en mer eierorientert fredningspraksis og forvaltning
- sikre vern av underrepresenterte kulturminner som har nasjonal verdi
- vurdere behovet for å opprette nye bevaringsprogram, som for eksempel for kulturminner fra andre verdenskrig
- etablere rutiner for gode, forutsigbare og effektive fredningsprosesser

4.1.3 Kulturmiljøfredninger

I løpet av 1970- og 1980-tallet ble perspektivene i kulturminnepolitikken endret, noe som blant annet førte til at oppmerksomheten i større grad ble viet sammenhengen mellom kulturminnene og helheten de inngår i, jf. kapittel 1.1. I forbindelse med en revisjon av kulturminneloven i 1992, ble begrepet kulturmiljø introdusert. Gjennom lovendringen ble det mulig å frede et kulturmiljø ut fra kulturmiljøets totale kulturhistoriske verdi, selv om de enkelte elementene i miljøet ikke er fredningsverdige i seg selv. Dette gjelder kulturmiljøer i byer og tettsteder, i jordbrukslandskapet eller i skog og utmark.

Status

Å frede et kulturmiljø etter kulturminneloven er en omfattende prosedyre. Endelig vedtak fattes av Kongen i statsråd. Hittil er åtte kulturmiljøer fredet. Kulturmiljøet på Bygdøy i Oslo er så langt det siste området som er fredet. Det ble vedtatt i statsråd 17. februar 2012. Per 1. januar 2013 pågår det også et arbeid knyttet til framtidige fredninger i Levanger sentrum og Tinfoss industriområde i Notodden. Vest-Agder fylkeskommune har også midlertidig fredet uthavnen Ny-Hellesund i Søgne, hvor en ordinær fredningssak nå starter opp. En rekke andre viktige kulturhistoriske miljøer kan være aktuelle for framtidig kulturmiljø-

Boks 4.2 Fredete kulturmiljøer

Fredete kulturmiljøer per 1. januar 2013, vedtaksåret står i parentes:

- Havrå kulturmiljø, Osterøy, Hordaland (1998)
- Utstein kulturmiljø, Rennesøy, Rogaland (1999)
- Neiden kulturmiljø, Sør-Varanger, Finnmark (2000)
- Kongsberg Sølvverk kulturmiljø, Kongsberg, Buskerud (2003)
- Sogndalstrand kulturmiljø, Sokndal, Rogaland (2005)
- Birkelunden kulturmiljø, Oslo (2006)
- Sør-Gjæslingan kulturmiljø, Vikna, Nord-Trøndelag (2010)
- Bygdøy kulturmiljø, Oslo (2012)

fredning, som for eksempel Lærdalsøyri og Skudeneshavn.

Utfordringer

Kulturmiljøfredning er et viktig virkemiddel for å sikre større, helhetlige miljøer. Arbeidet med å frede viktige kulturmiljøer skal videreføres. For å målrette innsatsen, er det avgjørende å lage en oversikt over viktige kulturmiljøer som vil danne grunnlaget for arbeidet med kulturmiljøfredninger fram mot 2020. Arbeidet med kulturmiljøfredninger er omfattende, ikke minst fordi fredningen normalt berører mange eiere. Dette tilsier også at kulturminneforvaltningen nøye må vurdere bruken av dette virkemiddelet. Mange kulturmiljøer av nasjonal verdi er sikret gjennom gode reguleringsplaner og en streng dispensasjonspraksis i kommunene. En kulturmiljøfredning bør derfor først og fremst forbeholdes områder der slikt vern ikke er etablert.

Tiltak

Departementet vil:

- utarbeide en plan for prioriterte kulturmiljøfredninger fram mot 2020

4.1.4 Strategisk plan for forvaltning av arkeologiske kulturminner

Skriftlige kilder gir et godt bilde av de politiske og samfunnsmessige endringene i Norge de siste par

hundre årene. Disse kildene viser likevel ikke alltid hele bildet, og for størsteparten av de ca. tolv tusen årene det har levd mennesker i det som i dag er Norge, har vi heller ingen slik dokumentasjon. Fysiske spor som tidligere generasjoner har etterlatt seg, er derfor viktige kilder til kunnskap, enten det dreier seg om kunnskapen om et jeger- og fangstsamfunn i eldre steinalder eller kunnskapen om dagliglivet på en husmannsplass på 1800-tallet. Arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer representerer derfor uerstattelige kilder både til kunnskap og opplevelse, og utgjør en viktig erfarings- og kunnskapsbank for nålevende og framtidige generasjoner. De bidrar også positivt i utviklingen av levende lokalsamfunn, gir steder særpreg og egenart, skaper grunnlag for opplevelse og fungerer som en ressurs for verdiskaping.

Status

Riksantikvaren la i 2011 fram en strategisk plan for forvaltning av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer 2011–2020, jf. kapittel 3.2.7 og boks 4.3. Den skal bidra til å målrette prioriteringene på arkeologifeltet de neste årene. Det er utarbeidet en egen handlingsplan for perioden 2012–2014.

Per 1. januar 2013 er flere tiltak satt i gang, blant annet tiltak som inngår i *Kunnskapsløftet for kulturminneforvaltningen* knyttet til å oppgradere registre, digitalisere arkiver og etablere digitale saksbehandlingsverktøy, jf. kapittel 4.3.1. Det er også satt i gang flere tiltak knyttet til rutiner for

budsjettering av arkeologiske registreringer og utgravninger, kriterier for vurdering av høyt potensial for funn av automatisk fredete, arkeologiske kulturminner. I tillegg er det startet et prøveprosjekt knyttet til delegering av deler av Riksantikvarens myndighet til å gi dispensasjon fra kulturminneloven.

Utfordringer

Der det er nødvendig å gjennomføre arkeologiske undersøkelser i forbindelse med utbyggingsvirksomhet, er det som hovedregel tiltakshaveren som må bære utgiftene. Hensikten med slike undersøkelser er å sikre at vitenskapelig kildemateriale, som ellers ville gått tapt, blir hentet ut og gjort tilgjengelig som grunnlag for ny kunnskap om fortiden. Med utgangspunkt i at det er samfunnet og ikke den enkelte tiltakshaver som har behov for å sikre kunnskapen de arkeologiske kulturminnene representerer, blir det likevel stadig stilt spørsmål om det da ikke er samfunnet som også bør bekoste undersøkelsene. Et viktig prinsipp i miljøvernforvaltningen er at den som forbruker et miljøgode eller skaper et miljøproblem, må kompensere for det. Departementet ønsker ikke å gjøre noen endringer når det gjelder dette som hovedprinsipp.

Det blir også stilt spørsmål ved om vi i tilstrekkelig grad prioriterer riktig når det gjelder hvilke arkeologiske kulturminner som undersøkes og om undersøkelsene bidrar til ny kunnskap som kommer hele samfunnet til gode. Kulturminnefor-

Boks 4.3 Strategisk plan for forvaltning av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer 2011–2020

Mål for Riksantikvarens strategiske plan for forvaltning av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer 2011–2020.

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.

Delmål:

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

Satsingsområder:

- datagrunnlag
- kriterieutvikling og prioritering
- metodeutvikling

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

Satsingsområder:

- forvaltningsstruktur og forvaltningsrutiner
- virkemidler
- kunnskap og kompetanse

3. Allmennhetens interesse og ansvarfølelse for arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer er styrket

Satsingsområder:

- formidling
- tilgjengelighet og bruk
- samarbeid

valtningen må i større grad vise hvorfor man prioriterer som man gjør. Selv om det nå finnes gode oversikter og registre, er fortsatt størstedelen av de arkeologiske kulturminnene en godt bevart hemmelighet. Derfor må behovet for registreringer i nye utbyggingsområder vurderes opp mot potensialet som ligger i skaffe fram vesentlig, ny kunnskap om fortiden, slik at tiltakshaveren ikke unødvendig blir belastet for utgifter til arkeologiske undersøkelser.

Nye tekniske metoder innen arkeologien har de senere årene gjort det enklere å lage oversikter som det før var svært krevende å lage manuelt. Ved bruk av satellittdata og ved skanne terrenget med laser, kan man på en relativt enkel og rask måte framskaffe arkeologiske data for store områder i dyrket mark eller i skog. Det samme gjelder for bruken av geofysiske metoder i dyrket mark. Disse metodene er imidlertid fremdeles i utprøvningsfasen, men de har et stort potensial når det gjelder å få fram gode data som grunnlag for å prioritere og for å lage prognoser over forekomsten av kulturminneverdier i et område. Dette er også nærmere beskrevet i en ny utredning som Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU) har gjennomført på oppdrag fra Statens vegvesen;

Arkeologiske undersøkelser. En vurdering av nyere avanserte arkeologiske registreringsmetoder i forbindelse med vegutbyggingsprosjekter, Statens vegvesens rapporter nr. 192.

Siden den første loven om fredning og bevaring av fortidslevninger kom i 1905, har de eldste kulturminnene, fra eldre steinalder fram til reformasjonen i 1536, hatt et strengt vern gjennom automatisk fredning. Bakgrunnen for dette er at de arkeologiske kulturminnene ofte er de eneste kildene til kunnskap om tidligere generasjoners liv og virke, for store deler av vår historie der det ikke foreligger skriftlige kilder. Derfor ble grensen for den automatiske fredningen i 1905 satt ved reformasjonen.

Senere lovendringer har resultert i differensierte fredningsgrenser blant annet for samiske kulturminner og skipsfunn, mens andre arkeologiske kulturminner fra tiden etter 1536 ikke har hatt noe formelt vern direkte gjennom loven. Derfor er det viktig å sikre at også disse kulturminnene blir forvaltet på en god måte, jf. også kapittel 4.1.2. Både samiske kulturminner og skipsfunn har en fredningsgrense på hundre år. Når det gjelder skipsfunn er det en stor utfordring at antall fredete objekter vil øke kraftig når for eksempel skipsvrak



Figur 4.6 Arkeologisk utgraving i forbindelse med utbygging av ny E18 i Vestfold

Foto: Elisabet Haveraaen/Miljøverndepartementet

fra første verdenskrig om få år vil omfattes av ordningen. Hundreårsgrensen for samiske kulturminner er nærmere omtalt i kapittel 4.1.1.2.

En styrke ved forvaltningen av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer i Norge er den nære koblingen mellom forvaltning og forskning. Forvaltningsmuseene og Norsk institutt for kulturminneforskning har en viktig rolle som kunnskapsinstitusjoner, og bidrar blant annet til at forvaltningen kan legge ny og oppdatert kunnskap til grunn for sine valg og prioriteringer. De enkelte museenes faglige programmer er viktige for å målrette innsatsen. Det er likevel behov for å videreutvikle disse for å sikre en større grad av forutsigbarhet. Det er også viktig å sørge for at kapasiteten i forvaltningsapparatet blir utnyttet optimalt. Dette er nærmere omtalt i kapittel 5. Det er også en utfordring å sikre større grad av forutsigbarhet når det gjelder forvaltningens fastsettelse av omfang og kostnader ved arkeologiske registreringer etter kulturminneloven § 9.

Tiltak

Departementet vil:

- videreføre Riksantikvarens strategiske plan for forvaltning av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer, herunder gjennomføre en vurdering av hundreårsgrensen for skipsfunn, utarbeide en felles registreringsstandard og rutiner for fastsettelse av omfang og kostnader ved arkeologiske registreringer, videreføre arbeidet med faglige program som grunnlag for bedre prioriteringer, samt utarbeide en plan for hvordan viktig etterreformatorisk arkeologisk kildemateriale kan ivaretas

4.2 Vern, bruk og utvikling

Kulturminner og kulturmiljøer er viktige miljøressurser. De har betydning for folks identitet og trivsel. De gir steder særpreg og egenart og de er grunnlag for lokalsamfunnsutvikling og for andre former for verdiskaping. Kulturminner og kulturmiljøer representerer også viktige ressurser i et bærekraftsperspektiv.

Kultur- og naturarven er kanskje Norges viktigste reiselivsprodukt. Reiselivsmarkedet etter spør unike opplevelser og steder med særpreg, levende kulturlandskap og storslått natur. Innen reiselivsmarkedet er det derfor et stort potensial for verdiskaping med utgangspunkt i kultur- og naturarven.

4.2.1 Verdiskapingsperspektivet i arbeidet med kulturminner og kulturmiljøer

Vern av kulturminner gjennom bruk har lange tradisjoner og er en god strategi for å ta vare på kulturminnene. Det åpner seg nye muligheter når kulturminnene blir tatt aktivt i bruk som grunnlag for å utvikle lokalsamfunn og næringsliv.

Status

Som en oppfølging av St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* tok Miljøverndepartementet i 2005 initiativet til å etablere *Verdiskapingsprogrammet på kulturminneområdet*. Riksantikvaren gjennomførte programmet i perioden 2006–2010. En viktig aktør blant mange var Norsk kulturminnefond. Elleve pilotprosjekter leverte verdiskapingsresultater innenfor et bredt felt. Flere hundre kulturminner ble satt i stand og tatt aktivt i bruk. Gjennom prosjektene ble det etablert 91 nye virksomheter, og 204 eksisterende virksomheter ble utvidet. Samlet sysselsettingseffekt var på 124 årsverk.

Et tilsvarende femårig program – *Naturarven som verdiskaper* – ble startet i 2009, i samarbeid mellom Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Dette programmet blir koordinert av Direktoratet for naturforvaltning. Flere av prosjektene omfatter både kultur- og naturarv.

Verdiskapingsprogrammene har bidratt til større oppmerksomhet og interesse for verdiene som kultur- og naturarven representerer, både innen kulturminneforvaltningen og på andre samfunnsområder. I sin rapport 2012/24 om *Fylkeskommunen som regional kulturminnemyndighet* understreker Vista Analyse blant annet at det er en sterk regional- og lokalpolitisk interesse for prosjekter i *Verdiskapingsprogrammet på kulturminneområdet*. Temaene skaper politisk interesse og stolthet, noe som i sin tur utløser midler og engasjement for andre kulturminner.

I flere av prosjektområdene som inngikk i *Verdiskapingsprogrammet på kulturminneområdet* har fylkeskommunen satset videre på verdiskaping, men med noe ulik innfallsvinkel. Verdiskapingsperspektivet og erfaringene fra programmet blir også videreført gjennom Riksantikvarens generelle forvaltnings- og utviklingsarbeid. Det har vært stor interesse for å delta i nye utviklingsprosjekter som Riksantikvaren har lansert både i 2012 og 2013. Også i arbeidet med å følge opp den nasjonale pilegrimssatsingen og gjennomføre pro-

sjektet *Kultur- og naturreise* blir det lagt stor vekt på verdiskaping.

To av pilotprosjektene i verdiskapingsprogrammet omfattet verdensarvområder – Vegaøyen og Vestnorsk fjordlandskap. Verdensarven har et stort verdiskapingspotensial, spesielt innenfor reiseliv. Vegaøyen er én av fire piloter i Innovasjon Norges prosjekt *Bærekraftig reiseliv 2015*. Formålet med prosjektet er å utvikle de beste, bærekraftige kultur- og naturopplevelsene i Europa.

Med utgangspunkt i erfaringene fra *Verdiskapingsprogrammet på kulturminneområdet* og *Naturarven som verdiskaper* utarbeider åtte departement en *Nasjonal strategi for verdiskaping basert på natur- og kulturarven*. Miljøverndepartementet leder strategiarbeidet sammen med Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Kulturdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Samferdselsdepartementet. Arbeidet er forankret i Meld. St. 9 (2011–2012) *Landbruks- og matpolitikken* og regjeringens reiselivsstrategi, *Destinasjon Norge* (2012). Mandatet for arbeidet er å kartlegge virkemidler som støtter opp under verdiskaping og utvikling av lokalsamfunn samt å identifisere faktorer som må til for å lykkes med verdiskaping. Virkemidlene knytter seg til forskjellige temaer som kulturminner, naturarven, næringsliv og lokalsamfunnsutvikling. Samordningen av virkemidlene skal styrkes, for å få til en

mer felles målrettet innsats lokalt, regionalt og nasjonalt. Strategien skal være ferdig innen juni 2013.

Utfordringer

Arbeidet med de to verdiskapingsprogrammene med grunnlag i kultur- og naturarven, har vist gode resultater. Erfaringene viser blant annet at verdiskapingspotensialet blir større når de to temaene ses i sammenheng, men at det er behov for å legge til rette for et mer systematisk samarbeid mellom sektormyndighetene for å utløse potensialet som ligger i denne verdiskapingen. Erfaringene og arbeidsmetodene som er utviklet gjennom programmene, bør tas i bruk i det videre arbeidet med verdiskaping. Et viktig ledd i dette arbeidet er å utarbeide en *Nasjonal strategi for verdiskaping basert på natur- og kulturarven*.

Erfaringene fra *Verdiskapingsprogrammet på kulturminneområdet* var at fylkeskommunene hadde en svært viktig rolle. Som regional utviklingsaktør og kulturminnemyndighet med ansvar for den regionale planleggingen, har fylkeskommunene en nøkkelrolle i arbeidet med verdiskaping. Et styrket og forpliktende samarbeid mellom disse enhetene vil gi et godt grunnlag for å arbeide med kulturminner og verdiskaping. Tverrfaglig samarbeid har vist seg å skape bedre forståelse for bredden i utviklingsarbeidet. De mest vellykkede prosjektene i verdiskapingsprogrammet var de prosjektene hvor fylkeskom-

Boks 4.4 Bred verdiskaping basert på kultur- og naturarv

Bred verdiskaping basert på kultur- og naturarv er et gjensidig forsterkende samspill mellom miljømessig, kulturell, sosial og økonomisk verdiskaping. Et slikt forsterkende samspill anses som et bidrag til bærekraftig utvikling.

Miljømessig verdiskaping innebærer å styrke kvalitetene og verdiene knyttet til kulturminner, kulturlandskap og natur. Miljømessig verdiskaping oppstår ved at disse verdiene skjøttes, holdes i hevd og bevares slik at kulturarven og naturmangfoldet sikres. Dette oppnås blant annet gjennom god helhetlig planlegging og forvaltning av det fysiske miljø, istandsetting, tilrettelegging, skjøtsel, gjenbruk og god ressursforvaltning.

Kulturell verdiskaping innebærer økt kunnskap og bevissthet om lokal kultur- og naturarv,

særpreg, tradisjoner, historiefortelling og symboler som gir grunnlag for formidling og utvikling av en stedlig identitet og stolthet.

Sosial verdiskaping innebærer utvikling av felles forståelse, engasjement, tillit og tilhørighet som oppstår gjennom samarbeid, samhandling, dugnad, frivillighet, fellesskap og nettverk.

Økonomisk verdiskaping innebærer økt lønnsomhet gjennom produksjon og salg av varer og tjenester og økt sysselsetting for lokalsamfunnet, for eksempel som følge av innovasjon, merkevare- og omdømmebygging.

Poenget med begrepet *bred verdiskaping* er å se disse verdiskapingsformene i sammenheng, slik at det oppstår et gjensidig forsterkende samspill mellom dem.

munen tok en aktiv rolle. Sametinget var ikke involvert i verdiskapingsprogrammet, men som kulturminnemyndighet og regional utviklingsaktør vil Sametinget ha en tilsvarende viktig rolle som fylkeskommunene.

God forankring i regionale planer og strategier er også viktig når kulturminnene skal settes i stand for ny bruk. Det gjør utviklingsarbeidet langt mer forutsigbart og forpliktende. Ikke minst er det viktig for den politiske oppslutningen. Fylkeskommunene i Møre og Romsdal, Oppland og Nordland, som baserte mye av utviklingsarbeidet sitt i verdiskapingsprogrammet på helhetlige planer og tverrfaglig samarbeid, oppnådde så gode resultater at de har valgt å videreføre arbeidet med verdiskaping.

