

## **Innspill til Kulturmiljølovutvalget fra Norges arktiske universitetsmuseum, UiT – Norges arktiske universitet**

Norges arktiske universitetsmuseum, UiT Norges arktiske universitet takker for invitasjonen til å komme med innspill til Kulturmiljølovutvalgets arbeid. Som ett av de fem universitetsmuseene i Norge har vi ansvar etter kulturminneloven, herunder til å utføre særskilt gransking av arkeologiske kulturminner som definert i gjeldende lov, samle og oppbevare tilsvarende arkeologisk gjenstandsmateriale, og for rådgivning til øvrige deler av kulturminneforvaltningen. Innspillene er utformet med bakgrunn i denne rollen, og er basert på vår praktiske erfaring med dagens kulturminnelov.

### **Kunnskapsbasert forvaltning**

Universitetsmuseenes rolle i forvaltningen av arkeologiske kulturminner og kulturmiljø er begrunnet i behovet for oppdatert, forskningsfaglig forvaltning. Arkeologiske funn har ulike geografiske spredningsmønstre, som endres over tid. Funnene må forstås innenfor sine regionale og lokale kontekster, og deres sosiale, kulturelle og etniske sammenhenger er dynamiske. For oss er det svært viktig at dette kunnskapsperspektivet, som er kjernen i universitetsmuseenes forvaltning av arkeologiske kulturminner, ivaretas og styrkes i ny lov. Aktiv forskning på og formidling av regionale variasjoner bidrar med oppdatert innsikt som er viktig blant annet for de øvrige delene av forvaltningen. Vi mener det er avgjørende at kunnskapsperspektivet videreføres inn i ny kulturmiljølov, og at det nedfelles i lovens formålsparagraf på lik linje med formålsparagrafens andre ledd i dagens lov:

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

### **Bærekraftig forvaltning og vern**

Moderne samfunnsutvikling innebærer store tap av kulturminner. Selv om arkeologiske kulturminner med høy alder er godt beskyttet av lovverket, opplever vi at tiltakenes samfunnsmessige hensyn ofte vektles tyngre enn verdien av kulturminnebevaring. Mange av tiltakene har kortvarig gevinst og stort klimaavtrykk. I tillegg forsvinner et stort antall kulturminner hvert år gjennom utilsiktet skade, klimaendringer, ferdsel mm. Vi er opptatt av at arkeologiske kulturminner er unike fysiske ikke-fornybare ressurser, og de eneste kildene til kunnskap om før-skriftlige samfunn. For å sikre kulturminnene for fremtidige generasjoner mener vi at utvalget bør vurdere om lovverket skal stille strengere krav til dispensasjoner. En strengere dispensasjonspraksis kan også gi større bevissthet rundt kulturminnenes verdi.

### **Effektiv forvaltning og ansvarsfordelingen**

Universitetsmuseene har siden 1800-tallet hatt ansvar for å ivareta alt fra innsamling av gjenstander, gjennomføring av arkeologiske undersøkelser («særskilt gransking»), forvaltning av samlinger, forskning på kildematerialet og formidling av kunnskap gjennom utstillinger. Dagens kulturminnelov gir universitetsmuseene ansvar til å utføre særskilt gransking av arkeologiske kulturminner og innsamling av arkeologisk materiale, og til å oppbevare arkeologiske gjenstander. Ansvaret er begrunnet i kunnskapsperspektivet: universitetsmuseene innehar fagkompetansen til å samle inn, systematisere, kuratere og forske på materialet. Videre sikrer ansvarsfordelingen kontinuitet i kunnskapskjeden fra felt til forskning, og nødvendig infrastruktur og kompetanse til bevaring av kildematerialet. Universitetsmuseene har stor faglig bredde og tette bånd til forskning. Den nye

kulturmiljøloven må sørge for at universitetsmuseene fortsatt gis ansvar for særskilt gransking av arkeologiske kulturminner og oppbevaring av arkeologisk materiale. Å gå bort fra denne ansvarstildelingen vil ha store konsekvenser. For noen kulturminnekategorier er det i dag avvik fra denne oppgavefordelingen. NIKU innehar myndighet til utgravning og innsamling av materiale fra byer, festningsverk, kirkesteder og kirkegårder fra middelalder, mens Sjøfartsmuseene har myndighet til utgravning og innsamling av maritime kulturminner. I noen tilfeller innebærer dette at tre forvaltningsorganer blir involvert i ulike stadier av en og samme utgravning. Dette skaper utfordringer i forhold til planlegging, fremdrift, dokumentasjon og magasinerings. For å best mulig ivareta det vitenskapelige potensialet mener vi at ansvaret for særskilt gransking bør kobles direkte opp mot samlingsansvaret.

