



DET KONGELIGE  
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

# Meld. St. 16

(2019–2020)

Melding til Stortinget

---

## Nye mål i kulturmiljøpolitikken

Engasjement, bærekraft og mangfold









DET KONGELIGE  
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

# Meld. St. 16

(2019–2020)

Melding til Stortinget

---

## Nye mål i kulturmiljøpolitikken

Engasjement, bærekraft og mangfold





# Innhold

<b>1</b>	<b>Kulturmiljøpolitikken – en del av klima- og miljøpolitikken</b> .....	5	8.3	Tilgjengelighet .....	40
			8.3.1	Digital formidling .....	41
			8.3.2	Kulturmiljødata .....	41
			8.4	Bedre rammevilkår for eiere .....	42
<b>2</b>	<b>Nye nasjonale mål i kulturmiljøpolitikken</b> .....	7	8.4.1	Håndverkskompetanse .....	43
2.1	Bakgrunn .....	7	8.4.2	Rådgivningstjenester .....	45
2.2	Nærmere redegjørelse for de nye nasjonale målene .....	8	8.4.3	Kulturminnefondet .....	47
2.2.1	Utvikling av indikatorer og styringsdata .....	8	8.5	Oppfølging .....	48
2.3	Øvrige nasjonale miljømål .....	8	<b>9</b>	<b>Bærekraft</b> .....	50
2.4	Innspill til meldingen .....	10	9.1	En tredelt tilnærming .....	50
<b>3</b>	<b>Sammendrag</b> .....	11	9.1.1	Miljømessig bærekraft .....	50
<b>Del I</b>	<b>Status og utviklingstrekk</b> .....	13	9.1.2	Sosial bærekraft .....	54
<b>4</b>	<b>Status for eksisterende nasjonale mål</b> .....	15	9.1.3	Økonomisk bærekraft .....	58
			9.2	Helhetlig samfunnsplanlegging ...	61
			9.2.1	Regional og kommunal planlegging .....	62
			9.2.2	Arealforvaltning .....	66
			9.2.3	Verdensarv .....	69
			9.3	Oppfølging .....	69
<b>5</b>	<b>Samfunnsutfordringene anno 2020</b> .....	20	<b>10</b>	<b>Mangfold</b> .....	70
5.1	Det grønne skiftet .....	21	10.1	Fra bevaringsprogram til bevaringsstrategier .....	70
5.2	Demokrati .....	21	10.1.1	Nye bevaringsstrategier .....	70
5.3	Digitalisering .....	23	10.2	Økonomiske virkemidler .....	73
<b>6</b>	<b>Kulturmiljøforvaltning i Norge anno 2020</b> .....	24	10.2.1	Tilskuddsordninger .....	73
6.1	Et kort historisk tilbakeblikk .....	24	10.2.2	Andre økonomiske virkemidler ...	75
6.2	Regionreformen .....	24	10.3	Samarbeid og koordinert virkemiddelbruk .....	77
6.3	Aktørene i kulturmiljøforvaltningen .....	25	10.3.1	Samarbeid med private aktører og organisasjoner .....	77
<b>7</b>	<b>Overordnede føringer og rammer</b> .....	28	10.3.2	Tverrfaglighet .....	77
7.1	Miljørettslige og miljøpolitiske prinsipper .....	28	10.4	Lovverk .....	82
7.2	Internasjonale rammer og avtaler .....	28	10.4.1	Kulturminneloven .....	82
7.2.1	FN-konvensjoner .....	29	10.4.2	Plan- og bygningsloven .....	84
7.2.2	Europarådets konvensjoner .....	30	10.4.3	Naturmangfoldloven .....	84
<b>Del II</b>	<b>Nasjonale mål</b> .....	33	10.5	Oppfølging .....	86
<b>8</b>	<b>Engasjement</b> .....	35	<b>Del III</b>	<b>Kunnskap og internasjonalt samarbeid</b> .....	87
8.1	Kulturmiljø som felles gode og felles ansvar .....	35	<b>11</b>	<b>Kunnskap</b> .....	89
8.2	Deltakelse og demokrati på kulturmiljøfeltet .....	35	11.1	Forsknings- og utviklingsarbeid ...	89
8.2.1	Frivillig innsats .....	37	11.2	Internasjonalt forskningssamarbeid .....	90
8.2.2	Medvirkning .....	39	11.3	Statistikk og overvåking .....	90
			11.4	Middelalderarkeologi .....	91
			11.5	Kulturmiljødata .....	92
			11.5.1	Askeladden .....	92
			11.5.2	Registre over nasjonale interesser .....	92

11.6	Dokumentasjonsteknologi .....	92	12.1.2	Internasjonal kulturarvkriminalitet	100
11.6.1	Nasjonal detaljert høydmodell og Copernicus .....	93	12.2	Europeisk samarbeid .....	100
11.6.2	Geofysiske undersøkelses- metoder .....	94	12.2.1	Europarådet .....	100
11.6.3	Digital dokumentasjon .....	95	12.2.2	Samarbeid med EU .....	101
11.7	Oppfølging .....	96	12.2.3	EØS-midlene .....	102
			12.2.4	Nordisk samarbeid .....	104
			12.3	Oppfølging .....	104
<b>12</b>	<b>Internasjonalt samarbeid</b> .....	97	<b>13</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	105
12.1	Globalt samarbeid .....	97			
12.1.1	FNs organisasjon for utdanning, vitenskap, kultur og kommunikasjon (Unesco) .....	97			





DET KONGELIGE  
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

# Meld. St. 16

(2019–2020)

Melding til Stortinget

## Nye mål i kulturmiljøpolitikken

Engasjement, bærekraft og mangfold

*Tilråding fra Klima- og miljødepartementet 17. april 2020,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

### 1 Kulturmiljøpolitikken – en del av klima- og miljøpolitikken

Mennesker har alltid satt spor etter seg i omgivelsene. Disse sporene utgjør fellesskapets hukommelse om tidligere generasjoners samfunn og levemåter. De er miljømessige, sosiale og økonomiske ressurser, som gir grunnlag for kunnskap, opplevelse og bruk. De er blant annet verdifulle bidrag i et gjenbruksperspektiv. Gjennom god og helhetlig samfunnsplanlegging vil kulturarv kunne være en positiv ressurs og en del av løsningen på vår tids samfunnsutfordringer.

Menneskehetens påvirkning på omgivelsene er nå så dominerende at tap av naturmangfold og en global klimakrise har blitt vår tids største utfordringer. For å forstå vår tid er vi avhengige av å forstå menneskene og den historiske utviklingen. De kulturhistoriske sporene vi omgir oss med vitner om menneskers påvirkningskraft, men også om naturens innflytelse på våre liv.

Utfordringene samfunnet står overfor krever en endret kurs, også i kulturmiljøpolitikken. Formålet med denne stortingsmeldingen er å presentere nye nasjonale mål i kulturmiljøpolitikken og å

tydeliggjøre kulturmiljøfeltet som en viktig del av klima- og miljøpolitikken.

Ved Miljøverndepartementets etablering i 1972 ble ansvaret for kulturminnelovgivning og kulturminneforvaltningen integrert som en del av det nyopprettede departementet. Bakgrunnen for å samle ansvaret for naturforvaltningen, kulturminneforvaltningen og fysisk planlegging var ønsket om å kunne se natur og kulturmiljø i sammenheng med all arealdisponering og som grunnlag for en helhetlig miljø- og ressursforvaltning i et langsiktig tidsperspektiv.

Det kulturhistoriske innholdet i landskapet har blitt til gjennom menneskenes tilpasning til og bruk av naturen. Sammenhengen mellom natur og kulturmiljø og forvaltningen av dem er forankret og utviklet videre i klima- og miljøpolitikken, forvaltningspraksis, lover og regelverk siden 1972.