Plan- og bygningsloven er kommunenes viktigste verktøy for å ta vare på kulturminner og kulturmiljøer. Det er derfor viktig at kommunene i sin praksis i større grad ser på kulturminnene som premissleverandører for en god samfunnsutvikling. Gode kulturminneregistre og oversikter er en viktig del av kunnskapsgrunnlaget, både for lokal verdiskaping og for det lokale plan- og utviklingsarbeidet, jf. kapittel 4.3.1. Lokal utvikling og kontakten med næringslivet og organisasjonene er en viktig del av kommunenes ansvarsområde. Erfaringene viser at der kommuner deltar i det lokale utviklingsarbeidet, gir dette ofte større trygghet og fører til at andre aktører velger å delta. I tillegg øker det engasjementet lokalt.

Utviklingsarbeid er utfordrende og stiller særlige krav til samarbeidskompetanse. Denne kompetansen ble styrket i verdiskapingsprogrammet ved økt samarbeid mellom aktører på tvers av fag- og sektorgrenser, men dette må utvikles videre. Viktige samarbeidspartnere er myndigheter, eiere av kulturminner, næringsaktører, museer, frivillige og kunnskapsmiljøer.

I mange av verdiskapingsprosjektene har aktører innenfor fagområder som normalt ikke har kulturminner som arbeidsfelt, deltatt. Ulike kompetansmiljøer innen næringsutvikling og på kulturminneområdet har blitt koblet sammen. Det kan være utfordrende å finne fram til gode samarbeidsmodeller og forstå hverandres fagfelt. Erfaringene viser at det er fullt mulig å finne gode løsninger i fellesskap, men at det kan være krevende.

Erfaringene viser også at det er et uutnyttet potensial innen kulturminnebasert næringsutvikling. Samspillet mellom kulturminneforvaltningen og næringslivsaktørene bør videreutvikles. Større grad av samarbeid vil bidra til å øke kompetansen og skape bedre forståelse for hverandres fagfelt og ansvarsområder. Dette vil igjen kunne bidra til

gode fellesløsninger som ivaretar både vern, bruk og utvikling.

En liten virksomhet eller et enkelt kulturminne er ofte ikke nok til å tiltrekke seg besøkende, men når bedrifter eller kulturminner inngår i et nettverk, kan tilbudet bli mer interessant. Små virksomheter som samarbeider i nettverk, kan få støtte til ulike typer nettverkløsninger og markedsføringstiltak. Innovasjon Norge er en viktig virkemiddelaktør og samarbeidspartner på dette området.

Verdensarvstatus som merkevare har en positiv effekt i reiselivssammenheng, og har derfor et stort verdiskapingspotensial. Samtidig viser erfaringer at statusen også har betydning for identitet og tilknytning. For å bygge opp under utviklingen i verdensarvområdene, må man styrke samarbeidet mellom verdensarvområdene og de lokale næringsdrivende. Verdiskaping i verdensarvområdene kan bidra til å fremme kunnskap og ferdigheter som er viktige for å ta vare på lokal kultur og natur, lokale tradisjoner og historier. Derfor må man legge til rette for nye ideer og innovasjon, samtidig som man sikrer verdensarvverdiene i et langsiktig perspektiv. Verdiskaping i verdensarvområdene må legge vekt på at natur- og kulturminneverdiene blir forvaltet slik at de blir tatt vare på for framtidige generasjoner og at bruken av områdene blir tilpasset det enkelte verdensarvområdets tålegrense. Når man etablerer ny virksomhet, er det viktig å ta hensyn til at verdiene i verdensarven må forvaltes bærekraftig.

I verdiskapingsprosjekter hvor ett av formålene er å få til et spleiselag mellom flere aktører, er det ofte behov for ulike typer virkemidler for å sette kulturminnene i stand til ny bruk. Man må da sørge for å koordinere virkemidlene både lokalt, regionalt og nasjonalt slik at private eiere, næringsaktører og frivillige på en effektiv måte kan skaffe seg oversikt over og tilgang til virkemiddelapparatet. Den nasjonale strategien for verdiskaping skal bidra i dette arbeidet.

Mangelen på kompetanse og kapasitet innen tradisjonshåndverk er generelt en flaskehals når det gjelder å sette i stand kulturminner. Det kan forsinke arbeidet og gi dårligere kvalitet. Erfaringene fra verdiskapingsprogrammet understøtter dette. Kompetanse og kapasitet innen håndverksfagene må derfor styrkes. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4.3.

Det er vanskelig å kunne underbygge verdien av kulturarven med tall. For å få til det, trenger man metoder for å verdisette kulturminnene og man trenger sammenlignbare tall slik at man kan synliggjøre verdiene og påvirke beslutningspro-

sessene. Kulturminneressursene bør, på linje med naturressursene, vurderes som en del av nasjonalformuen. Kulturminneområdet kan dra nytte av naturforvaltningens arbeid med økosystemtjenester, overføre denne tenkingen og anvende den bredere i form av noe vi kan kalle kulturminnetjenester.

Boks 4.5 Prosjektet Vardø – kulturarv og utvikling

Pomorhovedstaden Vardø har en lang historie knyttet til fiske, handel og militær virksomhet på grunn av sin strategiske beliggenhet lengst nordøst i Norge. Byen har kulturmiljøer av svært høy verdi, og 30 av bygningene skal dokumenteres og settes i stand. Prosjektet legger vekt på god dialog med næringsaktører når det gjelder istandsettingen og det gis profesjonell hjelp til forretningsutvikling. Kartlegging av kulturminneverdier gir grunnlag for å vurdere hvilke miljøer som bør tas vare på og utvikles for ny bruk. Viktige innsatsområder i prosjektet er kulturhistorisk formidling og heving av håndverkskompetansen.

Det er gjennomført en forstudie med støtte fra Riksantikvaren, Kulturrådet, Fiskeridirektoratet og Kystverket. Norsk kulturminnefond har gitt støtte til istandsettingsprosjekter. Finnmark fylkeskommune deltar i prosjektutviklingen. Prosjektet ble etablert som et hovedprosjekt i 2013.

Boks 4.6 Prosjektet Kongevegen over Filefjell

Den historiske *Kongevegen over Filefjell* skal framstå som en ti mil lang sammenhengende tur- og sykkelveg som knytter fjell-Norge og fjord-Norge sammen, fra Lærdalsøyri til Vang sentrum. Prosjektet er et samarbeid mellom Statens vegvesen, fylkeskommunene i Oppland og Sogn og Fjordane og Vang og Lærdal kommuner. Formidling av kultur og natur, skilting, rydding, gjenoppbygging av steinmurer, rekonstruksjon av gamle trebruer er noe av det som skal gjøres i prosjektet. Den historiske vegen skal inngå i en reiselivssatsing på begge sider av fjellet. Innovasjon Norge har gitt støtte til etablering av nettverk med deltakere fra det lokale reiselivet og næringslivet.

Hvordan vi kan synliggjøre hvilken nytte menneskene kan ha av kulturminnene gjennom kulturminnetjenester, er en problemstilling som bør utredes nærmere. Arbeidet med kulturminnetjenester må bygge på arbeidet med verdiskaping på kulturminneområdet. Innen det nordiske miljø-samarbeidet er det nettopp avsluttet et forprosjekt der målet var å få synliggjort hvilken betydning kulturmiljøet har i arbeidet med økosystemtjenestene. Norge bør nyttegjøre seg erfaringene fra et eventuelt nordisk samarbeid om kulturmiljøets betydning i arbeidet med økosystemtjenestene.

Tiltak

Departementet vil:

- Videreutvikle satsingen på verdiskaping med utgangspunkt i kultur- og naturarven
- stimulere til at fylkeskommunene og Sametinget tar en lederrolle i verdiskapingsarbeidet og legger til rette for en god samordning av relevante virkemidler regionalt
- utrede hvordan verdien av kulturminnene kan konkretiseres, og synliggjøre hva som er kulturminnernes direkte og indirekte bidrag til menneskelig velferd og utvikling. Utredningen bør bygge på erfaringer fra verdiskapingsprogrammet på kulturminneområdet og eventuelle nordiske erfaringer

4.2.2 Byutvikling

Som følge av naturlig tilvekst og tilflytting fra andre deler av landet og fra utlandet, er det forventet en sterk befolkningsvekst i de store byregionene de nærmeste årene. Dette vil føre til økt press på arealer og infrastruktur, skape et stort behov for nye boliger og gi utfordringer for miljø, helse og livskvalitet. Det vil også føre til at presset på de kulturhistoriske verdiene i byområdene øker. Hvordan man velger å møte denne utfordringen, vil være avgjørende for bymiljøet og de urbane kvalitetene i framtiden.

Status

Byutvikling er komplekse prosesser. Mye av byutviklingen skjer på arealer som allerede er bebygde og som delvis har mistet sin opprinnelige funksjon, som for eksempel tidligere havne- og industriområder. Homogene, historiske byområder er ofte de som er tettest befolkede, og som har minst grøntareal. De er derfor lite egnet til fortetting i stor skala. For å få til en vellykket byutvikling, må man ha både kunnskap om og vilje til å ta

vare på og videreutvikle kvalitetene i den eksisterende byen. Det er mange eksempler på transformasjonsprosjekter både i Norge og internasjonalt, som tidligere havne- og industriområder, der samarbeidet mellom kulturminneforvaltningen og de øvrige aktørene har ført til vellykkede resultater. Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU) og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har gjennomført en undersøkelse av utvalgte transformasjonsprosesser i Oslo, Drammen og Larvik. Rapporten viser hvordan kommunene, kulturminneforvaltningen og utbyggere har samarbeidet om å tilføre byene nye kvaliteter gjennom en ansvarlig bruk av verdiene som ligger i kulturminnene (NIKU-rapport 58).

Kulturminner og kulturmiljøer er viktige ressurser i byutviklingen. Den utviklingen de store byene står overfor, krever en bevisst holdning til de verdiene og kvalitetene som allerede finnes, og kjennskap til den historiske sammenheng de inngår i. For å bidra til å øke kompetansen blant de aktuelle aktørene, har Riksantikvaren utarbeidet en database som kartfester de 235 viktigste kulturmiljøene i 75 byer. Dette er en kunnskapsbase som forteller om byenes utvikling og deres tidsdybde. Det skal være et arbeidsredskap for sentrale, regionale og lokale myndigheter som arbeider med byutvikling. Databasen viser tydelig hvor det finnes nasjonale kulturminneinteresser. Disse områdene bør forvaltes og videreutvikles slik at

Boks 4.7 Transformasjon av industrimiljøer i by – en sammenlignende studie fra Drammen, Larvik og Oslo



Figur 4.7 Papirbredden, Drammen, Buskerud

Foto: Arne Holm/NIBR

Mens mange store og mellomstore norske byer opplever press i retning av vekst og utvikling, har tradisjonell industri blitt nedlagt. Det har aktualisert ny bruk av eldre industribygninger og miljøer. Gjennom prosjektet *Transformasjon av industrimiljøer i by* har Norsk institutt for kulturminneforskning og Norsk institutt for by- og regionforskning undersøkt hvordan man kan bruke kulturminner og kulturmiljøer fra den industrihistoriske epoken som premisser og ressurser i byutviklingsprosesser. Prosjektet har sammenlignet transformasjonsprosjekter i tre byer: Papirbredden i Drammen, Hammerdalen i Larvik, samt tre områder langs Akerselva i Oslo.

Felles for alle utviklingsprosjektene er at de kombinerer flere funksjoner, gjerne i form av

kultur og rekreasjon, næring og bomiljø. På hver sin måte er de uttrykk for at plansamarbeid i form av ulike partnerskapsmodeller er blitt vanlig planpraksis i norske bykommuner. Gjennom utviklingen av områdene, har de bevaringsverdige kulturmiljøene fått nye funksjoner, og nye elementer har blitt tilført side om side med eldre bygningsstrukturer. Resultatene fra undersøkelsen kan ha overføringsverdi for andre aktører som er engasjert i lignende bytransformasjonsprosjekter.

Undersøkelsen har blant annet vist at slike prosjekter bidrar til ny aktivitet i kulturminnene gjennom at de blir brukt på nye måter. En kombinasjon av publikumsrettete virksomheter og varierte funksjoner trekker nye brukergrupper og aktiviteter til områdene. Det er viktig at kommunen kommer tidlig med i slike prosjekter. Gjennom et godt samarbeid mellom kommunen og de ulike partene, er det lettere å skape langsiktige gevinster basert på en sosial, kulturell, økonomisk og miljømessig verdiskaping.

De kommunale myndighetene må være tydelige på hva som er deres kulturminnepolitiske mål og konkretisere disse slik at de kan legge premissene for prosessen. Videre må de virkemidlene kommunene har tilgjengelig, blant annet plan- og bygningsloven, brukes for å sikre at målene kan nås. Det skaper forutsigbarhet og gjør at andre aktører som senere kommer på banen, som utbyggere og arkitekter, tar hensynet til kulturminnene inn i sine prosjekter.

Boks 4.8 NBI-registeret. Nasjonale kulturhistoriske bymiljøer



Figur 4.8 Jugendbyen Ålesund, Møre og Romsdal

Foto: Guri Dahl

NBI-registeret er en database over byer og tettsteder i Norge med kulturmiljøer som har nasjonal interesse. Registeret omfatter 75 byer der sporene etter tusen års byhistorie er kartfestet. De historiske byene og tettstedene opplever nå et omfattende press som følge av den sterke urbaniseringen som preger dagens samfunnsutvikling. NBI-registeret angir områder hvor man må vise særlige hensyn i forbindelse med videre forvaltning og utvikling. Det innebærer ikke formelt vern at et kulturmiljø er med i NBI-registeret, men det gir et grunnlag for å angi nye hensynssoner etter plan- og bygningsloven. Det kan også vise hvor det kan være grunnlag for å komme med innsigelse i forbindelse nye arealplaner.

Kilde: Riksantikvaren

kulturminneverdiene ikke forsvinner, men kan inngå som en ressurs både nå og i framtiden. De nasjonale interessene kan knytte seg til bylandskapet, til enkeltmiljøer eller strukturer. Når det foreligger konkrete planer om utvikling, kan databasen være utgangspunkt for en dialog om hva det enkelte prosjektet må ta hensyn til for å ta vare på det viktigste av historien i området. Slik oppnår vi at byutviklingen tar med seg det beste av det eksisterende inn i framtiden, og at nye prosjekter blir tilført kvaliteter og viderefører særtrekk fra byens historie.

Utfordringer

En politikk for en vellykket fortetting forutsetter at myndighetene har kunnskap om og vilje til å ta vare på kulturminneverdiene og utnytte det potensialet de representerer. Både kulturminneforvaltningen, andre offentlige aktører og private må møte utfordringene den pågående urbaniseringen og behovet for økt boligbygging representerer på en god måte.

Dette forutsetter at kommunene har tilstrekkelig kompetanse og kunnskap om og engasjement for de kulturminneverdiene de forvalter. Det betyr at de også må ha registre og oversikter over

viktige kulturminneverdier for å skape forutsigbarhet, jf. kapittel 4.3.1.

En vellykket byutvikling forutsetter også en tydelig kulturminneforvaltning som har vilje og kompetanse til å komme med konstruktive innspill slik at kulturminneverdiene blir ivaretatt samtidig som den nødvendige utviklingen skjer med kvalitet. Departementet mener derfor at det også er nødvendig å se nærmere på hvordan kulturminneforvaltningen utøver sin rolle i viktige samfunnsutviklingsprosjekter.

Tiltak

Departementet vil:

- se nærmere på hvordan kulturminneforvaltningen utøver sin rolle i samfunnsutviklingsprosjekter, særlig når det gjelder utfordringene som følger av den pågående urbaniseringen og behovet for økt boligbygging

4.3 Kunnskap og kompetanse

Kunnskap og kompetanse er grunnleggende for å kunne ta vare på kulturminner og kulturmiljøer og for å kunne møte framtidens utfordringer på kul-

turminneområdet. Det gjelder kunnskap om og oversikt over kulturminner i den enkelte kommune og kompetanse til å kunne forvalte dem på en god måte. Det gjelder også kompetanse knyttet til arbeidet med å sette i stand og vedlikeholde kulturminnene, noe som er avgjørende for å ta vare på dem i et langsiktig perspektiv. Kunnskap skaper også interesse, engasjement og aktivitet i alle aldersgrupper, og er viktig for å kunne forebygge miljøkriminalitet.

4.3.1 Kunnskapsløftet for kulturminneforvaltningen

Hvert år blir kulturminner ødelagt eller forsvinner av grunner vi ikke har kontroll over. De fleste kommunene mangler en oversikt over sine egne kulturminner. Kartlegging av kulturminner, gode, digitale registre og tilstrekkelig verktøy for å bearbeide dataene er nødvendig for å sikre en åpen, effektiv og forutsigbar kulturminneforvaltning.

I Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon Dokument 3:9 (2008–2009) *Riksrevisjonens undersøkning av korleis Miljøverndepartementet varetek det nasjonale ansvaret sitt for freda og verneverdige bygningar* blir det blant annet pekt på at forvaltningens kunnskapsgrunnlag er mangelfullt. For eksempel mangler forvaltningen en oversikt over verneverdige kulturminner. Også registreringen av samiske kulturminner er mangelfull. Rapporten peker videre på at informasjonen er for dårlig samordnet mellom de ulike nivåene og aktørene. Riksrevisjonen viser også til at mange kommuner har mangelfull kompetanse til å skjømte oppgavene sine på kulturminneområdet.

Som en oppfølging av Riksrevisjonens rapport etablerte Miljøverndepartementet og Riksantikvaren prosjektet *Kunnskapsløftet for kulturminneforvaltningen*. Prosjektet skal være ferdig innen utgangen av 2017. Målet er å utvikle gode registre, rapporterings- og saksbehandlingsverktøy. Slike verktøy skal sørge for at hele forvaltningen får den samme tilgangen til informasjon og at saksbehandlingen får like vilkår, uavhengig av forvaltningsnivå. Med gode rapporter tilgjengelig, vil man kunne følge utviklingen, sette inn korrigerende tiltak og styre ressursene dit behovet er størst.

Status

Prosjektet *Kunnskapsløftet for kulturminneforvaltningen* består i dag av fem delprosjekter.

Delprosjektet *Verktøy og integrasjonsutvikling i Askeladden* har som mål å forbedre kvaliteten på

dataene i kulturminnedatabasen Askeladden og utvikle digitale saksbehandlingsverktøy. Dette skal bidra til å gjøre kulturminneforvaltningen mer effektiv og forutsigbar. Askeladden, som er kulturminneforvaltningens viktigste digitale redskap, omfatter informasjon om mer enn 145 000 lokaliteter og brukes daglig av flere hundre saksbehandlere i den regionale kulturminneforvaltningen og i kommunene.

Det er imidlertid nødvendig å videreutvikle Askeladden som den sentrale oversikten over verneverdige kulturminner. Den nye databasen er laget for å kunne kommunisere med lokale registre. I 2013 vil Byantikvaren i Oslos *Gule liste* over bygninger hvor man har identifisert verneverdien, bli lagt inn i Askeladden.

En særlig utfordring er de kulturminner som ikke er fredete, men som formelt sett er vernet av kommunene, gjennom regulering til bevaring eller hensynssone. Det finnes ingen sentral oversikt over slike eiendommer. De fleste kommunene mangler også en samlet oversikt over vernede kulturminner. Miljøverndepartementet arbeider med en felles database over reguleringsplaner. På sikt er det ønskelig å koble oversikten over bevaringsregulerte eiendommer til Askeladden.

