

Kulturmiljølovutvalget
Klima og miljødepartementet

Din ref. Din ref. her
Vår ref. Vår ref. her
Sted Oslo
Dato 30.1.2023

Innspel til Kulturmiljølovutvalet sitt arbeid – jf invitasjon 23.11.22

1. Innleiing

NIKU takkar for invitasjonen til å spele inn synspunkt og erfaringar med arbeid innafor ramma av noverande kulturmiljølov. Utvalet bør få inn alle dei ulike perspektiva på lova som er relevante, og NIKUs perspektiv er også viktig.

2. NIKUs perspektiv og rolla instituttet har i forvaltningssystemet

NIKU blei oppretta som ei sjølveigande stifting i 1994 for at kulturmiljøforvaltninga skulle ha eit eige kunnskaps- og kompetansemiljø som kunne yte tenester til forvaltninga. Instituttet overtok då dei utførande oppgåver som før hadde lagt til Riksantikvaren. Når det gjeld dei siste, blei instituttet eksplisitt oppretta *for å gjere utgravingane i dei norske mellomalderbyane og for å drive med konservering av kyrkjekunst*. Desse to oppgåvene har heile tida utgjort den økonomiske og faglege føresetnaden for instituttet sin eksistens. Vi er nasjonalt kompetansemiljø på konservering og får nasjonale oppgåver for å oppretthalde denne rolla, og for å utføre anna utviklingsarbeid av relevans for forvaltninga. Sidan 1.1.2020 har vi gitt faglege tilrådingar til? på vårt ansvarsområde.

Rundt desse oppgåvene har NIKU sidan bygd opp andre tilliggjande kompetanseområde. På grunnlag av etterspurnad har vi bygd opp eit breitt samla kulturminnefagleg kompetansemiljø. Vi er slik sett det einaste fagmiljøet i Noreg som i kombinasjon med forskning innrettar *heile verksemda* vår mot å dekkje kulturmiljøforvaltninga sine kunnskapsbehov.

3. Formålet med lova

Både nye konvensjonar (ikkje minst FARO-konvensjonen) og utvikling i forskingsfeltet tilseier at formålsparagrafen til Kulturmiljølova bør vurderast i lovarbeidet. Det er opplagt at samfunnsrelevansen til kulturmiljøa bør tyngre inn, jf. det nasjonalt mål om medverknad og engasjement, med det må ikkje skje på kostnad av kulturminna som vitskapleg kjeldemateriale og ekspertane sine verdivurderingar og prioriteringar. Vår erfaring med arkeologifeltet gjer dette til eit opplagt poeng. Men også andre kulturmiljø der samfunnsnytte og bruksaspekt er mykje viktigare enn for arkeologien, har objektive kjelde- og kunnskapsverdiar som ikkje må svekkast i formålsparagrafen.

4. Kulturminneforvaltninga – organisering og myndigheit

Sidan 1.1.2020 har NIKU forhalde seg til regionane som myndigheit i dei små mellomalderbyane, og for kyrkje-, ruin og borg-saker i dei respektive områda. Som nasjonal rådgjevar på mellomalderfeltet, ser vi at det bidrar til å harmonisere praksisen mellom dei ulike regionane; dei får alle dei same faglege råda.

Til spørsmålet om meir myndigheit skal flyttast over til regionane, er vi altså grunnleggjande positive, det kan ikkje vere tvil om at det finst adekvat kompetanse og ikkje minst høg grad av lokalkunnskap i regionane som gagnar forvaltninga. Ei innvending kan vere at vedtak lokalt og regionalt i større grad kan bli politiserte. Dette kan kompensast for ved eit fagleg tilrådingssystem og av eit nasjonalt motsegnsinstitutt.

I *Meld. St. 16 Nye mål i kulturmiljøpolitikken*, kap. 11.4 blir mellomalderarkeologien vidd særskilt merksemd. Inngangen ser ut til å vere ei bekymring for at utføringa av mellomalderarkeologien

ikkje blir utført av ein kunnskapsorganisasjon (sic!) eller at forkinga lid ved at NIKU, og ikkje vitskapsmusea, har ansvaret for forvaltingsarkeologien.

NIKU vil argumentere for at det er gode faglege grunnar for å la NIKU ha ansvar for mellomalderarkeologien, og dei motargumenta som implisitt blir framførte i meldinga og som gjeld kunnskapsproduksjonen, kan greitt tilbakevisast.