De siste årene har kulturmiljøforvaltningens kobling til den øvrige klima- og miljøforvaltningen blitt styrket og ytterligere aktualisert. Eksempler på dette er den europeiske landskapskonvensjo-

nens vektlegging av forholdet mellom natur og kultur, Norges engasjement i verdensarvkonvensjonens felles rammeverk for ivaretagelse av verdens viktigste kultur- og naturarv, og satsingen *Utvalgte kulturlandskap i jordbruket* som ivaretar kulturmiljø, naturmangfold og landbruk. Det er gjort mye arbeid for å fremme verdiskaping basert på kultur- og naturarv, for eksempel innen reiseliv, verdiskapingsprogram og regionalparker. Kultur- og naturarv er verdier som naturlig ses i sammenheng og utgjør en viktig ressurs for samfunnet.

Det er viktig og nødvendig at forvaltningen av kulturmiljø ses i sammenheng med og er en integrert del av den øvrige klima- og miljøforvaltningen. Denne koblingen er også blitt aktualisert gjennom klimaendringenes effekt på kulturmiljøet. Samtidig kan bevaring av kulturmiljø bidra til reduksjon av klimagassutslipp og til den sirkulære økonomien.



## 2 Nye nasjonale mål i kulturmiljøpolitikken

### 2.1 Bakgrunn

Klima- og miljødepartementet iverksatte i 2014 en revisjon av nasjonale mål innenfor samtlige av departementets resultatområder. Dette var blant annet en oppfølging av regjeringens *Program for bedre styring og ledelse i staten 2014–2017*, hvor et av tiltakene var å videreutvikle mål og rapporteringssystemet i etatsstyringen. Ambisjonen var å redusere antall resultatområder og nasjonale mål, samt å etablere mer overordnede mål.

De første reviderte målene fra Klima- og miljødepartementet gjaldt naturmangfold, og ble lagt fram i statsbudsjettet for 2015 (Prop. 1 S (2014–2015)). Forslag til nye nasjonale mål for kulturminner og kulturmiljø ble lagt fram i statsbudsjettet for 2018 (Prop. 1 S (2017–2018)). I Stortingets behandling av statsbudsjettet 12. desember 2017, ble følgende to vedtak fattet:

*Vedtak 204 (2017–2018):* Stortinget ber regjeringen legge frem en stortingsmelding om kulturminnefeltet

*Vedtak 205 (2017–2018):* Stortinget ber regjeringen vente med å realitetsbehandle endrede nasjonale mål til stortingsmeldingen om kulturminnefeltet er behandlet

I foreliggende stortingsmelding presenteres regjeringens forslag til nye nasjonale mål i kulturmiljøpolitikken.

Denne meldingen er også regjeringens svar på Stortingets anmodningsvedtak nr. 722 (2016–2017), 30. mai 2017 – om plan for vedlikeholdsetterslepet for kulturminner og anmodningsvedtak nr. 764 (2017–2018), 28. mai 2018 – om dekningsplikten for gårdbrukere ved arkeologiske undersøkelser.

Klima- og miljødepartementet varslet allerede i statsbudsjettet for 2017 (Prop. 1 S (2016–2017)) at departementet ville komme tilbake til Stortinget med forslag til nye nasjonale mål for kulturminnefeltet, og at:

Dei nye måla vil både ta vare på behovet for istandsetjing, vedlikehald og høg fagleg standard på det antikvariske arbeidet, og samfunnsnyttan med å ta vare på kulturarven

Da forslag til nye mål ble lagt fram i Prop. 1 S (2017–2018), understreket regjeringen at de nye målene vil legge et godt grunnlag for å dokumentere og rapportere på samfunnsbidraget i kulturmiljøpolitikken.

#### Nye kulturmiljøsmål

Regjeringen ber Stortinget slutte seg til følgende tre nye nasjonale mål i kulturmiljøpolitikken. Samtidig oppheves de eksisterende målene.

- Alle skal ha mulighet til å engasjere seg og ta ansvar for kulturmiljø
- Kulturmiljø skal bidra til bærekraftig utvikling gjennom helhetlig samfunnsplanlegging
- Et mangfold av kulturmiljø skal tas vare på som grunnlag for kunnskap, opplevelse og bruk

Målenes rekkefølge innebærer ingen prioritering. De tre målene bygger opp under og supplerer hverandre og skal ses i sammenheng.

#### Begrepet kulturmiljø

Med denne meldingen innfører regjeringen begrepet «kulturmiljø» som samlebetegnelse. Samlebetegnelsen dekker begrepene «kulturminner, kulturmiljøer og landskap» og brukes når feltet omtales som helhet.

Kulturmiljøbegrepet understreker betydningen av helhet og sammenheng, samtidig gjøres tilknytningen til den øvrige klima- og miljøpolitikken tydeligere. «Kulturmiljø» erstatter ikke bruken av begrepene «kulturminne», «kulturmiljø» eller «landskap» hver for seg, når det refereres til enkeltobjekter, områder hvor kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng, eller landskap.

I tillegg til «kulturmiljø» innføres også begrepene «kulturmiljøforvaltning» og «kulturmiljøpolitikk» når feltet som helhet omtales.

For sentrale begreper brukt i meldingen, se boks 2.1.

## 2.2 Nærmere redegjørelse for de nye nasjonale målene

Regjeringen ser av flere grunner behov for nye nasjonale mål i kulturmiljøpolitikken. En åpenbar grunn er at de eksisterende målene, slik de er formulert i St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner*, utløper i 2020.

Disse 2020-målene har vært svært viktige for innsatsen på kulturmiljøfeltet siden 2005 og har gitt mange gode resultater. Det har imidlertid også vært enkelte utfordringer knyttet til dem. Dette har blant annet kommet fram i Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av departementets oppfølging av St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner*<sup>1</sup>. Riksrevisjonen pekte på en del funn og risikoelementer og skrev blant annet at manglende oversikter førte til at kulturmiljøforvaltningen hadde et mangelfullt grunnlag for å vurdere tap av verneverdige kulturminner og for å vurdere behovet for fredning for å sikre et representativt utvalg.

Det er behov for nye mål som i større grad viser hva Norge ønsker å oppnå med kulturmiljøpolitikken og hvordan kulturmiljø bidrar til å fremme en positiv og bærekraftig samfunnsutvikling. I tillegg er det behov for å synliggjøre Norges ambisjoner og ansvar i lys av internasjonale avtaler og konvensjoner, blant annet FNs bærekraftsmål, Europarådets rammekonvensjon om kulturarvens verdi for samfunnet (Faro-konvensjonen) og den europeiske landskapskonvensjonen. Disse føringene er nærmere omtalt i kapittel 7.

### Nasjonalt mål 1

*Alle skal ha mulighet til å engasjere seg og ta ansvar for kulturmiljø.*

Målet vektlegger menneskers rett til å ha en kulturarv og at kulturmiljø er et felles gode som det er et felles ansvar å forvalte. Målet understreker også at alle skal ha mulighet til å engasjere seg. Statens ansvar er å legge best mulig til rette for dette.

<sup>1</sup> Dokument 3:9 (2008-2009) *Riksrevisjonens undersøkning av korleis Miljøverndepartementet varetek det nasjonale ansvaret sitt for freda og verneverdige bygningar.*

### Nasjonalt mål 2

*Kulturmiljø skal bidra til bærekraftig utvikling gjennom helhetlig samfunnsplanlegging.*

Målet viser samfunns- og arealplanleggingens betydning for å ivareta et mangfold av kulturmiljø og hvordan disse kan bidra til miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft. Målet understreker samtidig Norges ansvar for og regjeringens ambisjoner om å følge opp FNs bærekraftsmål og Agenda 2030.

### Nasjonalt mål 3

*Et mangfold av kulturmiljø skal tas vare på som grunnlag for kunnskap, opplevelse og bruk.*

Målet understreker at et mangfold av kulturminner, kulturmiljøer og landskap skal tas vare på som ressurser og grunnlag for kunnskap, opplevelse og bruk. Målet viderefører essensen i det tidligere strategiske målet for kulturminnepolitikken som ble lagt fram i St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner*.

### 2.2.1 Utvikling av indikatorer og styringsdata

Når Stortinget har sluttet seg til de nye nasjonale målene, vil regjeringen utvikle indikatorer og andre relevante styringsdata for å kunne følge utviklingen og måloppnåelsen. I utviklingen av indikatorene vil det bli lagt særlig vekt på å synliggjøre sammenhengen med bærekraftsmålene. Indikatorene skal tas i bruk fra og med 2021.