En moderne versjon av Askeladden er nødvendig for at forvaltningen skal nå målene i de andre delprosjektene i *Kunnskapsløftet for kulturminneforvaltningen*. En ny, forbedret og driftssikker versjon av Askeladden er ferdig utviklet. Et langsiktig program for å heve kvaliteten på dataene som er og blir lagt inn, er under utarbeidelse. Det er også satt i gang et arbeid med å utvikle Askeladden til å omfatte digitale saksbehandlings- og rapporteringsverktøy.

Delprosjektet *Kulturminneportal* omfatter tiltak knyttet til samordning av databaser, arkiv, informasjonssystemer og digitale veiledninger. I dag er viktig informasjon om enkelte kulturminner, samt relevante saksdokument lagret i ulike databaser og arkiv. Kombinert med en kompleks ansvars- og arbeidsfordeling mellom de ulike aktørene i kulturminneforvaltningen fører dette ofte til at de ulike forvaltningsnivåene både forstår og praktiserer saksfeltet ulikt. Gjennom å digitalisere de ulike arkivene og samordne søkene på tvers av databasene og sikre at tilgangen til oppdatert veiledningsmaterieell er enkel, vil delprosjektet bidra til at både kunnskapsoverføringen og arbeidsflyten i alle ledd i kulturminneforvaltningen blir mer effektiv og enhetlig.

Så langt er det gjennomført et forprosjekt, og det er utarbeidet planer for videre utvikling. Arbeidet med å digitalisere Riksantikvarens arkiv er

satt i gang, og materiale fra seks fylker er digitalisert. Arbeidet med å revidere de eksisterende veiledningene er også påbegynt.

Databasen Kulturminnesøk, som ble lansert i 2009, er Riksantikvarens åpne formidlingskanal og inneholder en oversikt over kulturminner fra Askeladden¹. I 2011 ble det lansert en ny funksjon der publikum kan legge inn bilder og registrere egne kulturminner; en løsning som vil bli et nyttig verktøy for kommunene i planarbeidet deres. En mobilapplikasjon ble lansert ved årsskiftet 2012–2013.

Delprosjektet *Styrking av kommunal kompetanse* skal sikre at alle kommunene har tilgang til kunnskap om og oversikt over viktige kulturminner og planer for hvordan disse skal forvaltes. Sentralt i prosjektet står tiltak som skal stimulere kommunene til å registrere og verdifastsette kulturminner av lokal og regional verdi. Etter Miljøverndepartementets vurdering bør det være et mål at 90 prosent av kommunene innen 2018 skal ha en tilstrekkelig oversikt slik at de skal kunne utforme egne planer med særlig fokus på kulturminner. I 2011 rapporterte ca. 30 prosent av kommunene at de hadde vedtatt en kulturminneplan etter 2005. Slike oversikter og overordnede planer er viktige for at kommunene skal ha tilstrekkelig kunnskap og kunne bruke muligheten til å regulere til vern gjennom hensynssoner etter plan- og bygningsloven.

I tillegg er det et mål at alle kommunene skal ha tilgang til nødvendig kompetanse og nødvendige verktøy. Kommunene er viktige i arbeidet med å sikre verneverdige kulturminner på lokalt nivå. Det er derfor avgjørende at det finnes robuste kunnskapsmiljøer der kommunene kan søke råd og veiledning, miljøer som gir dem tilgang til nødvendig kompetanse man ikke kan forvente at de har selv. Interkommunalt samarbeid kan være løsningen i flere regioner, for eksempel gjennom å ansette en felles kulturminnerådgiver. Mange av museene og flere frivillige organisasjoner, som historielag og verneforeninger, har viktig kompetanse kommunene kan benytte seg av, se kapittel 4.3.4 og 4.5.

En bedre oversikt over verneverdige kulturminner i kommunene vil også være et viktig verktøy for kulturminnefondet i forbindelse med tildeiling av midler til verneverdige kulturminner. På lengre sikt vil dette også gi bedre muligheter til å kunne måle de langsiktige resultatene av Kulturminnefondets arbeid.

Innsatsen så langt i dette delprosjektet har vært rettet mot å registrere verneverdige kulturminner og mot kulturminneforvaltningens kompetanse. Det er blant annet utviklet en metode, en mal og en veiledning for hvordan man skal registrere og vurdere verdien av verneverdige kulturminner. Flere kommuner har allerede tatt veilederen i bruk. Fylkeskommunen er viktig som veileder overfor kommunene, ikke minst når det gjelder å fastsette et kulturminnes verdi.

Etter å ha registrert kulturminnene og fastsatt verdien deres, vil kommunen ha en oversikt over sine viktige kulturminner. Riksantikvarens mål er at en slik oversikt kan danne grunnlag for kommunenes arbeid med planer etter plan- og bygningsloven. Dette er også i tråd med nasjonale forventninger, jf. *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*, T-1497. Oversiktene kan også være et viktig arbeidsverktøy i behandlingen av byggesaker. Byantikvaren i Oslos *Gule liste* tjener en slik hensikt og gir også en indikasjon om når kulturminnefaglig ekspertise bør konsulteres. Det er Riksantikvarens mål at alle kommuner lager en tilsvarende liste eller oversikt og at både listen og eiendommene og bygningene som blir listet opp, blir tatt inn i Askeladden.

Alle samiske bygninger som er eldre enn hundre år, er automatisk fredet etter kulturminneloven § 4, andre ledd. En systematisk registrering av disse kulturminnene har tidligere ikke vært gjennomført. Gjennom delprosjektet *Registrering av automatisk fredete, samiske bygninger* vil anslagsvis mellom femten hundre og to tusen samiske bygninger oppført før 1925, bli registrert innen 2017. Registreringen vil også omfatte en enkel tilstandsvurdering. På bakgrunn av denne vil kulturminneforvaltningen være i stand til å anslå hvor mye ressurser man vil ha behov for til nødvendig sikring, istandsetting og vedlikehold i årene framover av de viktigste bygningene. Registreringsprosjektet i regi av Riksantikvaren og Sametinget ble etablert i 2011. Den første feltseksjonen var i 2012. Da ble 330 automatisk fredete, samiske bygg i fem kommuner kartlagt og tilstandsvurdert, jf. også kapittel 4.1.1.2.

For å sikre gode styringsdata, er det viktig å utvikle nye overvåkingsaktiviteter. Gjennom delprosjektet *Etablering av et miljøovervåkingsprogram for verneverdige kulturminner* skal det legges til rette for at man innen utgangen av prosjektperioden har et godt grunnlag for å kunne opprette og gjennomføre et langsiktig, landsdekkende overvåkingsprogram for verneverdige kulturminner. Så langt i prosjektet foreligger det

¹ Kulturminnesøk: <http://www.kulturminnesok.no/>



Figur 4.9 Automatisk fredet, samisk uthus i Lavonjarg i Austertana, Tana, Finnmark

Foto: Ronny Henriksen/Miljøverndepartementet

et forslag til en overvåkingsmetode som er prøvd ut i et par kommuner.

Utfordringer

For å nå målene knyttet til kunnskap, kompetanse og kvalitet, er det nødvendig å videreutvikle og utnytte den digitale teknologien på en bedre og mer rasjonell måte enn i dag. Relevant kunnskap må bygges opp for å sikre at kulturminnene og kulturmiljøene blir forvaltet på en forsvarlig og god måte.

Grunnlagsdataene i Askeladden er i all hovedsak hentet fra flere eldre registre og tilfredsstillende ikke dagens krav, verken når det gjelder nøyaktighet eller innhold. Den digitale teknologien kan i noen grad bidra til å rette disse problemene, men fortsatt må noe faglig kvalitetssikring og kontrollregistrering gjøres manuelt.

Det er utfordrende at mange av de sentrale arkivene ikke er digitalisert. Å digitalisere dem er svært ressurskrevende. Skal man legge til rette

for søk på tvers av de ulike arkivene, må de eksisterende løsningene samordnes og videreutvikles.

Kompetansebehovene varierer fra kommune til kommune, blant annet ut fra hvor mange og hva slags kulturhistoriske verdier kommunen har ansvar for og hvor stort press det er på å endre arealbruken i kommunen. Det er derfor behov for differensierte modeller. I dette arbeidet er det viktig å opprettholde og videreutvikle kompetansen som er etablert. For å sikre at de verneverdige kulturminnene blir kartlagt og verdivurdert på samme måte over hele landet, vil kommunene ha behov for en god veiledning.

Askeladden er en database over fredete kulturminner og kulturmiljøer. Et tilsvarende systematisk register over verneverdige kulturminner finnes ikke i dag. For å få på plass et slikt register, må man finne fram til gode kriterier for verdivurdering. Man må også etablere rutiner som sikrer at styringsdataene som genereres gjennom overvåkingen, faktisk blir brukt i det videre arbeidet.

Tiltak

Departementet vil:

- heve kvaliteten på dataene i dagens registre, gjennom å digitalisere flere viktige arkiv og kontrollregistre og oppdatere kulturminne-data
- etablere en kulturminneportal for å samordne digital kunnskap og utvikle saksbehandlerverktyø som sikrer en god styring i tråd med regjeringens digitaliseringsprogram
- videreutvikle veiledningsmateriell rettet mot kommunenes arbeid med kulturminneregistrering og planer
- videreutvikle robuste kompetansemiljø lokalt og stimulere flere kommuner til å registrere sine kulturminner og utarbeide kulturminneplaner
- videreutvikle metodene og kriteriene for overvåking av de verneverdige kulturminnene og prioritere nye overvåkingsaktiviteter

4.3.2 Bygg og Bevar

Prosjektet Bygg og Bevar er en oppfølging av ett av tiltakene som ble fremmet i St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* om å lage et kunnskapsnettverk på kulturminneområdet. Nettverket skal bidra til å sikre eierne bedre rammevilkår, legge grunnlaget for at man kan nå målet om at alle fredete bygninger og anlegg skal være sikret et ordinært vedlikeholds nivå innen 2020 og bidra til at det årlige tapet av kulturminner og kulturmiljøer ikke overstiger 0,5 prosent.

Status

I 2009 etablerte Miljøverndepartementet prosjektet Bygg og Bevar i samarbeid med Byggenæringens landsforening. Prosjektet har en styringsgruppe der både Miljøverndepartementet og Byggnæringens landsforening deltar. Sekretariat er finansiert av Miljøverndepartementet og er samlokalisert med Byggenæringens landsforening. Det skal være slutført i 2016. Prosjektet vil etter hvert gå over i en annen fase og Riksantikvaren vil da få ansvaret for å følge det opp.

Koblingen til Byggenæringens landsforening knytter håndverksbransjen tett til prosjektet og er en god arena for offentlig-privat samarbeid. Prosjektet er godt mottatt i bransjen.

Nettverksportalen gjør det mulig å koble eierne av verneverdige og fredete bygninger

sammen med håndverkere med kompetanse til å sette bygningene i stand. I tillegg er portalen et lavterskeltilbud med informasjon om alt fra hva slags materiale man skal velge til hvordan huset er konstruert, hvordan man skal restaurere vinduer og hvordan man skal gå fram for å energieffektivisere et eksisterende bygg.

Dagens erfaring viser at Bygg og Bevar ikke bare når eierne av fredete og verneverdige bygg, men også andre som eier eldre bygninger.

Beregninger viser at nordmenn pusser opp for ca. 60 milliarder kroner i året. Til tross for dette finnes det svært lite produkt- og bransjenøytral informasjon til huseierne. Bygg og Bevar skal bidra til å dekke dette behovet.

Utfordring

En stor utfordring for mange huseiere i dag er at de mangler informasjon og kunnskap om bygningen de eier. Det kommer stadig nye materialer på markedet, og metoder endrer seg. Det er også store forskjeller på dagens bygg og dem som er femti eller hundre år gamle. Når man skal sette i stand et hus, er risikoen for å gjøre feil eller bruke unødvendige eller fordyrende metoder, stor. Det er ikke bare huseierne som mangler kunnskap. Også dagens håndverkere har i mange tilfeller begrenset kunnskap, ikke bare om eldre byggeskikk, men også om bygg som bare er mellom tretti og førti år gamle.

Om man skal energirehabiliterer bygg som er fra før 1950, til dagens krav, kan det ofte vise seg å bli svært kostbart. Varierende kunnskap blant håndverkerne kan også bidra til at bygningene blir skadet og at kulturhistoriske verdier går tapt.

Det er behov for bredere kompetanse om bygninger som er oppført før 1950, og for å bedre samarbeidet mellom eierne, bransjen og offentlige aktører i bygge- og boligmarkedet.

Tiltak

Departementet vil at:

- Bygg og Bevar skal nå ut med produkt- og bransjenøytral informasjon til alle som eier eller forvalter bygg som er fra før 1950. Prosjektet skal legge vekt på å øke målgruppas bestillerkompetanse
- Bygg og Bevar skal være en aktiv kompetanse- og kunnskapsleverandør til byggebransjen og offentlige aktører i bygge- og boligbransjen
- Bygg og Bevar skal satse på energirehabilitering

4.3.3 Etter- og videreutdanning

Spørsmål om etter- og videreutdanning innen tradisjonelle håndverk og byggfag har flere ganger vært oppe i Stortinget. Saken har også vært drøftet i flere rapporter og utredninger, og ulike forslag har blitt lagt fram. I St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* står det at Miljøverndepartementet skal vurdere hvordan kunnskap om kulturminner kan integreres bedre i relevante yrkesfag.

Status

Riksantikvaren og museene har betydelige oppgaver knyttet til å sette i stand kulturhistoriske bygninger. For å kunne utføre arbeidet, er de avhengige av spesialister på eldre bygninger og teknikker. Det er stort behov for et bredt etter- og videreutdanningstilbud til alle håndverkere som skal jobbe med eldre bygg. Svært mange oppdrag er knyttet til eksisterende bygningsmasse.

Yrkesfagene innen videregående opplæring som er mest relevante for bygningsvernet, er tømmer-, murer- og malerfagene. Selv om opplæringen i disse fagene tar opp tema som rehabilitering, byggeskikk og sikring av kulturelle verdier, er den så generell at den ikke gir elevene det grunnlaget de trenger for å kunne utføre avanserte restaureringsoppdrag.

Etter at stipendiatorordningen ved Norsk handverksutvikling på Maihaugen ble nedlagt og siste kandidat ble uteksaminert i 2012, er næmingordningen tilknyttet Senter for bygdekultur i Dovre nå det eneste tilbudet ut over videregående opplæring innen tradisjonelle bygghåndverksyrker. Næmingordningen er ikke en del av det ordinære utdanningssystemet og er prosjektfinansiert.

Det finnes i dag ingen formelle etter- og videreutdanningstilbud innen bygghåndverksfag på høy- eller fagskolenivå rettet mot opplæring i å sette i stand kulturhistoriske bygninger. Mesterbrev er mer et merkantilt og administrativt studium og i mindre grad en fordypning i faget.

Flere fylkeskommuner har etablert bygningsvernssentre. Slike sentre er viktige kompetansemiljøer og kan forene ulike regionale ressurser, ikke minst de få antikvarisk skolerte håndverkere, jf. kapittel 4.3.4. Fylkeskommunen har ansvaret for videregående opplæring i bygningsfagene og har også førstelinjeansvaret for de fredete bygningene. Dette gir fylkeskommunen en unik mulighet til å sikre nødvendig håndverkskompetanse.

I mai 2011 tok Miljøverndepartementet initiativ til å opprette en interdepartemental arbeidsgruppe for å vurdere om det innenfor dagens utdanningssystem skal etableres et etter- og videreutdanningstilbud innen bygningsvern og restaurering. Arbeidsgruppen har sett på muligheten til å integrere næmingordningen og stipendiatorordningen ved Norsk handverksutvikling på Maihaugen i det ordinære utdanningssystemet. Gruppen har hatt representanter fra Nærings- og handelsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kulturdepartementet og Miljøverndepartementet. Nærings- og handelsdepartementet deltok ikke i slutfasen av arbeidet. Gruppas arbeid var rettet mot utdanning på høyskolenivå.

Samtidig har Riksantikvaren, i samarbeid med Byggenæringens landsforening og Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk (Vox), utarbeidet en rapport som beskriver kortere etter- og videreutdanningstilbud bygd på fag- og svennebrev. Tilbudene skal blant annet knyttes opp mot fagskolene. Kursene skal kvalifisere håndverkere til arbeid på eldre bygg.

Utfordringer

For at man skal nå målene om å sette i stand fredete bygninger til et ordinært vedlikeholdsnivå, er tilstrekkelig håndverkskompetanse essensielt, jf. også kapittel 4.1.1. Det er stor mangel på kvalifiserte håndverkere, både innen bygningsvern og ved museene i Norge. En årsak kan være at dagens fag- og yrkesopplæring er for generell til at den kan tilpasses behovene til bygningsvernet og museene. Dette kan føre til at kunnskap om gamle håndverk forsvinner, og at bygningene dermed ikke blir tatt godt nok vare på. Behovet for håndverkere med kompetanse innen bygningsvern og restaurering er derfor stort. Det gjelder ikke bare håndverkere med spesialistkompetanse, men også dem med generell kunnskap om tradisjonelle konstruksjoner, teknikker og materialer.

I dag har vi så få utøvere med tradisjonell håndverkskompetanse, at vi står i fare for ikke å kunne ta vare på de kulturhistoriske bygningene, noe som kan føre til at kulturhistoriske verdier går tapt og at bygningene blir skadet. Samtidig har håndverkere generelt liten bevissthet om eldre teknikker, metoder og materialer. Det fører til at vi helt unødvendig mister mye av bygningshistorien. Videre kan mangelen på kunnskap føre til at arbeidet blir dyrere og at risikoen for feil og skader på bygningene øker.



Figur 4.10 Smed i arbeid

Foto: Stig Nordrumshaugen/Riksantikvaren

Det er derfor behov for nye måter å organisere opplæringen i bygningsvern og restaurering på. På bakgrunn av arbeidet i den interdepartementale arbeidsgruppen, er det etablert et samarbeid med Høgskolen i Sør-Trøndelag for å se på muligheten for en ny bachelorutdanning innen utøvende tradisjonshåndverk. I 2013 har Kunnskapsdepartementet bevilget 100 000 kroner til et forprosjekt ved Høgskolen i Sør-Trøndelag for å utarbeide et forslag til en studieplan for et slikt bachelorstudium.

Tiltak

Departementet vil:

- sette i gang pilotprosjekter for etter- og videreutdanning i tradisjonelle håndverksteknikker, i samarbeid med Byggenæringens landsforening, Vox og fagskolene

4.3.4 Samarbeid med museene

På mange områder har museene og kulturminneforvaltningen felles interesser og forholdene lig-

ger godt til rette for samarbeid. Museene spiller en viktig rolle når det gjelder å sikre samfunnets behov for kunnskap om kultur- og naturarven. Museene skal også nå publikum med kunnskap og opplevelser og være tilgjengelige for alle. Dette er understreket i St.meld. nr. 15 (2007–2008) *Tingenes tale*. *Universitetsmuseene* og St.meld. nr. 49 (2008–2009) *Framtidas museum*. *Forvaltning, forskning, formidling, fornying*.