Den geografiske ansvarsfordelingen mellom universitetsmuseene var tidligere nedfelt i forskrift til lov, men er nå tatt ut. Behovet for kunnskap som grunnlag for en god og effektiv forvaltning forutsetter oppdatert, forskningsbasert kunnskap og formidling. Nødvendigheten av å vurdere materialet i sin regionale kontekst sikres best ved at prinsippet om geografisk ansvarsfordeling etableres i den nye loven eller gjennom forskrift.

Det er i dag en utfordring å sikre relevant og representativ forvaltning som er forankret i regional kulturhistorie og oppdatert kunnskapsstatus. I dispensasjonssaker er Universitetsmuseenes ansvar å gi regional kulturminneforvaltning tilrådninger som er grunnet i oppdatert forskningsbasert kunnskap, og vurdering av kulturminnets vitenskapelige verdi og opplevelsesverdi. Disse parameterne varierer fra region til region. Ut fra en samlet avveining, kan tilrådingen være dispensasjon med vilkår om undersøkelser, dokumentasjon og oppbevaring/samling, eller dispensasjon uten vilkår.

Etter Regionreformen opplever vi imidlertid forskjeller i dispensasjonspraksis mellom de ulike regionale forvaltningsmyndighetene. Vi opplever også variasjoner rundt hvordan våre faglige vurderinger blir vektet i forhold til politiske og samfunnsmessige hensyn. Ny kulturmiljølov må sikre en helhetlig dispensasjonspraksis, med formål å sikre større grad av forutsigbarhet og transparens i alle ledd av vedtaksfastsettelse og unngå konflikt mellom dispenserende myndighet og faglig utøvende myndighet.

Vi finner det utfordrende at Universitetsmuseene ikke har mulighet til innsigelse til dispensasjonsvedtak fattet av regional forvaltning, der vedtaket er i strid med Universitetsmuseets faglige tilråding. Innsigelsesmyndighet ville styrket bevisstheten rundt kulturminnenes verdi ovenfor regionalt politisk nivå, og ovenfor tiltakshavere. Vi ber utvalget om å vurdere om universitetsmuseene skal gis innsigelsesmyndighet ovenfor dispensasjonsvedtak.

### **Fredningsgrense**

Vi mener det er hensiktsmessig å videreføre en fast fredningsgrense for alle kulturminner eldre enn en viss dato. Det er store regionale forskjeller i mengde og forekomst av de ulike kulturminnekategoriene, og variasjoner i grad av undersøkelse, slik at kunnskapsstatus er svært ulik i ulike deler av landet. Datasett basert på massemateriale har svært stor betydning for analyser og forskning på generelle trender i utvikling og endring av samfunnsforhold.

Vi er likevel usikre på om år 1537 er den mest hensiktsmessige grensen. I Nord-Norge, som i mange andre deler av landet, er det ikke store forskjeller i samfunnsforhold, erverv og bosetningsmønster før og etter reformasjonen. Også etter 1537 er det få skriftlige kilder, og kunnskapen om svært mange aspekter av samfunnene i tidlig moderne tid må derfor i stor grad baseres på arkeologisk kunnskap. Dagens fredningsgrense innebærer for eksempel at kunnskap om utviklingen av

fiskeværsbosetninger, markedsøkonomi og bygrunner i Nord-Norge i tidlig moderne tid er svært mangelfull. Vi mener det er behov for særlige regler for å sikre at samiske og nasjonale minoriteters kulturmiljø ivaretas. I Nord-Norge er den historiske utviklingen for ulike kulturelle grupper sammenvevd. Egenartene bør søkes sikret i ny lov.

Vi vil i denne sammenheng anmode om at muligheten for en mer utstrakt bruk av vedtaksfredning etter kulturminnelovens §§ 15 og 20 utredes.

Løse kulturminner i statens eiendom omfatter også arkeologisk gjenstandsmateriale. Innleverings- og samlingsplikten ved de fem arkeologiske ansvarsmuseene følger i dag fredningsgrensene. Ved kulturmiljøfredning som omfatter også yngre kulturminner kan en se for seg at en ved arkeologisk undersøkelse samler inn gjenstander som er yngre enn fredningsgrensene. Det må vurderes hvordan dette materialet, ved å tilhøre et fredet kulturmiljø, skal dokumenteres, og om det skal tas vare på, på linje med eldre materiale.