## 2.3 Øvrige nasjonale miljømål

Per 1. januar 2020 har Norge 23 nasjonale miljømål, fordelt på områdene naturmangfold, kulturminner og kulturmiljø, friluftsliv, forurensning, klima, og polarområdene. For hvert miljømål er det etablert indikatorer som gjør det mulig å vurdere utviklingen over tid. Disse indikatorene oppdateres jevnlig og er samlet presentert på Miljøstatus.

Forvaltning av kulturmiljø på Svalbard hører inn under resultatområde Polarområdene. Et av de eksisterende tre målene under dette resultatområdet gjelder kulturmiljø:

- De 100 viktigste kulturminnene og kulturmiljøene på Svalbard skal sikres gjennom forutsigbar og langsiktig forvaltning.

**Boks 2.1 Sentrale begreper i kulturmiljøforvaltningen**

Fredning	Den strengeste form for vern, hjemlet i kulturminneloven og svalbardmiljøloven. Både kulturminner og kulturmiljøer kan fredes.
Automatisk fredning	Fredning etter kulturminneloven eller svalbardmiljøloven uten særskilt vedtak. Dette gjelder: – kulturminner fra før 1537 – samiske kulturminner fra år 1917 eller eldre – faste og løse kulturminner på Svalbard fra før 1946 I tillegg kan stående byggverk med opprinnelse fra perioden 1537 – 1649 erklæres som automatisk fredet. Staten har eiendomsrett til løse kulturminner som er eldre enn 1537, samiske kulturminner fra år 1917 eller eldre, mynter eldre enn 1650 og skipsfunn eldre enn 100 år.
Vedtaksfredning	Fredning etter kulturminneloven eller svalbardmiljøloven gjennom særskilt vedtak. Vedtaksfredninger etter kulturminneloven kan omfatte alle typer kulturminner yngre enn 1537, stående byggverk yngre enn 1649, kulturmiljøer og fartøy. Vedtaksfredninger etter svalbardmiljøloven kan omfatte kulturminner yngre enn 1945.
Forskriftsfredning	Fredning etter kulturminneloven gjennom vedtak av forskrift. Det gjelder bygninger og anlegg som omfattes av en statlig verneplan og som var i statlig eie på fredningstidspunktet. Dette innebærer en forenklet fredningsprosedyre. Forskriftsfredning brukes også ved fredning av kulturmiljøer, jf. kulturminneloven § 20.
Midlertidig fredning	Brukes dersom et kulturminne eller et kulturmiljø er truet og der det er behov for å vurdere verneverdien med tanke på permanent fredning.
Kulturarv	Samlebetegnelse for materiell og immateriell kulturarv. Immateriell kulturarv omfatter praksis, framstillinger, uttrykk, kunnskap og ferdigheter. Betegnelsen blir særlig brukt i internasjonal sammenheng.
Kulturmiljø	Områder hvor kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng. Med denne meldingen innfører regjeringen begrepet «kulturmiljø» som samlebetegnelse. Samlebegrepet dekker begrepene «kulturminner, kulturmiljøer og landskap» og brukes når feltet omtales som helhet.
Kulturminne	Spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til.
Landskap	Et område, slik folk oppfatter det, hvis særpreg er et resultat av påvirkningen fra og samspillet mellom naturlige og/eller menneskelige faktorer.
Verdensarv	Kulturarv og/eller naturarv som er innskrevet på Unescos verdensarvliste. Verdensarvområdene utgjør en felles arv som er umistelig for hele menneskeheten, på tvers av landegrensene.
Verneverdig/ bevaringsverdig	Kulturminne/kulturmiljø som har gjennomgått en kulturhistorisk vurdering og er identifisert som verneverdig. De fleste verneverdige kulturminner/kulturmiljøer har ikke et formelt vern etter kulturminneloven, plan- og bygningsloven eller en bindende avtale.

Kilde: Kulturminneloven, den europeiske landskapskonvensjonen, Riksantikvarens ordliste over sentrale begreper

«Svalbardmålet» omfattes ikke av de nye nasjonale målene og omtales derfor ikke nærmere i meldingen.

## 2.4 Innspill til meldingen

---

I arbeidet med meldingen inviterte Klima- og miljødepartementet til tre åpne regionale innspillmøter i henholdsvis Lillehammer, Førde og Tromsø. Det ble i tillegg avholdt et nasjonalt innspillmøte i Oslo. Departementet har mottatt 118 skriftlige innspill totalt<sup>2</sup>.

Deltakelsen på innspillmøtene og de skriftlige innspillene viser et stort engasjement fra blant annet frivillige organisasjoner, næringsliv, museer, kunnskapsinstitusjoner og regional kulturmiljøforvaltning. Innspillene utgjør et viktig kunnskapsgrunnlag både for denne meldingen og for det videre arbeidet med å følge opp nye nasjonale mål.

---

<sup>2</sup> De skriftlige innspillene er publisert på Klima- og miljødepartementets nettsider.

I mange av innspillene understrekes behovet for å se kulturmiljøpolitikken som en del av arbeidet med å løse de globale miljøutfordringene. Herunder kulturarvens bidrag til å nå FNs bærekraftsmål, og de tre dimensjonene av bærekraftig utvikling; miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft. I flere av innspillene understrekes det behov for i større grad å vektlegge «de grønne» sidene ved bruk og gjenbruk. Flere peker på behovet for mer kunnskap og økt vektlegging av virkemidler som synliggjør kulturarvens bidrag i lys av bærekraftsmålene.

Flere av innspillene peker også på behovet for kunnskap og kompetanse. Dette gjelder både kulturarv som kilde til kunnskap, men også behovet for å kunne forvalte og bevare kulturarven som grunnlag for opplevelser og engasjement.

I mange av innspillene understrekes betydningen av tilskuddsordninger og økonomiske insentiver, blant annet for å forvalte og ta vare på deler av kulturarven som ikke fanges opp av eksisterende ordninger. Det etterlyses også bedre tverrdepartementalt samarbeid og tydeliggjøring av sektoransvaret.

### 3 Sammendrag

Formålet med denne stortingsmeldingen er å presentere nye nasjonale mål i kulturmiljøpolitikken og å tydeliggjøre kulturmiljøfeltet som en viktig del av klima- og miljøpolitikken. Meldingen består av tre hoveddeler.

#### Del I Status og utviklingstrekk

Her beskrives arbeidet som er gjort for å nå de eksisterende nasjonale målene for kulturminner og kulturmiljø. Dette omtales i kapittel 4.

Noen av de sentrale utfordringene som dagens kulturmiljøforvaltning står overfor omtales i kapittel 5.

Videre, i kapittel 6, redegjøres det for sentrale aktører i kulturmiljøforvaltningen. Her gis det både et kort historisk tilbakeblikk, samt en oversikt over dagens forvaltning. Regionreformen, som trådte i kraft 1. januar 2020 medfører flere endringer for kulturmiljøforvaltningen.

Avslutningsvis, i kapittel 7, redegjøres det for noen viktige overordnede føringer og rammer, herunder internasjonale avtaler med relevans for kulturmiljøforvaltningen.

#### Del II Nasjonale mål

Denne delen inneholder en nærmere redegjørelse for forslag til tre nye nasjonale kulturmiljøsmål og tiltak og virkemidler for å nå dem.

Regjeringens forslag til nytt nasjonalt mål om at *Alle skal ha mulighet til å engasjere seg og ta ansvar for kulturmiljø* omtales i kapittel 8. Her vektlegges kulturmiljø som felles gode og felles ansvar. Deltaelse og demokrati gjennom frivillig innsats, medvirkning og samskaping er sentrale temaer, i tillegg til tilgjengeligheten til kulturmiljø og kulturmiljødata i en digital tid. Her omtales også rammevilkå-

rene for eiere og brukere, herunder rådgivningstjenester og Kulturminnefondet.