Museumsreformen har ført til store endringer i museumslandskapet de siste ti årene. Blant de museene som ikke har et spesielt ansvar eller en formel rolle innen kulturminneforvaltningen, er det gjennom reformen etablert større, sterkere og mer robuste faglige enheter. Disse museene har utviklet seg til viktige regionale kulturinstitusjoner, og forventningene som stilles til museenes rolle som en aktiv samfunnsaktør, er store. Fylkeskommunene er sentrale i den regionale museums politikken. Gjennom å kombinere rollen på museumsfeltet med funksjonen som regional kulturminnemyndighet, har fylkeskommunene en nøkkelrolle i det videre samarbeidet mellom de to sektorene.

Status

Siden St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* ble lagt fram i 2005, har samarbeidet mellom museumssektoren og kulturminneforvaltningen økt på mange områder. Et eksempel på et slikt samarbeid er *Verdiskapingsprogrammet på kulturminneområdet*, der mange museer var involvert i de elleve pilotprosjektene som ble gjennomført i perioden 2007–2010. Mange av museene er også trukket inn som rådgivere for kommunene i arbeidet med å registrere og verdisette lokale kulturminner og kulturmiljøer. De har også hjulpet kommunene med å gjennomføre dette arbeidet og har fungert som en kunnskapsbank i prosessen. Arbeidet er en del av *Kunnskapsløftet for kulturminneforvaltningen*, jf. kapittel 4.3.1.

Både museumssektoren og kulturminneforvaltningen har et stort behov for å øke kompetansen og kapasiteten knyttet til bygghåndverk. Utviklingen av bygningsvernsentre og samarbeidet om regionale rådgiverstillinger innen bygningsvern og bygningstjenester ved flere av museene, er gode eksempler, jf. kapittel 4.3.3. Museenes fagkompetanse og deres uavhengige rolle overfor kulturminneforvaltningen, gjør at de kan gi mange eiere kvalifiserte råd og veiledning.

Et annet samarbeidsområde er de nasjonalt prioriterte tekniske og industrielle kulturminnene. Miljøverndepartementet har ansvaret for å sette i stand anleggene, mens Kulturdepartementet har ansvaret for museumsvirksomheten, herunder formidling, jf. kapittel 4.1.1.5.

Et spennende og nyskapende utviklingsprosjekt mellom de to sektorene er *Kultur- og naturreise*. Det er et samarbeid mellom Direktoratet for naturforvaltning, Statens kartverk, Norsk kulturråd, Riksantikvaren, frivillige kulturarbeidere, kommuner og fylker, museer og arkiver og andre institusjoner, der Kulturrådet har prosjektledelsen. Målet er å kunne tilby enkel, mobil og digital informasjon, fakta og fortellinger om kulturminnene og naturen på stedet man oppholder seg. Tre forprosjekt blir gjennomført i 2011–2013 i Bø/Sauherad i Telemark, på Dovre i Oppland og langs Akerselva i Oslo. Enkelte av museene langs Pilegrimsleden inngår også som viktige samarbeidsaktører i arbeidet med den nasjonale pilegrimssatsingen.

Kulturminneforvaltningen, naturforvaltningen og museumssektoren har også samarbeidet nært om innspill til og lagt til rette for å videreutvikle regjeringens reiselivsstrategi *Destinasjon Norge – Nasjonal strategi for reiselivsnæringen*, som ble lagt fram i 2012.

Utfordringer

En hovedutfordring som er felles for museene og miljøforvaltningen, er å skape forståelse for sammenhengene mellom og mangfoldet og verdiene i naturen og de menneskeskapte omgivelsene.

Museene er viktige møteplasser og kunnskapsbanker over hele landet og har spesialkompetanse innen dokumentasjon, formidling og historiefortelling. Her finnes et stort, utnyttet potensial for et nærmere samarbeid mellom de to sektorene, til nytte for begge parter.

Museene innehar viktig kunnskap om lokal kulturhistorie og kan være en viktig ressurs og samarbeidspartner for kommunene, blant annet i forbindelse med dokumentasjon av kunnskap og registrering av lokale kulturminner og i plan- og utviklingsprosesser.

En annen viktig utfordring for begge sektorene er å sikre kvalifisert håndverkskompetanse og -kapasitet i hele landet slik at man kan klare å holde bygningsarven ved like. Etter- og videreutdanning i tradisjonelle håndverksteknikker vil blant annet være viktig for å dekke dette behovet, jf. kapittel 4.3.3. De positive erfaringene fra samarbeidet om bygningsvernrådgiver tjenester viser at potensialet for videreutvikling på området er stort. Dette kan bidra til å styrke kapasiteten innenfor bygningsvernet. Fagkompetansen museene har på området og deres uavhengige rolle overfor forvaltningen, er viktig i arbeidet for å nå de nasjonale målene.

Tiltak

Departementet vil:

- videreutvikle samarbeidet mellom de to sektorene og, i samarbeid med Kulturdepartementet, utnytte potensialet som ligger i fylkeskommunenes rolle
- trekke museene aktivt med i arbeidet med å registrere kulturminner og i plan- og utviklingsprosesser
- Videreutvikle prosjektet *Kultur- og naturreise*

4.4 Kulturminner og kulturmiljøer i det flerkulturelle Norge

Innvandringen til Norge de siste drøyt 40 årene har vært langt større og hatt en annen sammenheng enn tidligere. Dette har satt og setter sitt preg på samfunnet, både når det gjelder språk, tradisjoner og skikker, men også i form av fysiske spor i landskapet. Norge er i dag et samfunn med

større mangfold, både kulturelt, religiøst og verdime-
messig. Å forvalte kulturminnene i det flerkultu-
relle Norge handler derfor også om å dokumen-
tere, formidle og ta vare på kulturarv med tilknyt-
ning til:

- samene som urfolk
- de fem nasjonale minoritetene – jødene, kve-
nene, rom, romani og skogfinnene
- innvandrere som har kommet de siste 40 årene

Sikring av samiske kulturminner er hjemlet i kul-
turminneloven og det er etablert en egen kultur-
minneforvaltning under Sametinget, jf. kapittel
4.1.1.2.

Norge ratifiserte i 1999 Europarådets ramme-
konvensjon om beskyttelse av de nasjonale mino-
ritetene. I 2008 ratifiserte Norge også Europarå-
dets rammekonvensjon om kulturarvens verdi for
samfunnet, Farokonvensjonen. Denne konvensjo-
nen sier blant annet at enhver har ansvar for å
respektet andres kulturarv i samme grad som
sin egen, og som følge av dette respektere hele
Europas kulturarv.



Figur 4.11 Verdens nordligste synagoge, Trond-
heim, Sør-Trøndelag

Foto: Oddbjørn Sørmoen/Riksantikvaren

Status

I 2003 startet Riksantikvaren arbeidet med en sys-
tematisk gjennomgang av de nasjonale minoritete-
nes kulturminner, der målet var å få oversikt over
og ta vare på et representativt utvalg kulturmin-
ner. Prosjektet ble avsluttet i 2006, og rapporten
fra prosjektet er tilgjengelig på Riksantikvarens
nettsider.

Siden slutten av 1990-årene har museene i sta-
dig større grad rettet søkelyset mot arbeidet med
å dokumentere og sikre minoritetenes kulturarv.
Det er etablert et eget nettverk, mangfoldsnettver-
ket, som skal styrke arbeidet med minoriteter og
kulturelt mangfold i det norske museumslandska-
pet, gjennom å skape møteplasser, utveksle erfa-
ringer og gjennomføre prosjekter.

Utfordringer

De ulike minoritetsgruppene kulturminner
representerer en stor spennvidde. For mange av
minoritetsgruppene, og da særlig de nyere inn-
vandrergruppene, kommer kulturarven først og
fremst til uttrykk gjennom levende kultur som
mat, klesdrakt og musikk. Det er viktig å sikre at
den fysiske og den immaterielle kulturarven ses i
sammenheng. Her er samarbeidet med museums-
sektoren viktig.

Minoritetsgruppene er forskjellige og har
ulike behov og ønsker knyttet til bevaring av egen
kulturarv. Dette skaper en del utfordringer for
kulturminneforvaltningen i arbeidet med å sikre
en god representativitet. Det er viktig å få til et
godt samarbeid med de enkelte gruppene, jf.
kapittel 4.1.2.

Tiltak

Departementet vil:

- videreutvikle kulturminneforvaltningens sam-
arbeid både med de nasjonale minoritetene og
med de nyere innvandrergruppene når det gjel-
der arbeidet med å sikre og forvalte kulturar-
ven deres i Norge
- videreutvikle samarbeidet med museumssek-
toren når det gjelder arbeidet med å ta vare på,
dokumentere og formidle minoritetenes kul-
turarv, jf. kapittel 4.3.4.

4.5 Frivillig arbeid

I St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturmin-
ner* er det frivillige arbeidet på kulturminneområ-

det beskrevet. Meldingen framholder også mulighetene som ligger i et tettere samarbeid mellom de frivillige kulturminneorganisasjonene, de andre miljøvernorganisasjonene og forvaltningen når det gjelder å øke oppslutningen om og oppmerksomheten rundt kulturminner, kulturarv og miljø.

De frivillige organisasjonene og andre private aktører gjør en uvurderlig innsats for å ta vare på kulturminnene. Gjennom egeninnsats og dugnad bidrar de aktivt med å sette i stand, skjøtte og vedlikeholde kulturminner, samtidig som de er både produsenter, konsumenter og formidlere av kunnskap. Kulturarvens viktigste kjennetegn er at den forteller en historie, stor eller liten, om tiden den ble skapt i og om de forutsetningene som fantes på den tiden. Den bidrar også til å fortelle historien om datidens samfunn og vilkårene menneskene levde under. Et godt samarbeid mellom offentlige myndigheter, frivillige organisasjoner og private aktører er den viktigste garantien vi har for at kulturarven vår blir tatt vare på også inn i framtiden.

De frivillige organisasjonene på kulturminneområdet er i stor grad demokratisk oppbygde medlemsorganisasjoner, som ivaretar et mangfold av interesser, og som også er viktige kunnskapsbærere. Den virksomheten de driver, kommer samfunnet til nytte gjennom at de både tar vare på kulturarven og samtidig bidrar til å gi kulturminneområdet legitimitet i samfunnet. De gjør også en viktig jobb gjennom å formidle kulturarven og dens betydning, særlig i lokalsamfunnet.

Status

Etter at St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* ble lagt frem, har det vært arrangert et nytt kulturminneår – i 2009. Dette året stod i stor grad i de frivilliges tegn, og Miljøverndepartementet gav Norges kulturvernforbund, som paraplyorganisasjon for nitten frivillige organisasjoner på kulturminneområdet, i oppdrag å arrangere året. Kulturminneåret 2009 ble markert på mange forskjellige måter og på mange steder i hele landet. I tillegg til de mange lokale arrangementene, bestod året av fire nasjonale hovedarrangement.

Fra 2011 fikk kulturvernforbundet også ansvaret for kulturminnedagene som går av stabelen i midten av september hvert år. Dagene (European Heritage Days) er en del av en alleuropeisk markering av kulturminner og kulturmiljøer, i regi av Europarådet. Kulturminnedagen har blitt arrangert i Norge siden 1993. Fra og med 2012 gikk kulturminnedagen over til å bli kulturminneda-

gene, da arrangementet nå strekker seg over én uke. Tanken bak kulturminnedagene er at de skal bidra til å skape større forståelse og interesse for kulturminner og kulturmiljøer.

Etter at den forrige kulturminnemeldingen ble skrevet, har foreningen Fredet blitt etablert. Det skjedde i 2006. Fredet er en landsdekkende organisasjon for private eiere av eiendommer som er fredet etter kulturminneloven. I 2009 ble Norsk kulturarv, etablert i 1993, medlem i Norges kulturvernforbund, som nå teller 21 organisasjoner.

Utfordringer

Kulturminner, kulturmiljøer og kulturarv er til dels vide begrep som omfatter langt mer enn det som er Miljøverndepartementets portefølje, jf. kapittel 1.1. Det gjenspeiler seg også i medlemsorganisasjonene til Norges kulturvernforbund. Av de 21 medlemsorganisasjonene er det bare fire – Fortidsminneforeningen, Norsk kulturarv, Norsk forening for fartøyvern og Forbundet kysten – som hører naturlig inn under Miljøverndepartementets portefølje. Også noen av de andre ivaretar interesser som kan grense opp mot Miljøverndepartementets ansvarsområde. De aller fleste faller imidlertid utenfor, men blir fanget opp av

Boks 4.9 Skoleelever bringer kulturminnene fram i lyset igjen

Gjennom aksjonen Rydd et kulturminne, når Norsk kulturarv ut til barn og ungdom under 18 år. Aksjonen kombinerer praktisk arbeid med kunnskap om kulturarven i nærmiljøet, og ungene gjør en innsats for å ta vare på kulturminner. Aksjonen startet i 2000, og i løpet av årene som har gått siden det, har til sammen over 20 000 barn og unge lagt ned over 150 000 arbeidstimer. Innsatsen deres har gitt en merkbar effekt i det lokale kulturlandskapet. De unge bidrar med alt fra å rydde gjengrodd utmark, minnesmerker og gamle vegfar til å skjøtte gravhauger, gamle hustuffer eller forfalne bygninger. Aksjonen gir en unik sjanse for skolene til å samarbeide med antikvariske myndigheter og historielag, som kan bidra med verdifull kompetanse til prosjektene.

I 2012 mottok Norsk kulturarv Europa Nostras pris i kategorien «Education, training and awareness-raising» for dette prosjektet.

andre departementers ansvarsområde gjennom sektoransvaret.

Det gode konseptet som kulturminnedagene er, har et forbedringspotensial og kan videreutvikles, i et samarbeid mellom frivillige, lokale myndigheter og skolene. Departementet vil også oppfordre arrangørene av kulturminnedagene til å ta tak i det internasjonale perspektivet som ligger bak dagene, og også i større grad se dagene i lys av vårt flerkulturelle samfunn.

De mange frivilliges dugnadsinnsats for å ta vare på kulturminnene, er en av grunnene til at mange av kulturminnene fortsatt finnes. I et samfunn der dugnadsånden ikke er like framtrædende som tidligere, kan det ofte være vanskelig å motivere til frivillig innsats, særlig blant ungdom. I lys av dette mener Miljøverndepartementet at prosjekter som Norsk kulturarvs ryddeaksjon, er viktige og at de har en oppdragende effekt på elevene: kunnskap gjennom handling. De er også med på å synliggjøre feltet på en god måte. Den naturlige skolesekken, Den kulturelle skolesekken og Nettverk for miljølære kan også være gode arenaer for å nå denne målgruppen.

Miljøverndepartementet ønsker å øke fokuset på synliggjøring og formidling av kulturminner og kulturhistorie i naturen og kulturlandskapet. Blant annet prioriteres formidling og synliggjøring av kulturminner i forhold til bruk av statlige tilskuddsordninger, for eksempel innenfor opparbeiding og tilrettelegging av statlig sikrede friluftsområder og innenfor tilskudd til friluftslivsaktiviteter.

Tiltak

Departementet vil:

- videreutvikle kulturminnedagene slik at det involverer et vidt spekter av organisasjonene innen kulturarvfeltet
- styrke samarbeidet med de frivillige organisasjonene på kulturminneområdet

4.6 Klimaendringer og kulturminner

Boplasser, bygninger, bergkunst og steingjerder, mye av det som vi i dag oppfatter som verdifulle kulturminner, har til alle tider og på alle steder vært utsatt for vær, vind og skiftende klima. Men klimaendringene vi nå står overfor, skaper nye utfordringer.

Kulturminner finner vi overalt, fra nord til sør, ved fjorden og på fjellet, i polare strøk og i innlandet, både under og over bakken. I dag har vi mer

kunnskap, større interesse og flere ressurser enn tidligere. Dermed har vi også bedre mulighet til å ta vare på mange av kulturminnene og kulturmiljøene. Vern av og forskning på kulturminner gir oss viktige bidrag til å forstå hvordan vi i dag best mulig kan ta vare på kulturminnene, og hvordan generasjonene før oss mestret sin tids endringer i klimaet.

Klimaendringene innebærer økt nedbør og høyere temperatur i hele Norge, noe som kan forårsake råte og dermed økt vedlikeholdsbehov og kortere levetid for trebygninger. Omstillingen til lavutslippssamfunnet innebærer et behov for mer effektiv energibruk og økt framtidig produksjon av fornybar energi. Det er viktig at klima- og energipolitikken utformes på en måte som ikke svekker mulighetene for å oppnå de nasjonale resultatmålene i kulturminnepolitikken. Det er behov for mer kunnskap om klimaendringene og klima- og energipolitikkenes betydning for kulturminneområdet.

Status

Befolkningen i Norge er vant til mye vær og et barskt klima. Det gjenspeiler seg i hvordan vi har bygd, bodd og levd de sist tolv tusen årene. Kraftige østerdalsstuer med lav takvinkel og torvtak har stått i mot store snømengder. De isolerte mot kulda om vinteren og varmen om sommeren. I det våte vestlandsklimaet oppstod det beskyttende vestlandspanelet som ble lagt utenpå tømmerkjernen.

Sørlandshusene lå ikke, som nyere fritidseiendommer, eksponert for sol, vind og hav, men var beskyttet for vær og vind mellom knatter og knauser. Kunnskap om skred, flom og vind var også avgjørende for hvor husene ble plassert.

I middelalderen hadde Norge et stort antall stavkirker. At 28 av disse fortsatt er bevart, skyldes blant annet en ny teknikk som ble introdusert i middelalderen, der man unngikk råte ved å løfte hele bygningskonstruksjonen opp fra bakken og satte den på fundamenter av sviller og stein. Tusen år med trebygg i et barskt klima har gitt oss en unik kunnskap om ulike materialer. Vi har vinduer som er hundre, to hundre og tre hundre år gamle fordi man da man bygde, valgte akkurat dem, ut fra gammel kunnskap om klima, materialer, konstruksjon og nødvendigheten av et jevnlig vedlikehold. Denne kunnskapen står vi nå i fare for å miste.

Samlet sitter Riksantikvaren med sitt regionalapparat, Bygg og Bevar, Kulturminnefondet, museene og bygningsvernsentrene på en omfat-

tende kompetanse om eldre bygg. Denne kompetansen omfatter blant annet kunnskap om hvordan man bør sette i stand og vedlikeholde bygningsmassen slik at den skal kunne tåle et varmere og våtere klima, og hvordan man kan energirehabiliterer bygningene på en bærekraftig måte uten at det går på bekostning av egenskapene som gir bygningene verdi.

Kulturminneforvaltningen har også lang erfaring og solid kunnskap om vedlikehold, skjøtsel og sikring av arkeologiske lokaliteter. Ulike steder i landet pågår det arbeid med å sikre arkeologiske funn og lokaliteter som i et stort antall har dukket opp i høyfjellet, som følge av at fonnene smelter. Ett eksempel er et treårig sikringsprogram som i 2011 ble det satt i gang i høyfjellet i Oppland, finansiert av Miljøverndepartementet, Oppland fylkeskommune og Kulturhistorisk museum i Oslo.

Utfordringer

Beregninger av hvordan klimaet vil kunne endre seg i løpet av dette århundret tilsier at det blir mer nedbør og varmere i alle landsdelene². Med flere regnværsdager og kraftigere regnbyger følger en økt risiko for flom, jord- og flomskred, også i områder der dette ikke er kjent fra tidligere. Slike akutte effekter av klimaendringene kan på kort tid gjøre stor skade på den materielle kulturarven. Det forventes også at de gradvise virkningene av høyere temperaturer, mer nedbør, økt luftfuktighet, lengre vekstsesonger, reduserte breer og stigende havnivå vil øke belastningen på kulturminner og kulturmiljøer, og føre til flere skader og flere tap. I tillegg vil et stort antall nye, arkeologiske funn smelte fram fra fonnene i høyfjellet.