For det første er mellomalderarkeologien grunnvollen for å ha eit forskingsinstitutt på kulturmiljøfeltet. Eit slikt institutt treng forvaltninga, men instituttet kjem under kritisk masse om arkeologien blir tatt bort. Dermed mistar ein det miljøet som målretta jobbar for å gjere kulturmiljøforvaltninga kunnskapsbasert – på alle område. Dette tapet av kompetansmiljø må evt. kompenseras for av forvaltninga sjølv. Dette vil innebere ein stor kostnad for det offentlege og ei uhenksmessig fragmentert løysing for kunnskapsfeltet totalt sett.

For det andre er det som argumentert ein stor verdi i ei regionalisert forvaltning at dei faglege råda kjem frå eitt og ikkje fleire fagmiljø. Det gjeld tilrådingane i dei arkeologisk sett komplekse mellomalderbyane, men også kyrkjesakene. NIKU bidrar til harmonisering av forvaltninga i eit desentralisert system.

For det tredje set byarkeologien store krav til gjennomføring bl.a. ved hjelp av stratigrafisk metode. NIKU har over år bygd opp Nordens største fagmiljø for byarkeologi og tilhøyrande metodeutvikling. Det har vi gjort på tvers av dei norske mellomalderbyane, og metodeutvikling i éin by har kome den andre byen til gode.

5. Kunnskap, kunnskapsutvikling og formidling

NIKU er eit forskingsinstitutt, det vil seie at vi får grunnfinansiering for å forske og utføre oppdragsforskning. Noko av denne grunnfinansieringa prioriterer vi brukt inn mot mellomalderarkeologien, og elles inn mot andre av forvaltingas behov.

Sjølv om vi har eit forvaltingsansvar for arkeologien, inneber det ikkje eit monopol på forskning på dette feltet. Det motsette er tilfellet. NIKU legg til rette for forskning gjennom arkeologiske rapportar, dokumentasjon og innlemming av funn.

NIKU forskar slett ikkje berre på arkeologfeltet, vi prøver å spegle kulturmiljøforvaltingas kunnskapsbehov i full breidd.

I eit større arbeidsdelingsbilete, hadde vi ønskt at NIKU som forskingsinstitutt blei tenkt tydeleg inn. Vi blei oppretta for å vere Riksantikvarens forskings- og kunnskapsmiljø, men no bør vi tenkjast inn som forskingsavdelinga til den offentlege forvaltninga i stort. Vi ser tendensen til at «alle» forvaltningsinstansar no skal halde seg med eigne forskings- og utviklingsavdelingar. Det er ikkje ein ressurseffektiv måte å innrette seg på, den offentlege forvaltninga veks, kompetansar blir dublerne, og ein får ikkje store nok miljø til å drive reelt utviklingsarbeid.

Når det er sagt, har NIKU opplevd at vegen kan vere lang frå forskingsfeltet til praksisfeltet. Her har Riksantikvaren ei viktig omsetjar- og formidlingsrolle.

Det er prisverdig at omsynet til kunnskap, kunnskapsutvikling og formidling kjem inn i lovtæksten på ein eller annan måte. Vi vil peike på tre viktige grunnar for det. For det første bør forvaltninga vere kunnskapsbasert og kvile på *faglege* tilrådingar, jf. det som er skrive om faren for å politisere avgjerdene. For det andre forvaltar lova verdfulle kjelder til den norske historia, og forskingspotensialet bør både uttrykkest i formålparagrafen og t.d. i etableringa av faglege program. Og ikkje minst viktig: samfunnsnyttan av bevarte kulturminne og kulturmiljø handlar i tillegg til forskingspotensialet i stor grad om kulturell berekraft og livskvalitet. Om ein ikkje får delt kunnskap og formidla kunnskapen som er gitt i og med dei bevarte kulturmiljøa, leverer ein i grunn ikkje på samfunnsbestillinga. Eit arkeologisk kulturminne som er grave opp og fjerna, har ingen samfunnsverdi, om ein ikkje realiserer kunnskapsverdien til det og formidlar den til samfunnet.

6. Reglane om vern av kulturmiljø

I innspelet frå NIKU til lovutvalet sitt mandat tok vi spesielt opp problematiske sider ved den automatiske fredingsgrensa ved 1537. Å etterleve denne grensa i mellomalderbyane kjennest både praktisk og fagleg uhaldbart. Vi ser likevel at dette aspektet berre er del av eit større bilete som handlar om vern, og vi set pris på at utvalet breiddar dette emnet så vidt ut.