Regjeringens forslag til nytt nasjonalt mål om at *Kulturmiljø skal bidra til bærekraftig utvikling gjennom helhetlig samfunnsplanlegging* omtales i kapittel 9. Her tydeliggjøres kulturmiljøets rolle i alle de tre dimensjonene ved bærekraftig utvikling: miljømessig bærekraft, sosial bærekraft og økonomisk bærekraft, samt hvordan samfunnsplanlegging og arealforvaltning er grunnleggende for å ivareta kulturmiljø som en samfunnsressurs.

Regjeringens forslag til nytt nasjonalt mål om at *Et mangfold av kulturmiljø skal tas vare på som grunnlag for kunnskap, opplevelse og bruk*, omtales i kapittel 10. Her redegjøres det for en overgang fra bevaringsprogram til bevaringsstrategier, økonomiske virkemidler, samarbeid og lovverk. Det mangfoldet som tas vare på skal synliggjøre et kulturelt, sosialt og geografisk mangfold fra ulike tidsperioder.

#### Del III Kunnskap og internasjonalt samarbeid

Her omtales to tema som er viktige for at målene skal kunne nås.

I kapittel 11 om omtales betydningen fagutvikling og forskning har for at kulturmiljøfeltet kan utvikles, relateres til viktige samfunnsutviklingstrekk og være relevant i et samfunn i utvikling. I dette kapitlet omtales også kunnskap om tilstand samt kulturmiljødata og dokumentasjon.

Internasjonalt samarbeid omtales i kapittel 12. Her redegjøres det for internasjonalt samarbeid på kulturmiljøfeltet og hvordan dette støtter opp under Norges internasjonale forpliktelser og ambisjoner.

Det redegjøres for økonomiske og administrative konsekvenser av prioriteringene i meldingen i kapittel 13.





*Del I*  
*Status og utviklingstrekk*



## 4 Status for eksisterende nasjonale mål

De eksisterende nasjonale målene for kulturminner og kulturmiljø ble presentert i St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner*. Et samlet Storting sluttet seg til tre nasjonale mål for kulturminnepolitikken i 2005. Tidspunktet for når målene skulle være nådd ble satt til 2020.

I ettertid er automatisk fredete og andre arkeologiske kulturminner skilt ut som et eget mål.

Eksisterende nasjonale mål for kulturminner og kulturmiljø er følgende:

- Miljømål 2.1 – Tapet av verneverdige kulturminne skal minimerast
- Miljømål 2.2 – Eit prioritert utval automatisk freda og andre arkeologiske kulturminne skal ha eit ordinært vedlikehaldsnivå innan 2020
- Miljømål 2.3 – Eit representativt utval kulturminne og kulturmiljø skal vere vedtaksfreda innan 2020
- Miljømål 2.4 – Freda bygningar, anlegg og fartøy skal ha eit ordinært vedlikehaldsnivå innan 2020

St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* bygget på den offentlige utredningen NOU 2002:1 *Fortid former framtid – Utfordringer i en ny kulturminnepolitikk*, og en bred høring av denne. Ambisjonene i meldingen ble opprettholdt og handlingsplanen operasjonalisert i ti bevaringsprogram gjennom St.meld. nr. 26 (2006–2007) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*. Dette har lagt grunnlaget for forvaltningen av kulturmiljø de siste 15 årene.

Riksrevisjonen gjennomførte i 2008–2009 en forvaltningsrevisjon av departementets oppfølging knyttet til fredete og verneverdige bygninger etter 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 viktige forutsetninger for at forvaltningen skal nå målene på disse områdene, ikke var på plass og at dette innebar en vesentlig risiko for at målene ikke blir nådd innen fristen i 2020. Det ble blant annet pekt på at forvaltningen manglet oversikt over verneverdige kulturminner.

Oppfølgingen av Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon skjedde gjennom *Kunnskapsløftet for kulturminneforvaltningen* i perioden 2011–2017. Dette initiativet bestod av de fem delprosjektene *Verktøy og integrasjonsutvikling i Askeladden*, *Kulturminneportal*, *Styrking av kommunal kompetanse*, *Registrering av automatisk fredete, samiske bygninger og Etablering av et miljøovervåkingsprogram for verneverdige kulturminner*.

Med bakgrunn i Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon og representantforslag 129 S (2010–2011) *Om en gjennomgang av kulturminnepolitikken*, ble det lagt fram en stortingsmelding om kulturminnepolitikken i 2013; Meld. St. 35 (2012–2013) *Framtid med fotfeste – Kulturminnepolitikken*. Denne meldingen inneholdt en statusoppdatering på hva som gjensto for å nå de nasjonale målene.

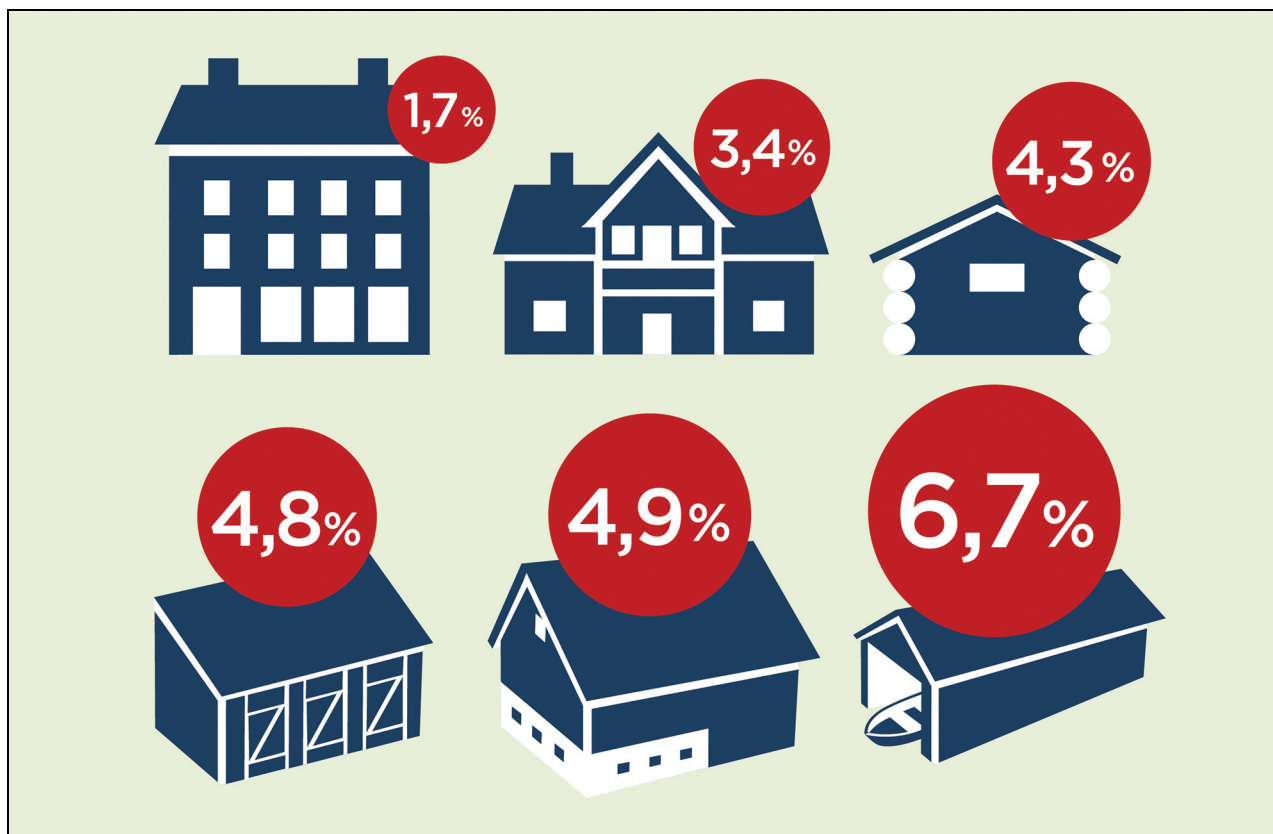
Miljøstatus viser miljøets tilstand og utvikling. Nedenfor gis det en statusoppdatering per 2018 for de eksisterende fire nasjonale målene på kulturmiljøfeltet. Tallene er i hovedsak hentet fra Miljøstatus. Der nyere tall foreligger er dette presisert.