Det er en utfordring at vi i dag ikke har tilstrekkelig faktabasert og systematisk kunnskap om hvordan de forventede klimaendringene vil påvirke kulturminnene. Det er også en utfordring at vi mangler oversikt over viktige kulturminner og kulturmiljøer som kan bli truet av klimaendringene.

I dag er det rettet stor oppmerksomhet mot arbeidet med å energieffektivisere eksisterende bygningsmasse. Dette er en stor utfordring for verneverdige bygninger, på grunn av den høye

Boks 4.10 Fonnefunn og klimatilpasningstiltak

Hundrevis av arkeologiske gjenstander har til nå smeltet fram fra fonner i høyfjellet. Sporene stammer først og fremst fra tidligere tiders reinjakt og vitner om en mange tusen år gammel tradisjon. De arkeologiske gjenstandene er kilder til en hittil ukjent historie, både om snøfonnene som forhistoriske aktivitetsområder, og om variasjoner i klimaet. Ulike steder i landet er det satt i gang prosjekter for å sikre dette viktige materialet, som hurtig brytes ned når det kommer fram i dagen. Et av prosjektene, SPARC (Snow Patch Archaeological Research Cooperation), er et tverrfaglig forskningssamarbeid. Gjennom prosjektet ønsker man å belyse forholdet mellom den forhistoriske aktiviteten i høyfjellet og kulturhistorien for øvrig. I tillegg blir samspillet mellom snøfonner som kulturmiljøer, som naturfenomener og som biotoper for reinsdyr i et klimaperspektiv analysert. Det er også et mål å undersøke snøfonnenes utvikling som naturlige systemer, for å kunne forutsi framtidige utfordringer knyttet til bevaring av kulturminner i isen, finne fram til gode forvaltningsmodeller og etablere en formidling basert på kunnskap om kulturmiljøer og klima.

risikoen for skader og tap av kulturhistoriske verdier slike tiltak kan medføre.

Behovet for energieffektivisering og redusert energibruk i den allerede eksisterende bygningsmassen må møtes med kunnskap om hvordan man tar vare på både de eldre byggeteknikkene og de kulturhistoriske verdiene, samtidig som man reduserer energibruken, øker komforten og reduserer kostnadene. Kulturminneforvaltningen har betydelig kunnskap om hvordan den eksisterende bygningsmassen kan energirehabiliteres på en god måte. Denne kunnskapen må gjøres lett tilgjengelig for eierne og forvalterne av eldre bygg.

I den sammenhengen er det hensiktsmessig å sette et skille mellom de bygningene som er oppført før og de som er oppført etter 1950. Bygg som er oppført før 1950, utgjør i dag kun 15 prosent av den totale bygningsmassen. Samtidig er svært mange av våre viktigste historiske bygninger og bygningsmiljøer blant disse.

1950 markerer et skille i konstruksjon, byggeteknikk og valg av materialer, et skille som også setter en del grenser for omfattende energirehabi-

² Hanssen-Bauer, I., H. Drange, E.J. Førland, L.A. Roald, K.Y. Børsheim, H. Hisdal, D. Lawrence, A. Nesje, S. Sandven, A. Sorteberg, S. Sundby, K. Vasskog og B. Ådlandsvik (2009) Klima i Norge 2100. Bakgrunnsmateriale til NOU Klimatilpassing, Norsk klimasenter, september 2009, Oslo

literinger. I tillegg er kostnadene ved slike rehabiliteringer sjelden privatøkonomisk lønnsomme, og risikoen for skader på bygningene er stor.

Tiltak

Departementet vil:

- utarbeide en strategi for en nasjonal kartlegging av kulturminner og kulturmiljøer som kan bli truet av de forventede klimaendringene
- øke kunnskapen om energieffektiverende tiltak på bygg oppført før 1950 og stimulere til at slike tiltak blir tatt i bruk, for eksempel gjennom god informasjon
- Videreutvikle kunnskapen om hvordan forventede klimaendringer vil påvirke kulturminner og kulturmiljøer gjennom å prioritere kulturminneforvaltningens miljøovervåking

4.7 Internasjonalt samarbeid

Siden tusenårsskiftet har de globale utfordringer økt, noe som også får konsekvenser for kulturminner og kulturmiljøer, som for eksempel klimaendringer, befolkningsvekst, urbanisering, tunge næringsinteresser, flere kriger og naturkatastrofer. I tillegg kommer motsetninger som følge av divergerende verdisyn. I Afghanistan, i deler av den arabiske verdenen og i deler av Afrika har kulturminner og kulturarv blitt ødelagt som følge av konflikter. Kulturskatter fra sivilisasjonene mellom Eufrat og Tigris er forsvunnet. Det eventyrlige markedet i Aleppo er ødelagt, det samme er store deler av de uvurderlige boksamlingene i Timbuktu. Dette danner bakteppet for en økende interesse for og relevansen av internasjonalt samarbeid om normative instrumenter som konvensjoner og rekommandasjoner for å bekjempe slike ødeleggelser.

Norge har vært aktiv og offensiv i arbeidet med å utvikle samarbeidet på internasjonale arenaer som har betydning for forvaltningen av kulturminner. Utfordringene på dette området blir stadig mer internasjonale. Derfor bør det internasjonale samarbeidet om vern av kulturminner og kulturmiljøer intensiveres. Nedenfor omtales særskilte utfordringer. Det vises for øvrig til St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* som omtaler Norges internasjonale samarbeid i full bredde.

4.7.1 Kulturminnesamarbeid under Nordisk Ministerråd

I det nordiske samarbeidet er det en arbeidsgruppe under de nordiske miljøvernministrene som blant annet arbeider med fysiske kulturminner og kulturmiljøer. Under det norske formannskapet i 2012 var det også et tverrsektorielt samarbeid om kystkultur mellom de nordiske fiskeri- og landbruksministrene. Viktige prosjekter i den sammenheng har vært *Maritimt kulturlandskap* og *Kystreiser*. Det nordiske miljøsam arbeidet har vært brukt aktivt for å sette i gang relevante og aktuelle nordiske prosjekter. Dette har gitt det nordiske samarbeidet innenfor kulturminneforvaltning et løft. Samarbeidet omfatter både rene kulturminneprosjekter som prosjektet *Klima og kulturmiljø*, og prosjekter som ser natur og kulturarv i sammenheng, som arbeidet med den *Europeiske landskapskonvensjonen* og *Verdiskaping med utgangspunkt i kultur- og naturarven*. Strategisk og faglig samarbeid på kulturminneområdet innen de til enhver tid gjeldende økonomiske og politiske rammer, er viktig også i nordisk sammenheng.

4.7.2 Europarådet

Den Europeiske kulturkonvensjonen (1954), som er selve grunnlaget for kultursamarbeidet i Europa, oppfordrer medlemslandene til å verne om den rike kulturarven og å behandle hver nasjons kulturarv som en del av en bredere europeisk kulturarv. Styringskomiteen for kultur, kulturarv og landskap (CDCPP) fører tilsyn med Europarådets arbeid på dette feltet. Riksantikvaren representerer Norge i styringskomiteen sammen med representanter for Kulturdepartementet og Miljøverndepartementet.

I de senere årene har Europarådet vedtatt flere konvensjoner som viser at det kulturminneforvaltningen legger vekt på, endrer seg i takt med samfunnet rundt. Den siste – *Konvensjonen om kulturminnenes rolle i samfunnet* (Farokonvensjonen, 2005) – tar utgangspunkt i menneskenes rett til kulturarv, rett til å tolke sin egen historie og sine egne kulturminner. Konvensjonen viser tydelig at enhver har ansvar for å respektere andres kulturarv i samme grad som sin egen, og som følge av dette respektere hele Europas kulturarv. Konvensjonen er et viktig steg på veien til en ny, fredsskapende og konfliktforebyggende måte å håndtere kulturminnene på. Minoritetenes rett til egen kulturarv blir understreket. Det samme gjelder erkjennelsen av at rettigheter knyttet til kulturarv

er en iboende del av retten til å delta i kulturlivet, slik det også er fastslått i menneskerettighetserklæringen. Norge vil arbeide aktivt for at medlemslandene ratifiserer Farokonvensjonen.

4.7.3 EU/EØS

Norge deltar aktivt i en arbeidsgruppe som skal utarbeide en egen EU-strategi for kulturminner. Strategien vil omhandle beslutningsprosessene som har betydning for forvaltningen av kulturminner, herunder mulige uheldige konsekvenser for kulturminnene som følge av EUs rettsakter. Strategien legger også opp til å overvåke kulturminner som en ikke-fornybar ressurs i samfunnsutviklingen og i den økonomiske utviklingen.

Gjennom EØS-avtalen er Norge knyttet til flere av EUs programmer, blant annet Kultur 2007 og EUs syvende rammeprogram for forskning og teknologisk utvikling. Andre relevante EU-programmer der norske kulturminneaktører kan søke om tilskudd, er for eksempel Interreg. Nye felleseuropeiske forskningsprogram (Joint Programming Initiatives – JPI-er) er under utvikling. Norge, ved Miljøverndepartementet, deltar i fire av ti etablerte JPI-er innenfor EU, hvorav det ene er på kulturminneområdet, *The Joint Programming Initiative on Cultural Heritage and Global Change: a New Challenge for Europe*. Arbeidet med å utvikle dette JPI-programmet pågår, og Norge deltar på styringsnivå.

Utviklingen i EU er viktig for norske interesser også på kulturminneområdet. Norge vil fortsette sitt engasjement i det europeiske forsknings- og kultursamarbeidet innenfor EU-systemet.

4.7.4 EØS-midlene

EØS-midlene er Norges, Islands og Liechtensteins bidrag til å utjevne de økonomiske og sosiale forskjellene i Europa. Det er et globalt ansvar å ta vare på kulturminner, og det krever samarbeid over landegrensene. Gjensidig kunnskapsutveksling og respekt er grunnprinsipper i dette arbeidet. EØS-midlene har bidratt til et utstrakt samarbeid mellom ulike institusjoner, både innen forvaltningen og i frivillig sektor. Det er viktig for Norge å lære hvordan andre forvalter og formidler kulturarven sin, og hvordan kulturminnene kan være en viktig ressurs for en bærekraftig utvikling. Samtidig ønsker mange land å dra fordel av Norges spisskompetanse på for eksempel bevaring av trearkitektur.

I perioden 2009–2014 blir om lag 14 milliarder kroner fordelt til femten land. Ca. 1,4 milliarder

Boks 4.11 EØS-midlene 2004–2009

Restaurering av historiske bygninger og monumenter utgjorde om lag 75 prosent av prosjektene i perioden 2004–2009. I alt ble nesten 150 kulturminner restaurert. Dette er ikke bare restaurering av bygningsmasse, men et betydelig bidrag til å stimulere økonomisk aktivitet og lokal næringsutvikling. Kulturskattene som er gjenreist og åpnet for lokalsamfunn og turister har bidratt til at byer og regioner har fått nytt liv. Det er skapt nye arbeidsplasser og blitt flere besøkende. Stoltheten og selvfølelsen er også styrket. Det ble også gitt støtte til opplæring, utvikling av bærekraftig turisme, bevaring av gjenstander og digitalisering av historiske skrifter. En evaluering av støtten til kulturarv i perioden viste at den hadde vært svært vellykket, og at prosjektene var relevante for sosial og økonomisk utjevning.

Kilde: Meld. St. 20 (2011–2012) *EØS-midlene. Solidaritet og samarbeid i Europa*.

kroner går til programmer for kulturarv og kulturutveksling. Fjorten mottakerland har valgt kulturarv og kulturutveksling som innsatsområder i årene som kommer. En stor del av midlene gjøres tilgjengelig gjennom åpne utlysninger etter prosjekter. Det oppfordres til prosjektsamarbeid med norske aktører. I tillegg til å bidra til å ivareta europeisk kulturarv og bidra til bærekraftig utvikling av lokalsamfunn ved å revitalisere kultur- og naturarv, skal midlene også bidra til økt forståelse for minoriteters kulturarv og fremme kunnskap om hverandres kultur.

Det bilaterale samarbeidet myndighetene imellom blir styrket i denne perioden ved at Riksantikvaren er programpartner i fem land. Intensjonen er at direktoratet skal bidra til en strategisk utforming av programmene, samt til kunnskaps- og erfaringsutveksling i gjennomføringen av dem. Riksantikvaren vil også kunne gi råd om hvilke prosjekter man bør velge.

Kulturminnevernet kan også styrkes gjennom flere andre programområder, særlig gjelder det programmer for regional utvikling og samarbeid mellom lokale myndigheter. Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) vil her kunne være en viktig samarbeidspartner.

Boks 4.12 Håndverkssamarbeid mellom Kuldiga og Drøbak

Bystyret i Kuldiga i Latvia vedtok i 2007 å inngå et samarbeid med Norsk handverksutvikling om et prosjekt for å restaurere gamlebyen i Kuldiga og byens distriktsmuseum, samt å opprette et bygningsvernssenter. Håndverkere som arbeider innenfor vernesonen i Drøbak, ble trukket aktivt inn i prosjektet gjennom å delta på workshops sammen med håndverkere fra Kuldiga, der erfaringer knyttet til tradisjonelle håndverks- og restaureringsmetoder ble utvekslet.

Drøbak og Kuldiga står overfor lignende utfordringer med å ta vare på tradisjonelle håndverksteknikker og -metoder som er nødvendige for å kunne restaurere historiske bygninger og anlegg.

Samarbeidet mellom Drøbak og Kuldiga fortsetter også etter at EØS-prosjektet var slutt, og er forankret politisk gjennom at de respektive ordførerne undertegnet en samarbeidsavtale sommeren 2012.

Miljøverndepartementet vil bygge videre på de gode erfaringene fra arbeidet så langt og vil målrette innsatsen for å øke det faglige samarbeidet mellom norske prosjektpartnere og partnere i mottakerlandene. Se for øvrig Meld. St. 20 (2011–2012) *EØS-midlene. Solidaritet og samarbeid i Europa*.

4.7.5 UNESCO

Unesco er den FN-organisasjonen som har kultur i sitt mandat. Organisasjonen har vært den viktigste kanalen for Norges støtte til kulturminner internasjonalt og for Norges faglige arbeid internasjonalt, særlig gjennom arbeidet for å gjennomføre de ulike konvensjonene på kulturfeltet. *Konvensjonen for vern av den immaterielle kulturarven* ble vedtatt i 2003, og i 2005 kom *Konvensjon for vern og fremme av et mangfold av kulturuttrykk*. Norge ratifiserte allerede i januar 2007 disse to konvensjonene. Samtidig har Norge ratifisert *Konvensjonen mot ulovlig handel og eksport og import av kulturgjenstander* fra 1970. Kulturdepartementet har ansvar for disse tre konvensjonene. Det er klare berøringspunkter mellom dem, og Norges statspartsforpliktelser under de ulike konvensjonene må sees i sammenheng³.

Konvensjonen om beskyttelse av kulturverdier i tilfelle væpnet konflikt (Haagkonvensjonen) ble vedtatt i 1954 med bakgrunn i de materielle ødeleggelsene etter de to verdenskrigene. Norge ratifiserte konvensjonen i 1958. Konvensjonens annen protokoll ble vedtatt i 1999 som følge av endringer i krigføring og væpnede konflikter. Mens væpnede konflikter mellom stater var mest vanlig tidligere, er slike konflikter i dag mer vanlige mellom interne, motstående grupper, mellom folkeslag over flere landegrenser og som følge av etniske, religiøse og historiske motsetninger. Annen protokoll omfatter også instrumenter for å beskytte særlig verdifulle kulturminner og for kunne følge opp forpliktelsene i Haagkonvensjonen. Annen protokoll har en sterk og selvstendig betydning i internasjonalt arbeid.

Objekter som kan oppnå utvidet beskyttelse etter annen protokoll, er objekter som oppfyller protokollens krav til «greatest importance for humanity». Norsk tiltredelse til annen protokoll innebærer at Norge må starte arbeidet med å identifisere hvilke arkiv, museer og kulturminner som oppfyller konvensjonens krav. Miljøverndepartementet arbeider for norsk tiltredelse til protokollen.

Unesco har utarbeidet en *Rekommandasjon for historiske bylandskap* (2011) som tar de globale utfordringene med befolkningsvekst og betydelig press på gamle bydeler på alvor. Den representerer også en ny, helhetlig måte å tilnærme seg forvaltningen av slike verdifulle byer på. Den gir faglige råd om hvordan man skal takle problemer knyttet til miljø, klima og forurensing, og hvordan man kan tilpasse nye bygg til gammel bebyggelse.

Konvensjonen for vern av verdens kultur- og naturarv fra 1972, er nærmere omtalt i kapittel 4.8.

4.7.6 Kulturminneforvaltning og utviklingssamarbeid

I Utenriksdepartementets strategi for kultur og idrett i utviklingssamarbeidet (*Strategi for Norges kultur- og idrettssamarbeid med land i sør*, 2006–2015) er støtte til vern av den materielle, så vel som den immaterielle kulturarven i utviklingsland, en sentral komponent. Samarbeid og støtte skal i hovedsak initieres på bakgrunn av definerte behov i utviklingslandene selv. Slik støtte kan

³ Norge har ikke ratifisert konvensjonen for vern av verdens undervannsarv, men støtter internasjonalt samarbeid om temaet, og har gitt full støtte til et annekset til konvensjonen som ivaretar prinsipper for marinarkeologisk virksomhet.

også kanaliseres gjennom norske samarbeidsparter der faglig samarbeid med Norge utgjør en merverdi. Dette har medført at norske fagmiljøer, blant andre Riksantikvaren, lenge har hatt interessante, gode og synlige samarbeidsprosjekter med partnere i Afrika, Asia og Midt-Østen. Det vises til Meld. St. 19 (2012–2013) *Regjeringens internasjonale kulturinnsats*.

Kulturminneforvaltningen i utviklingsland står generelt svakt. En kulturminneforvaltning med god lokal og nasjonal forankring er vesentlig i arbeidet med å sikre folks rett til egen kultur, historie og identitet. Det er en utfordring å synliggjøre kulturminneforvaltningens relevans for fredsbygging og bærekraftig utvikling. I 2010 vedtok FNs generalforsamling en resolusjon der kulturdimensjonens betydning for utvikling i arbeidet med å nå tusenårsmålene er et av elementene (res. 65/166 *Keeping the Promise: United to Achieve the Millennium Development Goals*). Norge støttet innlemmelsen av dette perspektivet. Andre resolusjoner bygger videre på dette perspektivet, noe som blant annet gjelder resolusjon 66/208 fra

2012 om kultur og utvikling, samt sluttdokumentet fra Rio+20. Dersom norske fagmiljøer skal bidra i utviklingssamarbeidet på dette feltet, er det derfor viktig at de opprettholder faglig relevans, kapasitet og kontaktnett.

Tiltak

Departementet vil:

- bidra til å videreføre det nordiske samarbeidet på kulturminneområdet
- styrke de bilaterale relasjonene mellom Norge og mottakerlandene i EØS-midlene gjennom å samarbeide om program på myndighetsnivå og om gode prosjekter.
- inkludere kulturminner og kulturmiljøer i bilaterale miljøavtaler
- starte arbeidet med å identifisere hvilke arkiv, museer og kulturminner som oppfyller Haagkonvensjonens krav, som grunnlag for norsk tiltredelse til konvensjonens annen protokoll.