Noverande kulturmiljølov har ikkje ein definisjon av kulturarv som er fullt ut tenleg. Det gjeld samanhengen mellom materiell og immateriell kulturarv, det gjeld samanhengen mellom den kulturarven som Kulturdepartementet har ansvar for og den Klima- og miljødepartementet har ansvar for, og det gjeld det meste av den nye kulturarven, med dei implikasjonane det har for immigrantane og minoritetane sin kulturarv. Her oppmodar vi utvalet til å tenkje stort – og forskingsbasert. Her har ein eit høve til å inkorporere forskingsinnsiktene frå fleire tiår med kritisk kulturarvforskning. Med ei tung vektlegging av eldre, materiell kulturarv, kan ein ende opp med eit statisk kanonisk kulturarvomgrep, og det blir vanskelegare å realisere dei nye nasjonale måla om engasjement, berekraft og mangfald.

Den samiske kulturarven er det aller beste dømet på kor avgjerande ein god definisjon av kulturarv er som føresetnad for lovarbeidet. Den samiske kulturarven set eit skarpt lys på vanskanene ved dagens lovverk. Det gjeld korleis nyare kulturarv blir handsama, fredingsgrenser heilt generelt, samanhengen mellom det materielle og det immaterielle, og samanhengen mellom naturverdiar og kulturverdiar. Ikkje minst viser samisk kulturmiljøforvaltning kor avgjerande det er å forankre definisjonane av kulturarven til samfunnet som har eigarskap til den.

Når det er sagt, gir automatisk vern stor grad av føreseielegheit, og det sikrar vesentlege historiske kjeldeverdiar. Risikopunkta ved å ta bort det automatiske vernet er fleire. Vi meiner difor at det automatiske vernet må balanserast mot fagleg velfunderte dispensasjonspraksisar. Og for mellomalderbyane ønskjer NIKU ei meir dynamisk fagleg verne vurdering av kulturmiljø som er yngre enn 1537. Slike vurderingar bør også gjerast for dispensasjon for kulturmiljø eldre enn 1537, og vi tenkjer at dette arbeidet bør forankrast i faglege program som fortløpande blir oppdaterte.

Når det gjeld kyrkjene, er skiljet mellom automatisk freda og listeførte kjelder ganske subtilt og vanskeleg å formidle. For kyrkjer og kyrkjestader tenkjer vi at det burde opprettast eit eintydig skilje mellom freda og ikkje-freda kyrkjer, der dei listeførte etter dette bør få eit betre vern. Vi ønskjer at grensa for automatisk vern blir flytta til 1650, og at dei listeførte yngre kyrkjene får fredingsstatus. Det er dessutan liten grunn til å skilje mellom kyrkjene og annan ståande bygningsmasse, så vi meiner 1650 burde vere fredingsgrensa for alle dei relativt få bygningane eldre enn dette året.

Skiljet mellom lause kulturminne utan eigar som er automatisk freda, og lause kulturminne i ståande kyrkjer (med eigar) som ikkje er det, er inkonsekvent og alt kyrkjeinteriør som oppfyller alderskriteriet bør også vere freda.

7. Digitalisering av kunnskapsgrunnlag og saksbehandlingsprosessar

Vi er samde med mandatet til lovutvalet om kor viktig det er å tenkje offensivt og framtidretta om digitalisering og teknologiutvikling. Å arbeide i gode sams digitale infrastruktur, vil halde ei regionalisert forvaltning saman, samstundes som det gir ålmenta open tilgang til forvaltings- og forskingsdata. Det er tankevekkjande for oss at utviklinga av dei inngrepsfrie metodane som geofysikken opna opp for, og som potensielt sett var konfliktdepande, billigare og kunne bidra til meir effektiv forvaltning, opprinneleg fekk lita støtte i forvaltninga. Frå mange hald blei tvert imot metodane møtt med skepsis. Ei føring om at forvaltninga skal ta digitalisering og teknologi offensivt i bruk for å effektivisere og heve kvaliteten på forvaltninga er difor på sin plass.

8. Utførsel, innførsel og tilbakelevering av kulturgjenstandar

Dagens regelverk på dette feltet er fragmentarisk og lite brukt. Ein bør både vurdere om reglane og dei materielle verkeområda er tenlege, og om vedtaksmyndet er rett plassert. Kanskje bør ein gå bort frå tolv vedtaksinstitusjonar og heller sentralisere vedtaka. Andre lover som er særleg relevante for kulturmiljølovarbeidet, er Straffelovs sine paragrafar om kulturminnekriminalitet, kvitvasking og underslag, i tillegg til lover om brukthandel og erverv gjort i god tru.