### Miljømål 2.1

#### *Tapet av verneverdige kulturminne skal minimerast*

Utviklingen for dette målet har vært positiv og tapsprosenten har sunket de siste årene. Denne vurderingen er basert på data fra åtte indikatorer:

- Prosentvis årlig tap av verneverdige kulturminner i utvalgte områder
- Prosentvis årlig tap av SEFRAK-registrerte bygninger i utvalgte områder
- Størrelsen på areal med bevaringsstatus etter plan- og bygningsloven
- Prosentvis årlig tap av kulturminner i jordbrukets kulturlandskap
- Antall kommuner med oppdatert oversikt over verneverdige kulturminner og kulturmiljø
- Antall kommuner med plan etter plan- og bygningsloven for kulturminner og kulturmiljø
- Antall kommuner med tilgang på kulturminnekompetanse
- Antall verneverdige kulturminner og kulturmiljø i kulturminnedatabasen Askeladden



Figur 4.1 Tap av verneverdige kulturminner.

Figuren viser tap av enkelte bygningskategorier i perioden 2015–2019. Sjøhus/naust har den største tapsprosenten på 6,7 prosent. Driftsbygninger har tap på nesten 5 prosent, mens mindre uthus og seter/utmarkshus har godt over 4 prosent tap de siste fem årene. I 2005–2010 var det driftsbygninger og seter/utmarkshus som hadde den største tapsprosenten på henholdsvis 6,3 og 6,8 prosent.

Kilde: Riksantikvaren og NIKU

Med verneverdige kulturminner menes kulturminner hvor det er foretatt en kulturhistorisk vurdering. Begrepet dekker også kulturminner som er gitt et formelt vern, gjennom særskilt kommunalt vedtak, vedtak etter plan- og bygningsloven, blant annet kommunale kulturminneplaner.

Innsamlete data viser blant annet at det årlige tapet av verneverdige kulturminner nå er i underkant av 1 prosent. Oversikt fra miljøovervåkingsprogrammet *Verneverdige kulturminner i utvalgte kommuner*, som måler utviklingen i utvalgte kommuner i femårs-intervaller, viser blant annet at det årlige tapet har sunket de senere årene, fra 1 prosent i periodene 2000–2014 til 0,8 prosent i inneværende femårs-periode (2015–2019). Undersøkelsen viser at det er liten forskjell i tapet av bygninger knyttet til landbruk, fiske og fangst sammenlignet med andre sektorer. Sjøhus og naust er den bygningstypen der det er størst tap. Når det gjelder tilstand, er andelen truede bygninger klart høyest i primærnæringene, hvor bygninger som

er vurdert som truet utgjør 18 prosent, mot 5 prosent i øvrige samfunnssektorer.

Riksantikvarens prosjekt *Kulturminner i kommunen*, er en del av *Kunnskapsløftet for kulturminneforvaltningen*. Gjennom denne satsingen gis det tilskudd til kommuner som vil lage egen kulturminneplan. Riksantikvaren har per 1. januar 2020 gitt midler til over 370 kommuner for å lage kulturminneplaner. I tillegg til kurs og samlinger, har dette vært med på å styrke den kommunale forvaltningen av kulturminner. Gjennom satsingen har kulturminner i økende grad blitt satt på den lokalpolitiske dagsorden og skapt engasjement i kommunene. Om lag 150 kommuner har vedtatt kulturminneplaner.

Når det gjelder de øvrige indikatorene foreligger det ikke tilstrekkelig datagrunnlag. I påvente av nye nasjonale mål er alle indikatorene likevel beholdt og synliggjort i målstrukturen på Miljøstatus.



## Miljømål 2.2

*Eit prioritert utval automatisk freda og andre arkeologiske kulturminne skal ha eit ordinært vedlikehaldsnivå innan 2020*

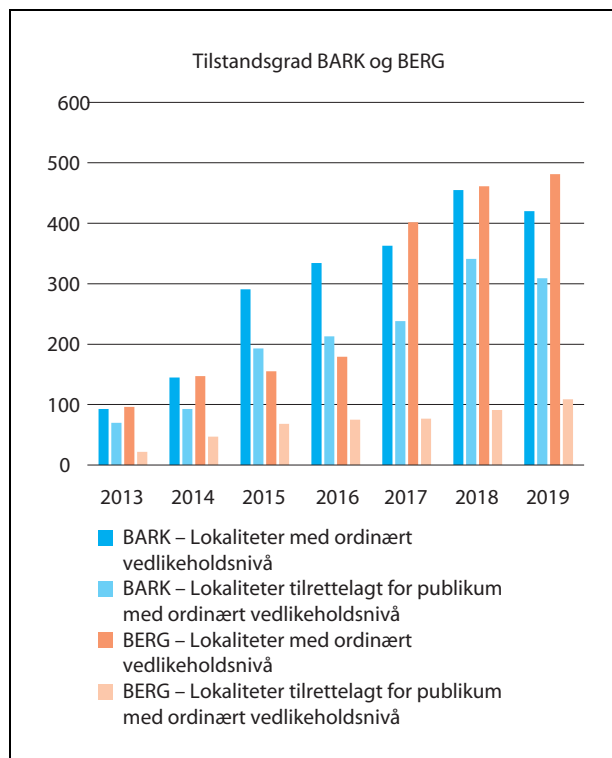
Utviklingen for dette målet er positiv, men kan ikke vurderes som oppnådd. Denne vurderingen er basert på seks indikatorer:

- Årlig tap og skade på automatisk fredete arkeologiske kulturminner i utvalgte områder og etter årsaksforhold
- Tallet på automatisk fredete kulturminner som blir fjernet gjennom dispensasjon
- Tallet på automatisk fredete kulturminner der det er utført undersøkelser for å dokumentere og ivareta kildeverdi
- Tallet på automatisk fredete kulturminner der det er utført utbedrende tiltak og/eller tilrettelegging
- Tallet på automatisk fredete kulturminner med et tilfredsstillende bevarings- og vedlikeholdsnivå
- Tallet på arkeologiske kulturminner med et tilfredsstillende bevarings- og vedlikeholdsnivå som er tilrettelagt for publikum

I perioden 2000-2014 ble det gjennomført kontrollregistreringer av automatisk fredete, arkeologiske kulturminner i 16 kommuner. Registreringene var en del av miljøovervåkingsprogrammet *Fortidens minner i dagens landskap - Status for automatisk fredete kulturminner i utvalgte kommuner*. Tall fra disse registreringene viste at tapet av automatisk fredete, arkeologiske kulturminner gikk signifikant ned i perioden. De siste årene fram mot 2014 var tapsprosenten på under 0,5 prosent årlig. Tallene viser at det er aktiviteter knyttet til jordbruk, husbygging og fritidsaktiviteter som påfører arkeologiske kulturminner mest skade.

Fra og med 2015 gjennomføres det kontrollregistreringer i ti utvalgte kommuner gjennom miljøovervåkingsprogrammet *Status og tilstandsovervåking av automatisk fredete arkeologiske kulturminner i utvalgte kommuner*, jf. boks 11.2. Dette programmet har flyttet fokus fra kontrollregistreringer og kontrollinnmålinger av enkeltminner, til å se på statusendringer for hele lokaliteter. Registreringene gjennomføres i femårs-intervaller, og resultatene fra 2015-2019 vil foreligge i løpet av 2020.

To av Riksantikvarens bevaringsprogrammer har vært viktige tiltak for å nå målet; *Bevaringsprogrammet for utvalgte arkeologiske kulturminner* og *Bevaringsprogrammet for bergkunst*. Arbeidet med å sikre et tilfredsstillende bevarings- og vedlike-



Figur 4.2 Vedlikeholdsnivå og tilrettelegging av utvalgte arkeologiske kulturminner og bergkunst.

Utviklingen for bevaringsprogrammene *Utvalgte arkeologiske kulturminner* (BARK) og *Bergkunst* (BERG) fra 2013–2019.

Kilde: Riksantikvaren

holdsnivå er en viktig del av disse to bevaringsprogrammene. Tall per 1. januar 2020 viser at 420 av 450 utvalgte arkeologiske kulturminner har fått et ordinært vedlikehold. 309 av disse er også tilrettelagt for publikum. Nedgangen etter 2018 skyldes primært en opprydding i og bortfall av prosjekter. Tilsvarende viser tall per 1. januar 2020 at 481 av 500 bergkunstlokaliteter har fått et ordinært vedlikeholdsnivå. 109 av disse er tilrettelagt for publikum.