4.8 Verdensarv

Konvensjonen for vern av verdens kultur- og naturarv (Unesco, 1972) er en av de konvensjonene i verden som har størst oppslutning. 190 stater har ratifisert den. Ideen om at det finnes verdier som menneskeheten sammen må verne, over landegrensener, over generasjonsgrensener, over faggrensener, har hatt stor suksess. Konvensjonens viktigste verktøy er listen over verdens kultur- og naturarv, som i dag består av litt under tusen verdensarvområder.

Konvensjonen bygger bro mellom kultur og natur og fremmer en etisk, helhetlig tilnærming til det å ta vare på menneskets livsgrunnlag, sammen med resultatene av menneskets skapende aktivitet.

Stater som har ratifisert konvensjonen, forplikter seg på følgende områder:

- samarbeide internasjonalt ved å bistå stater som har behov for teknisk eller økonomisk hjelp
- identifisere verdensarv på eget territorium
- verne og bevare verdensarven
- formidle verdensarven ved hjelp av utdanningsprogrammer og informasjon

Norge var blant de første landene som ratifiserte verdensarvkonvensjonen (i 1977). Faglige vurderinger og gode forvaltningssystemer har vært viktige for Norge, som har vært en sterk støttespiller for og bidragsyter til Unesco. Videre har Norge

Boks 4.13 Trekonserveringskurset – flaggskip for norsk kompetansedeling

Siden 1984 har Riksantikvaren arrangert et internasjonalt kurs i trekonservering (International Course on Wood Conservation Technology) i samarbeid med Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Norsk institutt for kulturminneforskning og International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property (ICCROM). Kurset blir arrangert annethvert år, etter initiativ fra Unesco, og alternerer med ICCROMs/Unescos steinkonserveringskurs, som arrangeres i Italia. Det sekstende trekonserveringskurset skal etter planen gjennomføres i mai-juni 2014. Kurset har vært en stor suksess og har gitt gode resultater. En stor del av de drøyt 270 tidligere kursdeltakerne sitter i dag som forvaltere i nøkkelposisjoner, spredt over hele verden. Norge har bidratt med viktig kunnskap og kompetanse, samtidig som norske fagmiljøer, med Riksantikvaren i spissen, har etablert et stort nettverk. Gjennom dette kurset og en rekke engasjement, aktiviteter og prosjekter i internasjonal sammenheng, er Norge og Riksantikvaren blitt kjent for å ha spisskompetanse på tre.

bidratt til å styrke det nordiske samarbeidet. Norge har i dag sju verdensarvområder, jf. boks 4.14.

Det norske ambisjonsnivået for å gjennomføre forpliktelsene som følger av konvensjonen, er høyt: Norske verdensarvområder skal utvikles som fyrstårn for den beste praksisen innenfor natur- og kulturminneforvaltning, jf. St.meld. nr. 26 (2006–2007) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*.

Unesco og verdensarvkomiteen stiller krav til statspartene i forbindelse med gjennomføringen av konvensjonen, ikke minst når det gjelder forvaltningen av områdene som er innskrevet på listen over verdens kultur- og naturarv. Kravene gjelder for eksempel overvåking, formidling, kompetanse og internasjonal bistand. Samtidig ser man at forventningene til hva en verdensarvstatus kan bidra med for lokalsamfunnet, for regionen og for nasjonen, vokser. De lokale forventningene kan også føre til at presset på verdensarvområdet

øker, noe som kan resultere i konflikter mellom ønsket om å utvikle næring med basis i verdensarven og behovet for å verne et sårbart område. Den økende oppmerksomheten rundt verdensarven fører også med seg et større behov for informasjon, kompetanse og formidling.

Verdensarvarbeidet involverer en rekke sektorer og aktører, herunder ti departement med sektoransvar⁴. Arbeidet med verdensarven bør forankres bedre, både nasjonalt, regionalt og lokalt, og det er behov for å tydeliggjøre hvilke roller og ansvarsområder de involverte aktørene har. Det er også behov for å koordinere arbeidet bedre og for å videreutvikle samarbeidsmekanismer mellom fagsektorene. Fram til i dag har det vært få

⁴ De ti departementene er: Fiskeri- og kystdepartementet, Forsvarsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Kulturdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Samferdselsdepartementet og Utenriksdepartementet.

Boks 4.14 Norges verdensarv

Norges verdensarv per 1. januar 2013, innskrivingsåret står i parentes:

- Bryggen i Bergen (1979)
- Urnes stavkirke (1979)
- Røros bergstad og circumferensen (1980, utvidet 2010)
- Bergkunsten i Alta (1985)
- Vegaøyen (2004)
- Vestnorsk fjordlandskap (2005)
- Struves meridianbue (2005)



Figur 4.12 E-hus på Skjærvær, den vestlige og ytterste delen av Vegaøyen verdensarvområde, Vega, Nordland

Foto: Elisabet Haveraaen/Miljøverndepartementet

føringer for det norske arbeidet for å gjennomføre konvensjonen.

4.8.1 Identifisere og nominere verdensarv i Norge

Som statspart til verdensarvkonvensjonen, er Norge forpliktet til å utarbeide en oversikt over den kultur- og naturarven på eget territorium, som kan ha verdensarvverdier i henhold til konvensjonens krav, og som man har til hensikt å nominere til verdensarvlisten de nærmeste fem til ti årene: Norges tentative liste. Denne listen er godt faglig fundert og ble sist revidert av Miljøverndepartementet i 2007. Norges tentative liste inneholder i dag seks områder, som er identifisert for å bygge opp under verdensarvlistens tematiske representativitet, jf. boks 4.15.

Internasjonalt er statspartene opptatt av at verdensarvlisten skal være balansert, representativ og troverdig. Det er i dag en ubalanse mellom verdensdeler og land når det gjelder oppføring på verdensarvlisten. Denne ubalansen skyldes snarere mangel på ressurser enn manglende mangfold av kultur- og naturarv. Norge er godt representert på listen og vil være tilbakeholden med nye nominasjoner. Regjeringen varsler derfor ingen nye nominasjoner i denne meldingen.

Dersom regjeringen eventuelt beslutter å nominere områdene som står på den tentative listen, kan det bety at vi i løpet av en femårsperiode får flere nye verdensarvområder. Det vil være utfordringer knyttet til det å forvalte både de

nåværende og eventuelle nye verdensarvområder. Derfor bør Norge prioritere å sikre den verdensarven vi allerede har.

Det er viktig med en bred nasjonal prosess før områder blir nominert til verdensarvlisten. Det er en forutsetning at arbeidet er forankret lokalt, regionalt og nasjonalt.

Hoveddelen av Norges tentative liste er opprinnelig et resultat av et nordisk samarbeid. Det kan være ønskelig å ta initiativ til et nytt nordisk prosjekt for å stimulere til å etablere en felles nordisk politikk og praksis for å forvalte verdensarven basert på erfaringer.

Regjeringen vil:

- prioritere å sikre verdensarven vi har i dag, og følge opp igangsatte nominasjoner
- ta initiativ til et nytt nordisk samarbeid for å se på gjennomføringen av verdensarvkonvensjonen i de nordiske landene

4.8.2 Organisering, aktører og samarbeid

En rekke aktører og sektorer er involvert i arbeidet med å følge opp verdensarvkonvensjonen, og målet er en helhetlig, tverrsektoriell gjennomføring. Miljøverndepartementet har hovedansvaret, sammen med Riksantikvaren og Direktoratet for naturforvaltning. Utover det er flere departement, fylkeskommuner, fylkesmenn og kommuner involvert. Norge har ikke systematisk involvert alle relevante aktører, men arbeidet fra sak til sak. Miljøverndepartementet ønsker derfor å organisere verdensarvarbeidet slik at de ulike myndighetene er best mulig koordinert i forvaltningen av våre verdensarvområder, at roller og ansvar er avklart og at kompetansen, ressursene og kvaliteten er sikret. Et departementenes verdensarvutvalg vil bli etablert med det som formål.

En god informasjonsflyt mellom myndighetene og lokalsamfunnet er avgjørende for en god forvaltning. Miljøverndepartementet vil legge til rette for faste møtearenaer mellom de statlige myndighetene og representanter for verdensarvområdene. For å ivareta kontakten mellom det nasjonale, regionale og lokale nivået, samt få en «motor» for verdensarven, er det ønskelig med egne koordinatorfunksjoner lokalt.

Videre er det et mål at mest mulig av samarbeidet om å følge opp enkeltområdene blir tilrettelagt og avklart i egnede, lokale samarbeidsfora med representanter for alle relevante forvaltningsaktører og myndigheter på lokalt og regionalt nivå. Miljøverndepartementet vil særlig ta ansva-

Boks 4.15 Tentativ liste

Norges tentative liste består per 1. januar 2013 av (årstall for oppføring på tentativ liste i parentes):

- Tysfjord, Hellemobotn og Rago nasjonalpark, utvidelse av det svenske verdensarvområdet Lapponia (2002).
- Lofoten (2002)
- Svalbard (2007)
- Jan Mayen og Bouvetøya, som deler av den midtatlantiske ryggen, transnasjonal serienominasjon (2007).
- Industrierarven Notodden, Rjukan og Tysse-dal (2009)
- Skipsgravhauger i Vestfold og kvernsteinbrudd i Hyllestad (som deler av en transnasjonal serienominasjon av kulturminner fra vikingtid) (2011).

ret for å sikre at slike lokale samarbeidsfora blir etablert og får utviklet seg videre.

Stor oppmerksomhet, forventninger til kvalitet og faglighet, samt høy aktivitet og innsats stiller særlige krav til god dialog mellom de lokale, regionale og nasjonale nivåene for å oppnå god ressursbruk, koordinering og gjennomføringsevne i oppfølgingen av verdensarvområdene. Samarbeidet skal organiseres slik at det ikke kommer i konflikt med de ulike myndighetenes ansvar og roller etter nasjonalt lovverk.

Frivillige organisasjoner er viktige samfunnsaktører. Også i arbeidet med å følge opp verdensarven er det lokale og frivillige engasjementet et nødvendig supplement til den offentlige forvaltningen. I løpet av de siste årene har flere organisasjoner som bidrar i arbeidet med å følge opp verdensarvområdene, blitt etablert. Disse gjør en viktig innsats i sine respektive verdensarvområder. Departementet vil vurdere om de skal få en mer formell rolle i arbeidet. For å sikre en bredere lokal forvaltning vil man vurdere å trekke næringslivsaktører og andre samfunnsaktører mer med i arbeidet.

Regjeringen vil:

- tydeliggjøre sektoransvaret og koordinere den statlige politikken for verdensarven
- sikre god informasjonsflyt mellom myndighetene og lokalsamfunnet
- sikre en fortsatt bred forankring for lokal oppfølging av verdensarven gjennom lokale samarbeidsfora og lokale koordinatorfunksjoner

4.8.3 Lovverk og forvaltningsplan for verdensarven

I henhold til verdensarvkonvensjonen er det et krav at verdensarvområdene er sikret en langvarig beskyttelse. I Norge er de norske verdensarvverdiene sikret gjennom kulturminneloven, naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven, samt i enkelte tilfeller også gjennom andre sektorlover. Verdensarven har dermed et godt vern. Særlige utfordringer følges opp innenfor det eksisterende lovverket.

I henhold til verdensarvkonvensjonen og tilhørende retningslinjer, bør alle verdensarvområdene ha egne forvaltningsplaner. Disse skal beskrive hvilke aktører som er involvert, hvilke roller og hvilket ansvar den enkelte har, og hvilke oppgaver som skal utføres. I Norge har man arbeidet med å få fram relevante og operative planer, men det er nødvendig med et mer helhetlig og

systematisk grep. Det er viktig å sikre en samordnet og helhetlig plan for forvaltningen av verdensarven gjennom en god og involverende prosess. Ansvar for verdensarven bør komme tydelig fram i alle relevante kommunale og fylkeskommunale planer og i forvaltningsplanene for naturvernområdene. Den helhetlige forvaltningsplanen for verdensarven skal gi en oversikt over det som er relevant i de ovennevnte planene. Den enkelte forvaltningsplanen er sentral for å bevisstgjøre alle aktører hva verdensarvverdiene består i og tålegrenser for belastning av dem.

Utviklingen viser at verdensarven i økende grad blir utsatt for trusler. Det er også større oppmerksomhet rettet mot tiltak som blir satt i gang utenfor verdensarvområdene og som kan virke negativt inn på verdensarvverdiene. Alle statspartene blir derfor oppfordret til å etablere buffersoner rundt verdensarvområdene for å sikre verdensarvverdiene.

Regjeringen vil:

- sikre at alle de norske verdensarvområdene har gode forvaltningsplaner
- sikre en samordnet og helhetlig plan for forvaltningen av verdensarven

4.8.4 Overvåking, tilsyn og rapportering

Systematisk overvåking av truslene er det viktigste verktøyet for å identifisere og reagere på framvoksende trender. Verdensarvområdene rapporterer hvert sjettede år til Unesco – periodisk rapportering. Denne rapporteringen skal fange opp slike trusler. Dette er omfattende prosesser der myndighetene i hver verdensdel samarbeider systematisk for å kvalitetssikre rapporteringen.

Utover å bidra til den systematiske rapporteringen til Unesco, har ikke Norge hatt en særskilt overvåking av verdensarven. Miljøverndepartementet ser et behov for en jevnlig rapportering på tilstand og utvikling for å underbygge «føre var» prinsippet i forvaltningen av verdensarvverdiene. Miljøverndepartementet styrker derfor overvåkingen gjennom å innføre en fast, forenklet rapportering til staten. Som et verktøy i arbeidet, skal det utvikles målbare indikatorer for alle verdensarvverdiene. På denne måten vil man kunne identifisere uønsket utvikling og agere i tide.

Regjeringen vil:

- prioritere å overvåke verdensarven

4.8.5 Utdanning, formidling og kompetanse

Norge som part i verdensarvkonvensjonen er forpliktet til å gi allmennheten informasjon om arbeidet under konvensjonen og om farer som truer denne kultur- og naturarven. Så langt har Norge i liten grad prioritert formidling og utdanningstilbud om verdensarven. Oppmerksomheten rundt verdensarven og behovet for informasjon har økt, og man skal nå styrke barns og voksnes bevissthet, involvering og støtte til verdensarven gjennom utdanning og formidling.

Miljøverndepartementet vil etablere et felles nettsted der all relevant informasjon er tilgjengelig – for forvaltere, aktører og interesserte på alle nivå. Verdensarvsentrene, museer og nasjonalparksentrene skal alle spille en aktiv rolle i arbeidet med å formidle verdensarvens verdier og tålegrenser. Departementet vil legge til rette for dette arbeidet. Videre skal man vurdere hvilke andre kanaler eller medier som kan trekkes inn i et samarbeid om formidling til allmennheten.

For å kunne velge riktig og dermed bidra i en positiv utvikling av verdensarvområdene, må de lokale, offentlige og private aktørene, fra næringslivsaktører til frivillige, ha relevant kompetanse. Man må derfor bygge opp kunnskapen om hvilke forpliktelser som ligger i konvensjonen, om endringer og om nye krav. For å kunne ta vare på verdensarven, er det også behov for ulike typer spisskompetanse. Både direktoratene og verdensarvområdene skal arbeide systematisk med å bygge opp dette.

Den immaterielle kulturarven skal trekkes inn i formidlingen av de faste kulturminnene og naturarven. For at lokalbefolkningen og de tilreisende skal forstå verdiene som finnes i et verdensarvområde, vil departementet legge opp til at innsatsen for å gjennomføre de to konvensjonene – *Konvensjonen for vern av verdens kultur- og naturarv* (1972) og *Konvensjonen for vern av den immaterielle kulturarven* (2003) – blir bedre koordinert.

De fleste norske kommuner med et verdensarvområde har gode undervisningstilbud om verdensarven. Verdensarven og kultur- og naturverdiene den representerer, er relevante for flere fag og ulike tema, fra matematikk og kunst til biologi og arkitektur. Det skal utarbeides et etterutdanningstilbud og en veiledning for lærere med det mål at alle lærerne skal kunne undervise om verdensarven eller bruke den i undervisningen. Verdensarvområdene i Norge skal være en ressurs for skolene i egen region.

Det er ønskelig med mer forskning og utvikling som er relevant for arbeidet med å sikre,

verne og formidle verdensarvverdiene. Siden verdensarvkonvensjonen er global, er også forskningen på hvordan konvensjonen blir gjennomført i et internasjonalt perspektiv, av stor interesse.

Regjeringen vil:

- legge til rette for at informasjon om verdensarven er lett tilgjengelig
- legge ytterligere vekt på å utvikle og stimulere til formidling av og utdanning om verdensarven
- legge til rette for kompetanseheving, både generell forvaltningskompetanse og ulik spisskompetanse
- vektlegge helhetlig gjennomføring av vernet av materiell og immateriell kulturarv

4.8.6 Sentre for verdensarven

Det er viktig med en arena eller et senter der man kan formidle god informasjon til alle besøkende. Det er også behov for lokale «motorer» i arbeidet med å ta vare på verdensarven, og som kan bidra til å oppfylle konvensjonens oppfordring om at lokalsamfunnet skal spille en rolle i arbeidet med verdensarven. En slik arena eller senter vil kunne fungere som et diskusjonstorg eller samlingssted til inspirasjon for lokalbefolkningen og samtidig støtte verdensarvrådet i arbeidet. Miljøverndepartementet vil oppmuntre til og støtte arbeidet med å etablere sentre for verdensarven ved alle de norske verdensarvområdene.

Det er ikke hensiktsmessig med én fast modell for et slikt senter. Omfanget og utformingen av det enkelte senteret må vurderes ut fra områdets karakter, det faktiske behovet for informasjon og aktivitet og ut fra allerede eksisterende infrastruktur. Hovedregelen bør være at verdensarvsentrene samlokaliseres med naturinformasjonssentrene, museene eller knutepunktene for nasjonalparkforvaltningen og på den måten fylle flere funksjoner. Det skal etableres en autorisasjonsordning for sentrene hvor det blir stilt krav til variasjon i og fornying av formidlingen, til samarbeid med relevante aktører, til ulike tjenester sentrene må yte og til aktiviteter.

Regjeringen vil:

- Videreføre samarbeidet med kommuner og andre berørte aktører om utvikling av gode sentre for formidling av verdensarvområdene og verdensarvverdiene

4.8.7 Internasjonale forpliktelser under konvensjonen

Ansvar for internasjonal hjelp og støtte er et sentralt element i konvensjonen og i det internasjonale samarbeidet. Norge har vært en av de store bidragsyterne i den internasjonale oppfølgingen av konvensjonen. Miljøverndepartementet har som ambisjon å fortsatt være en vesentlig samarbeidspartner internasjonalt. Det nordiske samarbeidet skal være et viktig element i det internasjonale samarbeidet.

Norge bør delta med eksperter i ulike fagsaker, prosjekter og program, med vekt på å samarbeide på områder der Norge kan utgjøre en forskjell. På denne måten vil Norge styrke utviklingen av egen fagkunnskap og egne fagmiljøer, samtidig som Norge blir en mer relevant og attraktiv samarbeidspartner. Det er også viktig at representantene fra verdensarvområdene selv deltar i samarbeidet rundt verdensarven utenfor Norge. Det vil heve det lokale verdensarvområdets kompetanse om sin type verdensarv. Videre skal lokale, norske erfaringer, kunnskap og kompetanse ha betydning for aktører ute (ved andre verdensarvområder).