### **Listeføring**

Kulturminneforvaltningen for arkeologiske kulturminner nyter godt av nasjonale registre over kartfestete kulturminner og museenes gjenstands- og dokumentasjonsdatabaser. Registrene oppdateres og kvalitetssikres kontinuerlig, og er uvurderlige verktøy, som med sitt omfang vekker oppsikt internasjonalt. De må sikres og videreføres.

Lister som vurderer eller verdsetter funntyper eller kulturminner opp mot hverandre er ikke noe vi opererer med, og ikke noe vi kjenner fra regional forvaltning. Som nevnt tidligere må gjenstander, kulturminner og kulturmiljø vurderes med bakgrunn i de geografiske, kulturelle og historiske varierte kontekstene de har vært og er virksomme innenfor. Da vil for eksempel bruk av nasjonale lister over hva som har høy verdi i kraft av sjeldenhet, opplevelsesverdi eller som kunnskapskilde, risikere å medføre skjev representasjon og kunne bli svært misvisende.

Vi anbefaler at man unngår lister som rangerer kulturminner, gjenstandstyper og kulturmiljø i forhold til hverandre etter verdiprinsipp, og som gis rettslig betydning.

### **Utgifter til særskilt granskning**

I dag er «brukerbetalingsprinsippet», nedfelt i §10, det bærende prinsippet innenfor kulturminneforvaltningen, slik det er i øvrig miljøforvaltning. Universitetsmuseet opplever dette som en velfungerende, og rettfærdig, ordning som er med på å sikre tydelige premisser innenfor forvaltningen av vår felles kulturarv. Prinsippet om at tiltakshaver skal bære utgiftene for særskilt granskning må videreføres i ny kulturmiljølov.

Tiltakshavers ansvar er i dagens lovgivning avgrenset til å dekke merutgiftene som universitetsmuseene har ved gjennomføring av særskilt granskning av arkeologiske kulturminner. Ansvarer omfatter ikke kostnader tilknyttet saksbehandling eller forskning på materialet. Vi vil gjerne påpeke behov for økte rammer for bearbeiding av materialet for videre forskning. Vi ber om at utvalget vurderer om forskningsperspektivet bør styrkes i tiltakshavers dekningsplikt.

Kostnadene ved arkeologiske undersøkelser kan i hht dagens lovverk dekkes helt eller delvis av staten ved mindre private tiltak, eller hvis det foreligger særlige grunner. Universitetsmuseet opplever at det i noen tilfeller kan være usikkerhet knyttet til den statlige dekningen av slike utgifter. Et eksempel er tiltak knyttet til moderne bygninger som står på automatisk fredete gårdshauger, tiltak som er nødvendige for å ivareta bygningsmasse og/eller bostandard. Der konflikt ikke kan unngås, vil det ofte være nødvendig med arkeologisk granskning. Gårdshauger er kostnadskrevende

å undersøke, og begrensninger i omfanget ved den statlige kostnadsdekningen kan medføre at tiltaket ikke kan la seg gjennomføre. Vi mener at utvalget bør vurdere en styrking av den statlige kostnadsdekningen for mindre private tiltak i ny kulturmiljølov.

I landbrukssaker dekker staten kostnader til mindre privat drenering, nydyrking og landbruksvei. Etter vår mening fungerer dagens praksis godt, og vi ser ikke behov for økt statlig kostnadsdekning til slike tiltak.

### **Finnerlønn og private søk etter kulturminner**

Universitetsmuseet mener at ordningen med finnerlønn bør avvikles. Den gir svært mye merarbeid for universitetsmuseene og det øvrige forvaltningsapparatet, mens den økonomiske gevinsten for finner er meget begrenset. Finnerlønnsordningen kan dessuten bidra til en økning i private søk etter kulturminner. En følge av dette er et stort omfang metallgjenstander som krever rask og svært ressurskrevende konservering ved universitetsmuseene. Økt privat leteaktivitet gir også økt risiko for skade på hittil ukjente fredete kulturminner. Et argument for å opprettholde ordningen er at det stimulerer til avhending av fredete gjenstander til kulturminnemyndighetene, slik at viktig kunnskap ikke går tapt. Vi mener at sterkere sanksjonsmuligheter i lovgivningen vil være et vel så egnet verktøy for å ivareta dette hensynet.