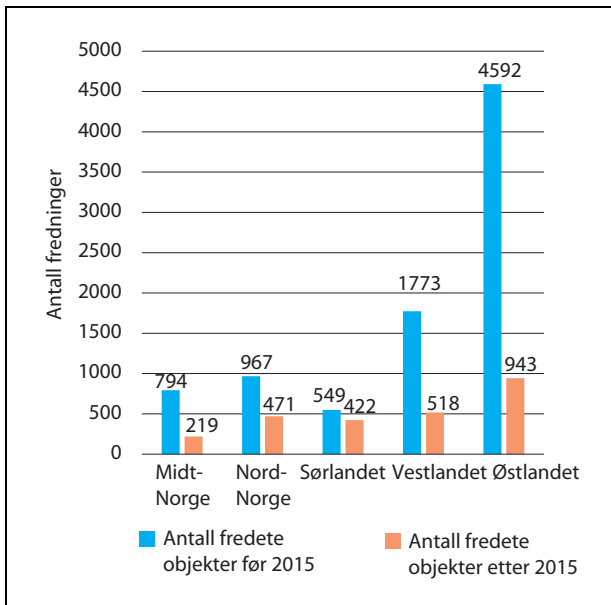
Noen av indikatorene til miljømål 2.2. har vist seg å være vanskelig å beregne. I påvente av nye nasjonale mål er alle indikatorene likevel beholdt og synliggjort på Miljøstatus.

## Miljømål 2.3

*Eit representativt utval kulturminne og kulturmiljø skal vere vedtaksfreda innan 2020*

Utviklingen mot målet er positiv. Denne vurderingen er basert på følgende indikator:

- Tallet på fredete bygninger og anlegg fordelt etter geografisk, sosial, etnisk og nærings- og tidsmessig bredde



Figur 4.3 Oversikt over geografisk fordeling av fredningssaker før og etter 2015.

Oversikten inneholder enkeltminner som bygninger, fartøy, kirker, tekniske og industrielle kulturminner og utomhusanlegg.

Kilde: Riksantikvaren

Riksantikvarens fredningsstrategi fra 2015 har vært lagt til grunn for arbeidet med fredningssaker. Strategien skal bidra til en mer representativ fredningsliste. I oppfølgingen av denne har slutføring av igangsatte fredningssaker blitt prioritert. En oversikt over vedtatte og oppstartete fredningssaker siden 2015, viser at den geografiske bredden er bedret. Flere kategorier kulturminner som er prioritert i strategien, og som tidligere har vært underrepresentert, er også bedret. En strengere prioritering av hvilke fredningssaker som startes opp, mer effektive prosesser, herunder eierinvolvering, bedre veiledning og oppfølging av saker, har gitt resultater.

Tall per 1. januar 2020 viser at om lag 8 500 bygninger og anlegg er fredet, hvorav om lag 3 400 er i privat eie.

#### Miljømål 2.4

*Freda bygninger, anlegg og fartøy skal ha eit ordinært vedlikeholdsnivå innan 2020*

Utviklingen mot målet er positiv, men ikke tilstrekkelig til at målet nås i 2020. Denne vurderingen er basert på to indikator:

- Andel fredete bygninger og anlegg med ordinært vedlikeholdsnivå (i prosent)
- Antall fredete fartøy, og fartøy som inngår i verneplan for fartøy og som er satt i stand

Tall fra 2018 viser en positiv utvikling i tilstanden for fredete bygninger og anlegg. Indikatoren er knyttet til bevaringsprogrammet *Fredete hus i privat eie*, som både bidrar med tilskuddsmidler og kompetanse for å sikre at fredete bygninger og anlegg i privat eie skal ha ordinært vedlikeholdsnivå. Oppfølgingen av dette bevaringsprogrammet har vært høyt prioritert. Bevaringsprogrammet omfatter ca. 3 400 bygninger. Omlag 40 prosent av de registrerte bygningene har et ordinært vedlikeholdsnivå. Dette er en forbedring fra 2017. Om lag 15 prosent har behov for omfattende utbedringer.

Videre har 11 av de 15 anleggene i bevaringsprogrammet *Tekniske og industrielle kulturminner* per 2019 status som istandsatt, men vil ha behov for midler til å opprettholde god tilstandsgrad. Per 1. januar 2020 er antall anlegg med ordinært vedlikeholdsnivå nedjustert til ti.

Alle stavkirkene er istandsatt gjennom bevaringsprogrammet som ble fullført i 2015. Arbeidet omfattet tiltak på konstruksjoner og fundamenter i tillegg til konservering av kirkekunsten. Tilstanden på kirkene sjekkes årlig, og eierne har mulighet for å søke om tilskudd til vedlikehold. Brannsikringen av stavkirkene følges opp av Riksantikvaren i samarbeid med eierne.

Alle de åtte verdensarvområdene i Norge har verdensarvkoordinatorfunksjon og verdensarvråd med politisk representasjon. Per 1. januar 2020 er verdensarvsentre etablert for seks av områdene. Alle områdene har forvaltningsplaner. Istandsetting og skjøtsel er vektlagt i bevaringsprogrammet *Verdensarven* og andre bevaringsprogram som berører verdensarvområdene. Generelt er tilstanden forbedret. Mange bygninger er satt i stand og skjøtsel og formidling er forbedret, men det er fortsatt behov for sterk innsats for å ta vare på verdensarvverdiene.

Om lag 250 fartøy har status som vernet gjennom frivillige avtaler med Riksantikvaren. Per 1. januar 2020 er 14 av disse fredet, og ett fartøy er midlertidig fredet. 19 prosent av fartøyene har et ordinært vedlikeholdsnivå. Det betyr at fartøyet enten er sertifisert og ikke har fått pålegg om utbedringer, eller at det ikke skal sertifiseres og har et vanlig vedlikeholdsnivå. Av de øvrige har 25 prosent et moderat behov for tiltak. Resten av fartøyene, det vil si 56 prosent, har et betydelig behov for tiltak og utbedring.

For fredete bygninger i private eie og for fartøy vil målet om ordinært vedlikeholdsnivå innen 2020 ikke kunne nås.





Figur 4.4 Sjølingstad Uldvarefabrik ble fredet i 2019.

Sjølingstad Uldvarefabrik er et av 15 anlegg som inngår i bevaringsprogrammet *Tekniske og industrielle kulturminner*. Disse anleggene representerer et nasjonalt tverrsnitt av kulturminner og kulturmiljøer knyttet til den industrielle utviklingen i landet. Sjølingstad Uldvarefabrik er valgt som en representant for ull- og tekstilvareindustrien fra siste del av 1800-tallet og utover på 1900-tallet. Foto: Øystein Hagland, Riksantikvaren

#### Boks 4.1 Fredete kulturminner og kulturmiljøer i Norge

Oversikt over antall fredete kulturminner og kulturmiljøer i Norge per 1. januar 2020.

Automatisk fredete, arkeologiske kulturminner	ca. 280 000
Automatisk fredete, samiske bygninger	ca. 900-950
Fredete bygninger og anlegg (særskilt vedtak eller forskrift)	ca. 8 500
Fredete kulturmiljøer	12
Skipsfunn (eldre enn 100 år)	ca. 1 600
Fredete fartøy	14

I følge Statistisk sentralbyrå var det per 1. januar 2019 4,2 millioner bygninger i Norge. Fredete bygninger og anlegg utgjør 0,2 prosent av det totale antall bygninger.

## 5 Samfunnsutfordringene anno 2020

Høsten 2015 vedtok FNs medlemsland Agenda 2030 og 17 mål for bærekraftig utvikling fram mot 2030. Bærekraftsmålene ser miljømessig, sosial og økonomisk utvikling i sammenheng. De gjelder for alle land og er et veikart for den globale innsatsen for en bærekraftig utvikling. Bærekraftsmålene er universelle og legger føringer for alle politikkområder, inkludert kulturmiljøpolitikken. Bærekraftig utvikling innebærer en samfunnsutvikling der dagens behov skal dekkes uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov<sup>1</sup>.