Viktig for Norge i det internasjonale arbeidet de neste 10–15 årene vil være å bidra til å effektivisere og prioritere det sentrale i verdensarv arbeidet, styrke det faglige grunnlaget for beslutningene som blir tatt, bidra til en balansert verdensarvliste gjennom å styrke den institusjonelle kompetansen i landene som er underrepresentert på listen, styrke den lokale medbestemmelsen, legge til rette for bruk som ikke skader verneverdiene og involvere flere partnere i arbeidet med å gjennomføre konvensjonen.

Norge er forpliktet til å bidra økonomisk til verdensarvfondet. Norge har etablert og støtter «Den nordiske verdensarvstiftelsen» (Nordic World Heritage Foundation) med det formål å bedre den nordiske gjennomføringen av konvensjonen, formidle nordisk ekspertise og innovasjon på verdensarvområdet, og bidra til fund-raising for verdensarvprosjekter i utviklingsland.

Regjeringen vil:

- videreføre Norges internasjonale engasjement i og støtte til verdensarven

5 Organiseringen av kulturminneforvaltningen

Organiseringen av kulturminneforvaltningen er omtalt i St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner*. I meldingen ble det ikke foreslått endringer i verken organiseringen eller oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Det er over 20 år siden Stortingets beslutning om valg av fylkeskommunen som regional kulturminnemyndighet ble iverksatt. Det er derfor naturlig å foreta en vurdering av hvordan forvaltningen er organisert på det regionale nivået. I tillegg peker Riksrevisjonens rapport på risikoelementer knyttet til fylkeskommunen som regional kulturminnemyndighet. Som grunnlag for Miljøverndepartementets og Riksantikvarens vurdering av forvaltningsstrukturen, har Vista Analyse, på oppdrag fra Riksantikvaren kartlagt hvordan fylkeskommunene utfører sin rolle som regional kulturminnemyndighet (Vista Analyse Rapport 2012/24). Rapporten tar ikke opp Sametingets rolle og ansvar som regional kulturminnemyndighet, og dette spørsmålet behandles følgelig ikke i denne meldingen.

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har også kartlagt hvordan de arkeologiske forvaltningsmuseenes (universitetsmuseene og sjøfartsmuseene) og Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU) utøver ansvaret de har etter kulturminneloven (NIBR rapport 2012:30).

Rapportene fra Vista Analyse og NIBR, Riksrevisjonens rapport og erfaringene fra forsøk med delegering av myndighet fra Riksantikvaren til fylkeskommunene er viktige som grunnlag for Miljøverndepartementets vurdering av oppgavefordeling og ansvar innen kulturminneforvaltningen. Det samme er Riksantikvarens egne erfaringer.

Ansvars- og rollefordelingen innenfor dagens kulturminneforvaltning er et resultat av en lang prosess. De store samfunnsendringene i Europa på slutten av 1700-tallet og begynnelsen av 1800-tallet førte til en gryende interesse for fortiden. Som en følge av dette, ble Fortidsminneforeningen dannet i 1844 og flere arkeologiske museer og samlinger, som for eksempel Vitenskapsmuseet i Trondheim i 1760 og Oldsakssamlingen i Oslo i 1817, så dagens lys. Arkeologien og bygningsvernet utviklet seg uavhengig av hverandre, og fikk etter hvert egne lovverk. Innen arkeologien ble

forvaltningsansvaret etter hvert fordelt geografisk og tematisk. Grovt forenklet kan man si at dagens kulturminnelov fra 1978 er en sammenslåing av disse ulike lovverkene, noe dagens kulturminneforvaltning også bærer preg av. Det innebærer at det er en lang rekke aktører, med ulike roller og ansvar avhengig av sakstype og problemstilling, som må forholde seg til hverandre.

Status

En egen forskrift om den faglige ansvarsfordelingen etter kulturminneloven regulerer hvilke instanser som har myndighet etter de enkelte bestemmelsene i loven. Avhengig av type kulturminne er ansvaret fordelt tematisk og geografisk. To omfattende endringer i forvaltningsstrukturen i 1990 og 2001, som blant annet førte til et klarere skille mellom forvaltning og forskning, bidro til å tydeliggjøre rollene i dagens kulturminneforvaltning. Aktørene som har formelle roller etter ansvarsforskriften er: Riksantikvaren, fylkeskommunene (inkl. Oslo kommune), Sametinget, universitetsmuseene, sjøfartsmuseene og NIKU. Kommunenes rolle er ikke formalisert gjennom ansvarsforskriften. Kommunene er imidlertid en viktig aktør, særlig når det gjelder arealplanlegging og forvaltning av verneverdige kulturminner og kulturmiljøer.

Riksantikvaren

Riksantikvaren fikk direktoratstatus i 1988, med ansvar for hele kulturminneområdet. Direktoratet er Miljøverndepartementets rådgivende og utøvende faginstans for forvaltning av kulturminner, kulturmiljøer og det kulturhistoriske innholdet i landskapet. Riksantikvaren har i den sammenhengen også det overordnede kulturminnefaglige ansvar for arbeidet fylkeskommunene, Sametinget, forvaltningsmuseene og Sysselmannen på Svalbard gjør som regional kulturminnemyndighet. Direktoratet har videre ansvaret for å legge til rette for at kommunene kan ivareta sitt ansvar for forvaltning av kulturminner. En av Riksantikvarens viktigste oppgaver er å veilede regionalforvaltningen. Riksantikvaren skal også stimulere og

Boks 5.1 Aktørene i kulturminneforvaltningen

Riksantikvaren har ansvaret for å gjennomføre den statlige kulturminnepolitikken og har i denne sammenheng det overordnede faglige ansvaret for den regionale kulturminneforvaltningens arbeid. Direktoratet forvalter kulturminner av nasjonal verdi og skal for øvrig iverksette den kulturminnepolitikken Stortinget, regjeringen og departementet fastsetter.

Fylkeskommunen har avgjørelsesmyndighet i flere saker som angår kulturminner og kulturmiljøer og fører tilsyn med de fredete kulturminnene. Fylkeskommunens fagfolk er rådgivere for kommunene og for andre som ønsker veiledning. De samarbeider nært med Riksantikvaren. Fylkeskommunen kan blant annet vedta midlertidig fredning etter kulturminneloven, søke etter og registrere arkeologiske kulturminner, drive skjøtsel av arkeologiske kulturminner og de har innsigelsesmyndighet i plansaker.

Sysselemanden på Svalbard har ansvaret for kulturminneforvaltningen på Svalbard.

Sametinget – avdeling for rettigheter, næring og miljø har ansvaret for alle saker vedrørende miljø- og kulturminnevern i Sametinget, og har samme myndighet som fylkeskommunene når det gjelder forvaltning av samiske kulturminner.

De fem *universitetsmuseene* i Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø har ansvar for å gjennomføre arkeologiske utgravinger etter at Riksantikvaren har innvilget dispensasjon fra kulturminneloven på vilkår om en utgra-

ving. Ansvaret gjelder arkeologiske utgravinger mv. med unntak av automatisk fredete kulturminner fra middelalder for så vidt gjelder kirker, klostre og kirkelige anlegg, borger og befestninger, byanlegg og rester av slike og stående bygninger av alle slag innenfor sine geografiske ansvarsområder. Museene gir også faglige innspill til Riksantikvaren før direktoratet fattar vedtak om dispensasjon og har ansvar for samlingsforvaltning og for kunnskapsproduksjon og formidling.

Sjøfartsmuseene i Oslo, Stavanger og Bergen, *universitetsmuseene* i Trondheim og Tromsø har ansvaret for marinarkeologien og skal forestå arkeologisk arbeid under vann og arbeid knyttet til båter, skipsskrog, tilbehør, skipsfunn, last mv. for andre skipsfunn. Sjøfartsmuseene har tilsvarende myndighet som fylkeskommunene til å søke etter og registrere marinarkeologiske kulturminner, drive skjøtsel av disse.

Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU) er et nasjonalt og internasjonalt kompetansesenter innen kulturminneforskning og har ansvar for arkeologiske undersøkelser av kulturminner fra middelalder, herunder kirker, klostre, borger og byanlegg.

Kommunene har ansvaret for kulturminner av lokal og regional verdi og kan bruke plan- og bygningsloven som verktøy for å gi dem bevaringsstatus. Enkelte kommuner har en egen *byantikvar*.

Kilde: www.riksantikvaren.no

inspirere annen offentlig forvaltning, eiere og næringsliv til økt verneinnsats og verdiskaping.

I tillegg til rene direktoratsoppgaver har Riksantikvaren fortsatt ansvaret for saksbehandling i første instans for mange typer kulturminner. Direktoratet avgjør blant annet søknader om dispensasjon fra kulturminneloven når det gjelder fredete kirker og for automatisk fredete kulturminner.

Siden 2001 har Riksantikvaren hatt myndighet etter kulturminneloven til å tillate inngrep i automatisk fredete kulturminner fra før 1537. Denne myndigheten lå tidligere til forvaltningsmuseene. I 2011 tok Miljøverndepartementet initiativ til et prøveprosjekt med å gi fylkeskommunene utvidet myndighet etter kulturminneloven til å fatte vedtak og tillate inngrep i automatisk fredete kulturminner. Dette er i tråd med Riksantikvarens *Strategisk plan for forvaltning av arkeologiske kultur-*

minner og kulturmiljøer 2011–2020, og en oppfølging av Riksantikvarens styringsdialog med fylkeskommunene. Ti fylkeskommuner fikk delegert myndighet til å fatte vedtak og gi tillatelser etter kulturminneloven § 8 første, andre og fjerde ledd i kurante saker. Evalueringen av prosjektet i 2012 viste gode resultater, og prosjektet er videreført i ytterligere to år. De fleste fylkeskommunene har takket ja til å delta i prøveordningen.

Fylkeskommunene

Fylkeskommunene har siden 1. januar 1990 hatt rollen som kulturminnemyndighet, med ansvar for den regionale kulturminnepolitikken. Det innebærer blant annet at fylkeskommunen har myndighet etter kulturminneloven på noen områder innen bygningsvern (myndighet til å avgjøre

søknader om dispensasjon og søknader om tilskudd) og arkeologi (myndighet til å søke etter og registrere automatisk fredete kulturminner og til å drive skjøtsel av disse). Fylkeskommunen har også innsigelsesmyndighet i kommunale plansaker. Sametinget har samme rolle og ansvar som fylkeskommunene når det gjelder samiske kulturminner i hele landet.

I St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* slo regjeringen fast at fylkeskommunene skal spille en aktiv rolle som regional utviklingsaktør. Denne rollen er nærmere beskrevet i Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* og videreført i Meld. St. 13 (2012–2013) *Ta heile Noreg i bruk. Distrikts- og regionalpolitikken*. Fylkeskommunene som regional planmyndighet har en viktig rolle i å legge til rette for en langsiktig og helhetlig utvikling og forvaltning på tvers av ulike sektorer og politikkområder. Gjennom rollen som kulturminnemyndighet har fylkeskommunen muligheten til å legge til rette for at kulturminnene blir en viktig ressurs og premissleverandør i den regionale utviklingen.

Som nevnt i kapittel 3.1.3, peker Riksrevisjonens rapport Dokument 3:9 (2008–2009) *Riksrevisjonens undersøkning av korleis Miljøverndepartementet varetek det nasjonale ansvaret sitt for freda og verneverdige bygningar* på risikoelementer knyttet til den regionale kulturminneforvaltningens rolleutøvelse og bruk av virkemidler. Rapporten peker blant annet på at regionalapparatet i liten grad bruker de tilgjengelige juridiske virkemidlene for å redusere tapet av verneverdige kulturminner og at prioriteringer blir ulikt vurdert på politisk og faglig nivå.

Med utgangspunkt i Riksrevisjonens rapport og som et ledd i å vurdere om det er behov for endringer i dagens organisering, har Vista Analyse, på oppdrag fra Riksantikvaren, gjennomført en kartlegging av hvordan fylkeskommunene utøver rollen og oppgavene de har som regional kulturminnemyndighet. Rapporten ble overlevert Riksantikvaren i august 2012. Hovedmålet med rapporten var å kartlegge fylkeskommunenes rammebetingelser på kulturminneområdet, hvordan fylkeskommunene forholder seg til nasjonale mål og sentrale føringer og hvordan de utøver myndigheten og ansvaret de har. Analysen skulle også gi en oversikt over hvordan kulturminnepolitikken blir implementert i fylkeskommunens arbeid og kartlegge styrker og svakheter når det gjelder hvordan fylkeskommunen utøver sin rolle i dag.

Kartleggingen viser blant annet at det positive ved dagens organisering er at fylkeskommunene

har muligheten til å bringe kulturminnehensyn tidlig inn i planprosesser og legge til rette for at kulturminnene aktivt kan brukes i fylkeskommunenes utviklingsarbeid. I følge rapporten synes kulturminneområdet imidlertid å ha liten politisk interesse i enkelte fylker og kulturminneforvaltningen prioriteres ofte lavt i budsjettssammenheng.

Miljøverndepartementet har invitert fylkesmennene og fylkeskommunene til å delta i forsøk der formålet er å samordne statlige innsigelser til kommunale arealplaner. For at forsøket skal bli mest mulig komplett, er det ønskelig å få prøvet ut en modell der den regionale kulturminnemyndigheten i ett av fylkene flyttes til fylkesmannen i prøveperioden. Et videre arbeid med et slikt forsøk vil bli basert på frivillighet.

Forvaltningsmuseene og Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU)

De arkeologiske forvaltningsmuseene bygger på en mer enn to hundre år gammel tradisjon som kunnskapsinstitusjoner, med samlingene som utgangspunkt for kunnskapsvekst og forskning. Gjennom endringene i forvaltningsstrukturen i 1990 og 2001, gikk forvaltningsmuseene over fra å ha saksbehandleransvar, myndighet til å avgjøre søknader om dispensasjon og ansvaret for arkeologiske utgravinger, til i dag å ha ansvaret for å gjennomføre arkeologiske utgravinger etter at Riksantikvaren har innvilget dispensasjon fra kulturminneloven. Museene gir også faglige innspill til Riksantikvaren før direktoratet fatter vedtak om dispensasjon. Dessuten har museene ansvar for samlingsforvaltning og for kunnskapsproduksjon og formidling. Endringene i forvaltningsstrukturen i 2001 medførte at forvaltningsmuseenes rolle som kunnskapsinstitusjoner ble ytterligere forsterket ved at myndigheten til å fatte vedtak etter kulturminneloven ble overført til Riksantikvaren.

Forvaltningsmuseene og NIKU har en viktig rolle i dagens kulturminneforvaltning, der ny, oppdatert kunnskap hele tiden skal ligge til grunn for de valg og prioriteringer som blir gjort. Institusjonene er ulikt organisert og har ulike tilknytningsforhold til overordnet myndighet. Som navnet tilsier, er universitetsmuseene tilknyttet universitetene i henholdsvis Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø. I Trondheim og Tromsø har universitetsmuseene også forvaltningsansvaret for skipsfunn, mens dette ansvaret er lagt til tre ulike stiftelsesmuseer i Bergen, Stavanger og Oslo. NIKU er et uavhengig forsknings- og kompetansemiljø for forskning på blant annet norske

og internasjonale kulturminner og kulturmiljøer, og har ansvar for arkeologiske undersøkelser av kulturminner fra middelalder i hele landet, herunder kirker, klostre, borger og byanlegg.

I St.meld. nr. 15 (2007–2008) *Tingenes tale – Universitetsmuseene*, blir universitetsmuseenes samfunnsoppdrag presisert. Museene skal ha ansvaret for å sikre samfunnets behov for kunnskap om kultur- og naturarven. I meldingen ble det også understreket at tilknytningen til universitetene er en viktig premisse for å sikre forskningen og kunnskapsveksten.

I 2012 tok Miljøverndepartementet initiativ til å gjennomføre en kartlegging av de arkeologiske forvaltningsmuseenes og NIKUs organisering, bemanning, finansiering og prioriteringer. Kartleggingen skulle også belyse hvordan kunnskapsproduksjon og formidling sikres innenfor dagens forvaltningssystem. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) var ansvarlig for kartleggingen og leverte sin rapport i desember 2012. Målet med undersøkelsen var å frambringe et faktabasert grunnlag om rammebetingelser for forvaltningsmuseene og NIKU, og synliggjøre styrker og svakheter ved dagens organisering og rolleutøvelse. Undersøkelsen viser at det er store forskjeller i rammebetingelsene til de åtte forvaltningsmuseene og NIKU, blant annet som en følge av at de er ulikt organisert og at basisbevilgningene er ulike alt etter hvilket departement bevilgningene kommer fra. Kartleggingen viser også at organisasjonstilknytning er en vesentlig faktor når det gjelder fordeler og ulemper knyttet til finansielle og faglige forhold.

Kommunene

Gjennom sitt ansvar for planlegging etter plan- og bygningsloven, er kommunene viktige i forvaltningen av kulturminner og kulturmiljøer. Kommunene har også myndighet etter flere særlover som berører kulturminner, blant annet som lokal landbruksmyndighet.

Lokalhistorien bidrar til å gi et sted særpreg og egenart, med kvaliteter som gjør eierne og innbyggerne stolte og gir dem en følelse av fellesskap. Kommunene har ansvaret for å ta vare på et representativt utvalg av kulturarven, fra ulike epoker, sosiale lag, næringer og etter ulik byggeskikk og arkitektur.

Utfordringer

Kulturminneforvaltningen skal bidra til å nå de nasjonale målene på kulturminneområdet, gjen-

nom bruk av de tilgjengelige virkemidlene. Spørsmålet er om kulturminneforvaltningen er slik organisert at målene kan nås.

Dagens ansvars- og rollefordeling på kulturminneområdet er komplisert. I de to rapportene fra henholdsvis Vista Analyse og NIBR, som ble lagt fram i 2012, ble de enkelte forvaltningsnivåene vurdert hver for seg. Rapportene viser imidlertid til at det er utfordringer av mer generell karakter. For eksempel viser Vista Analyses rapport at fylkeskommunene i mange tilfeller oppfatter det som uklart hvilke kulturminner som er av nasjonal verdi. En annen generell utfordring i forvaltningen av arkeologiske kulturminner gjelder praktiseringen av undersøkelsesplikten etter kulturminnelovens § 9 og beregning av kostnadene for arkeologiske undersøkelser etter kulturminneloven § 10, jf. kapittel 4.1.4.

Riksantikvaren

Vista Analyses rapport viser at fylkeskommunene ønsker at Riksantikvaren utøver direktoratsrollen sin klarere, og at ansvars- og rollefordeling mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene gjøres tydeligere. Det at Riksantikvaren i dag er førsteinstans i noen typer saker, bidrar blant annet til å gjøre rollen som direktorat mindre tydelig.

Regjeringen ønsker å videreutvikle Riksantikvaren som rådgivende og utøvende faginstans for forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer og rendyrke Riksantikvarens rolle som direktorat. Det innebærer blant annet at departementet vil fortsette med å overføre mer myndighet til fylkeskommunene. På den måten vil Riksantikvaren frigjøre kapasitet til å rendyrke rollen som klageinstans, veileder, eier av databaser og verktøy og inspirator for både fylkeskommunene og forvaltningsmuseene. Samtidig med at overføring av oppgaver frigjør kapasitet hos Riksantikvaren, vil det være behov for å styrke direktoratets veilederkompetanse.

Fylkeskommunene

Vista Analyse viser gjennom sin rapport at mange av fylkeskommunene har en utfordrende bemanningsmessig situasjon, spesielt når det gjelder forvaltningen av nyere tids kulturminner og formidling. Riksrevisjonen peker også på denne ressursmangelen i sin rapport. Flere av fylkeskommunene gir uttrykk for at de, med dagens ressursituasjon, ikke kan utføre oppgavene de er pålagt som kulturminnemyndighet. For å få en robust, regional kulturminneforvaltning og for å nå nasjo-

nale mål som Stortinget har satt på området, er det derfor viktig å styrke fylkeskommunenes kapasitet og kompetanse.

I flere stortingsmeldinger om regionalpolitikken blir betydningen av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør understreket. Det samme gjelder fylkeskommunens rolle som kunnskapsleverandør, planfaglig veileder og dialogpartner i kommunenes planlegging. Verdskapsprogrammet på kulturminneområdet har blant annet gitt gode resultater når det gjelder å skape engasjement og øke forståelsen og den politiske interessen for kulturminneområdet, jf. kapittel 4.2. Fylkeskommunene har også et regionalt ansvar for friluftsliv. På bakgrunn av økt fokus på kulturminner som opplevelsesverdi og motivasjonsfaktor i friluftsliv, har fylkeskommunene en viktig rolle i arbeidet med å tilrettelegge for og stimulere til friluftsliv og i arbeidet med å synliggjøre og formidle kulturarven.

Det framgår av Vista Analyses rapport at kulturminneområdet er et lite tydelig fagområde i fylkeskommunene. Det blir oppfattet som et politikk-område der fylkeskommunenes politiske handlingsrom er begrenset. De få sakene som kommer til politisk behandling, er ofte konfliktsaker knyttet til kommunal planlegging. Det er viktig å styrke fylkeskommunenes handlingsrom på kulturminneområdet, slik at man kan utnytte potensialet som ligger i fylkeskommunenes organisering og oppgaveportefølje på en best mulig måte.

Forvaltningsmuseene og NIKU

I NIBRs kartlegging av forvaltningsmuseenes og NIKUs ansvar og roller i forvaltningen av arkeologiske kulturminner, blir det pekt på en rekke utfordringer ved dagens system. Rapporten beskriver rammebetingelsene for institusjonenes håndtering av oppgavene knyttet til den faglige (tematiske og geografiske) ansvarsfordelingen. Den viser også hvordan ansvaret knyttet til kunnskapsproduksjon og formidling ivaretas, samt styrker og svakheter i institusjonenes organisering, bemanning og ressurser.

Universitetsmuseene, herunder de som har ansvar for skipsfunn, hører inn under Kunnskapsdepartementet. De tre sjøfartsmuseene er stiftelser og får tilskudd fra blant annet Kulturdepartementet. NIKU skiller seg ut fra de øvrige institusjonene gjennom å være en uavhengig forskningsstiftelse med basisbevilgning fra Miljøverndepartementet via Norges forskningsråd. I følge rapporten har tilknytningsformen store konsekvenser for de ulike institusjonenes rammebetin-

gelser og dermed også for hvordan de håndterer forvaltningsoppgavene.

En viktig konklusjon i NIBR-rapporten er betydningen av å ha en kunnskapsbasert forvaltning av arkeologiske kulturminner. Ved universitetsmuseene inngår de arkeologiske forvaltningsundersøkelsene i en større sammenheng der tilgangen til universitetenes samlinger og forsknings- og formidlingskompetanse sikrer at ny kunnskap blir utviklet og formidlet. Dette er viktig for å kunne utvikle målrettede arkeologiske undersøkelser og videreutvikle metoder for undersøkelser og dokumentasjon. Det er en styrke for kulturminneforvaltningen at den har tilgang til forskningsmiljøer og til undervisningen ved universitetene. Det er med på å sikre at forvaltningsundersøkelsene kan ta hensyn til forskningsfronten i faget og derigjennom sikre riktige prioriteringer og målrettede problemstillinger. Samtidig synliggjør NIBR-rapporten at det kan være en utfordring at saksmengden ved universitetsmuseene ofte kan gå på bekostning av forskningen. Dette gjelder særlig de oppgavene som har økt som en følge av økt utbyggingsaktivitet i samfunnet og som ikke er finansiert av tiltakshaver.

NIBR viser i sin rapport at det er en del utfordringer som følge av at ansvarsforskriften etter kulturminneloven deler ansvaret for forvaltningen av ulike typer kulturminner tematisk. Ett eksempel på det er hvordan ansvaret for middelalderarkeologien og skipsfunnene blir håndtert. I følge rapporten bidrar denne ansvarsfordelingen til at kunnskapsproduksjonen ikke er optimal og gjør det vanskelig å forvalte kulturminnene basert på et helhetlig kunnskapsperspektiv.

Sjøfartsmuseene og NIKU har en helt annen organisatorisk og ressursmessig situasjon enn universitetsmuseene. Det gjør dem i mindre grad i stand til å utnytte det potensialet som ligger i materialet fra forvaltningsundersøkelsene i en kunnskapsproduksjon.

En utfordring er at størrelsen på de geografiske ansvarsområdene, slik de er definert i ansvarsforskriften, er ulike. Den geografiske ansvarsfordelingen bidrar til store forskjeller i saksmengde mellom museene, og til forskjeller i museenes bemanning og kompetanse. Utfordringer knyttet til magasinforvaltningen blir også trukket fram i NIBRs rapport. Det å konservere gjenstandsfunn, og innlemme dem i samlingen, er blant primæroppgavene til universitetsmuseene og sjøfartsmuseene. Hvordan museet er organisert, har stor betydning fordi det henger sammen med grunnfinansieringen av institusjonen.

Boks 5.2 Forvaltningsundersøkelser

Arkeologisk forvaltningsundersøkelse er en samlebetegnelse på ulike former for arkeologiske arbeider som gjennomføres i forbindelse med kulturminneforvaltningens behandling av arealplansaker, byggesøknader eller andre tiltak.

Forvaltningsundersøkelser som gjennomføres for å vurdere om det finnes automatisk fredete kulturminner i et område, som man tidligere ikke har kjent til og som grunnlag for kulturminneforvaltningens vurdering av om et tiltak kan tillates eller ikke, omtales vanligvis som arkeologiske *registreringer*. Det er i hovedsak fylkeskommunene, Sametinget og sjøfartsmuseene som gjennomfører arkeologiske *registreringer*, og de siste par årene er det årlig gjennomført ca. 2 000 slike undersøkelser.

Dersom et utbyggingstiltak medfører inngrep i et påvist automatisk fredet kulturminne,

Kilder: Riksantikvaren og KOSTRA

og Riksantikvaren finner å kunne innvilge dispensasjon fra kulturminneloven, settes det ofte som vilkår at det skal gjennomføres en undersøkelse for å sikre kulturminnets kildeverdi som grunnlag for ny kunnskap. Slike undersøkelser bringer fram et stort arkeologisk gjenstands- og dokumentasjonsmateriale som gjøres klart for magasinering og senere forskning og formidling. Undersøkelsene omtales vanligvis som arkeologiske *utgravninger* eller *granskninger*. Årlig fattes det vedtak etter kulturminneloven i om lag 600 slike dispensasjonssaker, hvorav det gjennomsnittlig gis dispensasjon i 97 prosent av sakene. I om lag 50 prosent av disse settes det vilkår om arkeologisk *utgraving* eller *granskning*. Det er i all hovedsak forvaltningsmuseene og NIKU som gjennomfører slike undersøkelser.

Utfordringene som er beskrevet her, fordrer at man ser nærmere på hvilke muligheter som finnes for å få til en optimal og hensiktsmessig organisering og finansiering av forvaltningen av automatisk fredete kulturminner og skipsfunn ved forvaltningsmuseene og NIKU.

Kommunene

Kulturminner og kulturmiljøer er viktige ressurser for lokalsamfunnsutvikling og næringsutvikling. Kulturminnene er en ressurs som er med på å gi steder særpreg og egenart. Mange kommuner mangler tilgang til kunnskap om og oversikt over viktige kulturminner. Bare 30 prosent av kommunene har egne planer for hvordan kulturminnene skal forvaltes. Dette er en utfordring når det gjelder å sikre en god forvaltning der viktige kulturminner og kulturmiljøer ivaretas og forvaltes som premisser i den lokale stedsutviklingen og verdiskapingen. Dette omtales nærmere i kapittel 4.3.1 og kapittel 4.2.

For å kunne hjelpe kommunene med å forvalte kulturminnene på en god måte, er det nødvendig at Riksantikvarens prosjekt *Kunnskapsløftet for kulturminneforvaltningen* blir videreført og styrket. Det er viktig å tilføre kommunene kulturminnefaglig kompetanse. I tillegg vil bedre oversikt

over de verneverdige kulturminnene, gode, overordnede planer for å forvalte dem og bruk av plan- og bygningsloven være viktige tiltak for å hindre at verneverdige kulturminner går tapt. På den måten vil man kunne sikre kommunenes innbyggere viktige verdier for fremtiden.

Tiltak

Departementet vil:

- videreutvikle Riksantikvarens rolle som direktorat
- underbygge og støtte opp under fylkeskommunenes rolle som regional kulturminnemyndighet gjennom blant annet å overføre større ansvar etter kulturminneloven
- støtte kommunene i deres rolle som lokal forvalter av kulturminner
- I samarbeid med Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet styrke kunnskapsperspektivet i forvaltningen av automatisk fredete kulturminner og skipsfunn ved å sette i gang et arbeid med å vurdere endringer i ansvarsforskriften til kulturminneloven. Hensikten er å få en mer helhetlig organisering av forvaltningen av arkeologiske kulturminner, blant annet basert på funnene som kommer fram i NIBRs rapport

6 Norsk kulturminnefond

Norsk kulturminnefond ble opprettet i 2002 som et nytt økonomisk virkemiddel i arbeidet med å ta vare på kulturminner og kulturmiljøer. Fondet skulle være hovedvirkemiddelet i arbeidet med å ta vare på verneverdige kulturminner, men det kunne også dele ut midler til fredete kulturminner. Kulturminnefondets tilskuddsmidler skulle være et supplement til Riksantikvarens tilskuddsposter til vern og sikring av fredete kulturminner og kulturmiljøer. Det ble lagt vekt på at kulturminnefondet ikke skulle komme til erstatning for det ansvaret staten har for dette saksfeltet.

Ett viktig formål med fondet var å utvikle nye og mer fleksible samarbeidsformer mellom offentlig og privat kapital. Det ble forventet at fondsmidlene skulle utløse midler fra privatpersoner, næringslivet og andre, og dermed også bidra til å øke innsatsen i arbeidet med å ta vare på verneverdige kulturminner. I fondets forskrift er det slått fast at den private delfinansieringen i hver sak skal være på minimum 30 prosent.

Status

Kulturminnefondets hovedoppgave er å fordele tilskuddsmidler til prosjekter som omfatter verneverdige kulturminner og kulturmiljøer i privat eie. Gjennom de ti årene kulturminnefondet har eksistert, har det innfridd forventningen om at det skal være den viktigste offentlige finansieringskilden for private eiere av verneverdige kulturminner og kulturmiljøer. I 2010 hadde fondskapitalen økt til 1,4 milliarder kroner, slik Stortinget vedtok da det behandlet St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* i 2005.

Gjennom de første ti årene har kulturminnefondet totalt tildelt vel 300 millioner kroner til i alt 1 694 prosjekter som omfatter verneverdige og fredete kulturminner. Rundt femti millioner kroner er gått til fredete kulturminner i privat eie, og i denne perioden har fondet vært en viktig samarbeidspartner i Riksantikvarens bevaringsprogram for fredete bygninger i privat eie.

Kulturminnefondets delfinansiering utgjør i underkant av 30 prosent av totalkostnadene i prosjektene der fondet har gått inn med midler til å

sette i stand kulturminner. Den private innsatsen i form av penger og arbeidsinnsats (dugnad) ligger på 56 prosent. Resten er bidrag fra andre offentlige tilskuddsordninger. Dette betyr at hver krone kulturminnefondet bevilget har utløst nesten to private kroner.

Fondet har også vært en viktig bidragsyter og aktør i verdiskapingsprogrammet på kulturminneområdet (fra 2006 til 2010). Her bidro fondet med i alt 39,7 millioner kroner i støtte til 200 tiltak innenfor de elleve pilotprosjektene.

På grunn av utviklingen i rentemarkedet, med en stadig synkende rente og de negative konsekvensene dette på sikt ville få for fondets virksomhet, mente departementet det var nødvendig å endre måten fondet er finansiert på. Nye renteaftaler for statlige fond ville gitt en årlig avkastning som innen 2018 nærmest ville vært halvert. Dette ville blant annet fått konsekvenser for muligheten til å nå det nasjonale målet om at det årlige tapet av verneverdige kulturminner og kulturmiljøer ikke skal overstige 0,5 prosent innen 2020. Med virkning fra og med 2013 ble derfor kulturminnefondet endret fra å være et fond til å bli et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Fondet inngår nå i den årlige budsjettprosessen på lik linje med andre etater, og vil også i årene framover være det viktigste virkemiddelet overfor verneverdige kulturminner i privat eie.

Siden det er et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, blir kulturminnefondets organisering med styre, direktør og sekretariat videreført. Omleggingen innebærer ingen endring i formålet eller virkeområdet. Ettersom navnet Norsk kulturminnefond er godt innarbeidet i offentligheten, er navnet beholdt selv om virksomheten ikke lenger er et fond.

Kravet i forskriften om at minst 1/3 av tilskuddene skal gå til fredete kulturminner, vil bli avviklet i løpet av perioden 2012–2014. Tilskudd til fredete kulturminner skal i hovedsak gis over Riksantikvarens budsjett. Riksantikvarens tilskuddspost til vern og sikring av fredete bygninger og anlegg skal økes i samme takt som øremerkingen av midler over kulturminnefondets budsjett blir avviklet. Det innebærer at rollefordelin-

gen mellom Riksantikvaren og kulturminnefondet blir tydeligere. Fondet får en enda tydeligere rolle knyttet til de verneverdige kulturminnene og som det viktigste virkemiddelet for å nå det nasjonale miljømålet.

Utfordringer

Bevaring gjennom bruk er en kjerneverdi i Norsk kulturminnefonds formålsbestemmelse, og tilskuddene fondet gir, bidrar til å sette i stand verneverdige bygninger og anlegg. Som det er påpekt i kapittel 4.1.1, viser mange av prosjektene med å sette i stand kulturminner at det er vanskelig å få tak i nødvendig håndverkskompetanse. Kulturminnefondet gir tilskudd til å ta vare på bredden av verneverdige kulturminner, og når på den måten ut til mange ulike miljøer og aktører i landet. For å kunne utvikle og spre håndverkskompetansen, ønsker man derfor at prosjekter

som kulturminnefondet gir tilskudd til, kan fungere som konkrete opplæringstiltak innenfor tradisjonshåndverk.

I den tiden Kulturminnefondet har vært i virksomhet, har bare en svært liten del av prosjektene fått økonomisk støtte fra næringslivet. En årsak til det kan være at de fleste prosjektene er for små til at næringslivet ser nytten av den omdømmebyggingen en slik sponsorvirksomhet kan gi, og for små til at prosjektet kan få noen plass av betydning i næringens egne utviklingstiltak. I enkelte tilfeller har imidlertid tilskudd fra fondet utløst midler fra allmennyttige stiftelser. En framtidig utfordring for kulturminnefondet vil være å få næringslivet til å interessere seg mer for lokale kulturminner og kulturmiljøer og ta dem i bruk i nye sammenhenger.

Kulturminnefondet har vært gjennom en stor utvikling i sin ti års virketid. I 2014 vil departementet evaluere fondet for å se nærmere på effek-

Boks 6.1 Storfjordens venner, Stranda, Møre og Romsdal



Figur 6.1 Fjellgarden Ytste-Skotet, Stordal, Møre og Romsdal, der bygningene og kulturlandskapet på gården er restaurert gjennom dugnadsarbeid og med hjelp av midler fra blant annet kulturminnefondet.

Foto: Asgeir Kvernberg/Storfjordens venner

Storfjordens venner ble stiftet i 1975 og arbeider for å bevare både den materielle og immaterielle kulturarven langs Storfjorden på Sunnmøre. I dette området, som strekker seg inn i verdensarvområdet *Vestnorsk fjordlandskap*, tar foreningen ansvaret for å gjenreise og restaurere fraflyttete fjord- og fjellgårder. Den tar også et ansvar for å

stelle kulturlandskapet og formidle de lokale tradisjonene. Med egne midler, ved hjelp av dugnad og private og offentlige tilskudd har den bidratt til å hindre at mange kulturminner har gått tapt.

Norsk kulturminnefond har gitt tilskudd til å restaurere flere bygninger som Storfjordens venner har stått bak. På bakgrunn av dette og andre restaureringsprosjekter har foreningen opparbeidet seg en betydelig kompetanse når det gjelder å sette i stand kulturminner på en faglig god måte. Dette er noe de deler med husierne og andre interesserte i et område med nasjonalt og internasjonalt viktige kulturminner og kulturmiljøer. I dag kan tilreisende ta del i denne kulturarven som skildrer tidligere tiders driftsformer. Ved å gi tilskudd til andre eiere i regionen, har kulturminnefondet bidratt til at både de og Storfjorden venner bedre kan formidle bygningsarven og de gamle tradisjonene i et helhetlig landskap. På den måten blir kulturmiljøer tatt vare på samtidig som de sosiale og kulturelle verdiene blir tilgjengelige. Ved hjelp av Storfjordens venner har midlene fra kulturminnefondet bidratt til å minske tapet av kulturminner og samtidig skapt betydelige merverdier.

ten tilskuddene fra fondet har når det gjelder arbeidet med å forvalte kulturminner og for lokalmiljøet for øvrig.

Tiltak

Departementet vil:

- foreta en evaluering av kulturminnefondet i 2014 og herunder se på om tilskuddene har hatt ringvirkninger av sosial eller økonomisk karakter i lokalsamfunnene.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Kultur og natur blir i dag oppfattet som verdier man må forstå, forvalte og formidle i sammenheng. Kulturminner og kulturmiljøer representerer viktige ressurser både for kunnskap, opplevelse og bruk. De er viktige fellesgoder både for samtiden og for fremtiden. Disse perspektivene gjennomsyrrer verdigrunnlaget og politikken i St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* som Stortinget behandlet i 2005 og blir også lagt til grunn i denne nye meldingen om kulturminnepolitikken. Ambisjonene fra den forrige meldingen blir opprettholdt og videreført.

For å nå 2020-målene, som et samlet Stortinget sluttet seg til, og for å møte nye utfordringer fram mot 2030, må tiltakene som er satt i gang, målrettes bedre og nye tiltak må settes i gang.

Meldingen er også svar på Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av Miljøverndepartementets oppfølging av St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner*; Dok 3:9 (2008–2009) *Riksrevisjonens undersøkning av korleis Miljøverndepartementet varetek det nasjonale ansvaret sitt for freda*

og verneverdige bygningar. Riksrevisjonen konkluderer med at sentrale forutsetninger for at man kan nå målene, ikke er på plass og at det dermed er en vesentlig risiko for at målene ikke blir nådd innen fristen i 2020.

Tiltakene i stortingsmeldingen med budsjettmessige konsekvenser vil bli presentert i departementenes budsjettproposisjoner. Den årlige budsjettmessige oppfølgingen av tiltak i årene framover vil være avhengig av den økonomiske utviklingen og budsjettsituasjonen. Regjeringen vil komme tilbake til hvordan den vil følge opp enkelttiltakene i de årlige budsjettene.

Miljøverndepartementet:

t i l r å r :

Tilråding fra Miljøverndepartementet 26. april 2013 om Framtid med fotfeste – kulturminnepolitikken blir sendt Stortinget.

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og
pris får man hos:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Forsidebilde: Benedicte Boye

Trykk: 07 Aurskog AS 04/2013