Innsats for å verne om og sikre verdens kultur- og naturarv er omtalt i et eget delmål under bærekraftsmål 11 *Bærekraftige byer og samfunn*, men kulturmiljø bidrar også til måloppnåelse innenfor flere av de andre bærekraftsmålene. Agenda 2030 framhever at kultur, kulturarv og kreativitet har betydning for menneskeheten og har et stort potensial for å bidra til miljømessige, sosiale og

økonomiske mål innenfor flere av de 17 bærekraftsmålene. I tillegg til bærekraftsmål 11 *Bærekraftige byer og samfunn*, gjelder det blant annet målene 8 *Anstendig arbeid og økonomisk vekst*, 12 *Ansvarlig forbruk og produksjon*, 13 *Stoppe klimaendringene* og 16 *Fred og rettferdighet*.

Det er mange og sammensatte årsaker til at kulturmiljø ødelegges eller går tapt. Mange av disse årsakene er sammenfallende med de store driverne i samfunnet, som klimaendringer og strukturelle endringer knyttet til bosetning og demografi. Endret arealbruk, som ifølge det Internasjonale Naturpanelet er den største trusselen mot tap av naturmangfold, kan også være en stor trussel mot kulturmiljø.

Fram mot år 2100 vil klimaet bli varmere, med mer nedbør, kortere snøsesong, minkende isbreer, flere og større regnflommer og stigende havnivå. Klimaendringene øker belastningen på kulturmiljøet. Et fuktigere og varmere klima vil gi økt fare for råte- og insektskader. Akutte hendelser som flom, skred, brann og kraftig nedbør kan true de kulturhistoriske verdiene. På Svalbard er

<sup>1</sup> *Vår felles framtid*, sluttrapport fra Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (Brundtlandkommisjonen), 1987.



Figur 5.1 FNs 17 bærekraftsmål.

Kilde: FN-sambandet

for eksempel strandsonen særlig utsatt med økt erosjon og større nedbrytning av biologisk materiale som følge av at permafrosten tiner. Enkelte tiltak for å redusere klimagassutslipp kan i noen tilfeller også ha negative konsekvenser for kulturhistoriske verdier. Eksempler på dette er kraftproduksjonsanlegg og eneregieffektiviseringstiltak.

Demografiske endringer treffer ulikt og har ulike konsekvenser. De største byene og tettstedene opplever befolkningsvekst, hovedsakelig på grunn av fødselsoverskudd og innvandring. Ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå bodde 82 prosent av den norske befolkningen i byer og tettsteder i 2019. Byvekst, fortetting og kompakt byutvikling kan legge press på verdifulle kulturhistoriske bymiljøer og landskap. Flere mindre steder opplever derimot fraflytting.

I noen deler av landet fører demografiske endringer til at blant annet jordbruksdrift opphører og tidligere jordbruksarealer gror igjen, og at våningshus, driftsbygninger, sjøhus og andre bygninger går ut av bruk. I andre deler av landet er arealpresset stort. For bygninger, anlegg og landskap som har kulturhistorisk verdi, kan endringer i bosetning og næringer medføre at det er utfordrende å ta vare på og forvalte kulturmiljøet på en god måte.

## 5.1 Det grønne skiftet

Kulturmiljøpolitikken generelle verdigrunnlag er basert på at kulturmiljø representerer både miljømessige, kulturelle, sosiale og økonomiske verdier. Det har betydning for enkeltmenneskers identitet, trivsel og selvforståelse. Det gir steder særpreg og egenart og er en ressurs for lokalsamfunns- og næringsutvikling. Ved vurdering av de enkelte kulturminnenes bevaringsverdi har kulturmiljøforvaltningen i Norge delt kulturmiljøverdiene i tre hovedkategorier: kunnskap, opplevelse og bruk.

Kulturmiljøforvaltningen har gått fra å ha oppmerksomhet rettet først og fremst på vern av det enkelte kulturminnet til å fokusere på menneskene og kulturmiljøets betydning for samfunnet i et langsiktig perspektiv.

Både av hensyn til klima, ressursbruk og økonomi vil det være samfunnsnyttig å legge til rette for gjenbruk og istandsetting av kulturminner og kulturmiljøer, som en del av en satsing på sirkulær økonomi.

Økt vektlegging av gjenbruk av den eksisterende bygningsmassen, inkludert fredete og verneverdige bygninger og anlegg, er et viktig bidrag i arbeidet med å redusere klimagassutslippene.

Kunnskapsproduksjon om menneskelig tilpasning til økosystemet har vært et viktig tema i kulturhistorisk forskning siden midten av 1800-tallet. De siste tiårene har det vært en økende bevissthet om menneskers påvirkning på landskap og miljø. Kulturmiljøforskningen kan gi kunnskap og perspektiver knyttet til hvordan mennesker og miljø, kultur og natur har spilt sammen gjennom tidene, og innsikt i menneskets tilpasningsevne i møte med klimautfordringer og ulike historiske veivalg.

## 5.2 Demokrati

Norge har en rik og mangfoldig kulturarv, som er vitnesbyrd om og uttrykk for en lang rekke verdier, kulturer og historier fra menneskers mer enn 11 000 år lange tilpasning til og bruk av omgivelsene. Kulturarv favner hele historien på godt og vondt, og vitner om både kloke og mindre kloke valg som er tatt. Kulturminner og kulturmiljøer kan gi en opplevelse av tilhørighet til et lokalsamfunn og en følelse av samhørighet på tvers av tid og rom, men de kan også gi nye perspektiver gjennom undring og refleksjon.

Kulturarv fungerer som en bro mellom fortid, nåtid og framtid ved å synliggjøre et kulturelt, sosialt og geografisk mangfold fra ulike tidsperioder, og ved å få fram ulike historier og synsvinkler.

I løpet av de siste hundre årene har kulturmiljøforvaltningen beveget seg fra å vektlegge kulturminner og monumenter som bare gjenspeiler en liten del av historien og som særlig knyttes til ett sosialt sjikt, til å løfte fram et større mangfold av kulturmiljø. Eksempler på dette er kulturmiljø knyttet til hverdagsliv, lokalsamfunn, sosiale forskjeller og ulike etniske og kulturelle grupper.

Alle steder, bygder og byer har sine kvaliteter og særpreg. Kulturmiljøforvaltningen skal arbeide for å synliggjøre og ivareta de kulturhistoriske verdiene ved disse. Kommunenes ansvar for å velge ut og forvalte lokalt kulturmiljø er helt vesentlig for å nå målet om å ta vare på et mangfold.

Kulturmiljøforvaltningen skal bidra til at bevissthet og kunnskap om hele historien blir bevart og formidlet, også de delene som kan være vonde å minnes eller som kan utfordre dagens verdisyn. Eksempler på dette kan være krigsfangeleire eller kulturminner og kulturmiljøer knyttet til psykiatri, fengselsvesen, fornorskingspolitikken og statens behandling av barnehjemsbarn. Det er viktig at forvaltningen inkluderer vanskelig kulturarv slik at også framtidige generasjoner får mulighet til å fortolke historien på sin måte.

Demokrati og demokratisering handler i stor grad om medvirkning og muligheter for innflytelse. Alle har rett til å ta del i den kulturarv som de selv velger, samtidig som de respekterer andres rettigheter og friheter. Slik skaper kulturarv en arena for demokratibygging, medvirkning og ytringskultur. Kulturarv angår alle.

Demokratisering i betydningen «folkestyre» innebærer blant annet å styrke demokratiet. Regi-onreformen og omorganiseringen av kulturmiljøforvaltningen i Norge, jf. kapittel 9, legger stor vekt på styrking av lokaldemokratiets rolle i spørsmål som gjelder bruk og vern av kulturarven. Demokratisering av kulturarv innebærer også å anerkjenne og være åpen for de store variasjonene i hva som anses å være viktig og relevant.

Lokalsamfunnenes rolle på kulturmiljøfeltet har fått økt betydning de senere årene. Kommunene, fylkeskommunene og Sametinget skal ikke bare gjennomføre statlig kulturmiljøpolitikk, men være selvstendige aktører med egne mål. I *Europeisk kulturarvstrategi for det 21. århundre*<sup>2</sup> oppfordres Europarådets medlemsland og relevante aktører til å legge vekt på aktiv deltakelse basert på godt styresett. Den går også et skritt videre ved å sette mennesker og demokratiske verdier i sentrum for en tverrfaglig, tverrsektoriell og utvidet forståelse av kulturarv. Strategien vektlegger betydningen av å skape bånd mellom lokalsamfunn og deres kulturarv.

Bred deltakelse i alle deler av det sivile samfunn er viktig for demokratiet og for enkeltmennesker. Målet om at alle skal ha mulighet til å engasjere seg og ta ansvar for kulturmiljø, innebærer et ønske om økt deltakelse og en økt demokratisering av kulturmiljøfeltet. Deltakelse kan utøves individuelt gjennom personlig, ikke-organisert engasjement, eller gjennom organisasjoner og regulerte medvirkningsprosesser, jf. kapittel 8.

En økende andel av befolkningen har enten vokst opp i et annet land enn Norge eller har foreldre som har gjort det. Kulturarv kan brukes til å skape dialog og bidra positivt i et samfunn med demografiske endringer. Kulturarv kan også bidra til sosial og kulturell integrering, bidra til å styrke fellesskapsfølelse, være arenaer for deltakelse og et insitament for læring basert på mangfold og variasjon.

<sup>2</sup> Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the European Cultural Heritage Strategy for the 21st century (CM/Rec(2017)1), vedtatt 22. februar 2017.

## Urfolks kulturarv

Samene er anerkjent som urfolk i Norge. I § 108 i grunnloven heter det:

Dei statlege styresmaktene skal leggje til rette for at den samiske folkegruppa kan tryggje og utvikle samisk språk, kultur og samfunnsliv.

Norge har også folkerettslige forpliktelser som legger føringer for samepolitikken, blant annet ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27. FNs urfolks-erklæring (UNDRIP) inneholder også veiledende bestemmelser om minoriteter og urfolk.

Samisk kulturmiljø er en viktig kilde til kunnskap om samisk levesett, landskapsbruk og tilstedeværelse gjennom tidene. Alle samiske kulturminner fra 1917 og eldre er automatisk fredet etter kulturminneloven. I Meld. St. 31 (2018–2019) *Samisk språk, kultur og samfunnsliv*, er det både en situasjonsbeskrivelse og omtale av utfordringer framover for samisk kulturmiljøforvaltning. Sametingets rolle i kulturmiljøforvaltningen er nærmere beskrevet i kapittel 6.

## Minoriteters kulturarv

Ifølge Senter for Studier av Holocaust og Livssynsminoriteter (HL-senteret) finnes det ingen internasjonal enighet om hvordan begrepet minoritet bør defineres. Det er likevel vanlig å snakke om minoritetsgrupper av yrkesmessig, livssynsmessig, seksuell, språklig, nasjonal, religiøs eller etnisk art. Det største mangfoldet av minoriteter i Norge finnes blant de innvandrete minoritetene. Ifølge en oversikt fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet hadde Norge i 2019 en befolkning med bakgrunn i 221 land. Alle disse gruppene er med på å forme det som vil være framtidens norske kulturarv, både i materielle og immaterielle uttrykk.

De nasjonale minoritetene i Norge er jøder, kvener/norskfinner, rom, romanifolk/tatere og skogfinner. Norge er gjennom tilslutningen til Europarådets rammekonvensjon for beskyttelse av nasjonale minoriteter forpliktet til å legge til rette for at disse gruppenes kulturarv blir bevart og utviklet. De nasjonale minoritetene har beveget seg på tvers av nasjonale grenser, og deres kultur og kulturarv har derfor et større nedslagsfelt enn det som i dag er Norges grenser.





Figur 5.2 Tater-Millas hus er ett av få bevarte hus etter romanifolk/tatere.

Tater-Millas hus i Våler kommune er bygget i ca. 1940. Jenny Emilie Pettersen (1886-1976) eide huset, med tilhørende uthus og hage.

Foto: Berit Rønsen, Riksantikvaren

### 5.3 Digitalisering

Den teknologiske utviklingen har gått raskere enn de fleste kunne forutse. Internett og digitalisering har de siste 20 årene forandret samfunnet på en grunnleggende måte. I Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* heter det at den teknologiske utviklingen medfører organisatoriske og styringsmessige utfordringer, men også muligheter. Teknologiutvikling og digitalisering av offentlig sektor er en drivkraft i forvaltnings- og tjenesteutviklingen. Digitaliseringen endrer forholdet mellom offentlige tjenestetilbydere og publikum på flere måter, blant annet ved at det legges til rette for nye samhandlingsformer.

Digitalisering bidrar til en mer effektiv forvaltning med gode digitale tjenester til både samarbeidspartnere og brukere. Forvaltning og aktiviteter som påvirker kulturmiljø er spredd over flere sektorer og forvaltningsnivåer. Dette skaper en

kompleksitet som det er viktig å ta høyde for i utviklingen av digitale tjenester.

Stadig bedre teknologi gir nye muligheter for kartlegging, dokumentasjon og formidling. Selv om digital dokumentasjon aldri vil kunne være en erstatning for materiell kulturarv, kan digitale dokumentasjonsmetoder og ulike digitale løsninger være viktige verktøy i formidling av kulturarv og i arbeidet med å sikre tilgjengelighet. Forvaltningen har tatt i bruk flere digitale verktøy allerede i dag, men det er potensial for økt bruk av slike verktøy.

Økt deling av data og ny teknologi for innhenting og analyse av data skaper store muligheter, men også utfordringer. Oppdatert og korrekt informasjon er kritisk ved bygging av digitale tjenester som baserer seg på dette. I utgangspunktet vil digital informasjon kunne skape et bedre beslutningsgrunnlag og det er viktig at brukere kan ha tillit til at den digitale informasjonen er korrekt.

## 6 Kulturmiljøforvaltning i Norge anno 2020

### 6.1 Et kort historisk tilbakeblikk

Den første organiserte innsatsen i Norge for å bevare fysiske spor etter mennesker fra tidligere tider, skjedde gjennom etableringen av historiske museer i Trondheim (Det Kongelige Norske Videnskabers Selskap, 1760), Bergen (Historisk Museum, 1825), Oslo (Universitetets Oldsaksamling, 1829), Tromsø (Tromsø Museum, 1872) og Stavanger (Stavanger Museum, 1875). Disse institusjonene og Foreningen til Norske Fortidsminnesmerkers Bevaring, som ble stiftet i 1844, er forløpere til dagens moderne kulturmiljøforvaltning.

Aldersverdi var tidlig et hovedpoeng for bevaringsarbeidet. *Lov om fredning og bevaring av fortidslevninger* fra 1905 etablerte et forvaltningsmessig skille ved middelalderen, der de arkeologiske landsdelsmuseene i Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø fikk ansvar for forvaltningen av de eldste sporene, mens Fortidsminneforeningen fikk ansvaret for bygninger. Dette skillet har preget kulturmiljøforvaltningen siden.

Riksantikvaren opprettes i 1912

Medlemmene i Fortidsminneforeningen var aktive pådrivere for opprettelsen av en riksantikvarstilling. Denne stillingen ble opprettet i 1912, med ansvar for å ivareta landets kulturminner fra middelalderen og nyere tid, både ruiner, bygninger og løse gjenstander. Vel og merke hvis disse ikke falt inn under museenes ansvarsområde. Embetet ble videreutviklet og styrket fram til omorganiseringen av kulturminneforvaltningen på 1980-tallet. Med utgangspunkt i St.meld. nr. 39 (1986–1987) *Bygnings- og fornminnevernet* og Stortingets behandling av denne, ble Riksantikvaren etablert som direktorat, med virkning fra 1. juli 1988. Riksantikvaren fikk da for første gang ansvar for arkeologiske kulturminner fra før reformasjonen (1537), som fram til da hadde ligget under ansvarsområdet til de fem arkeologiske landsdelsmuseene i Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø.

Økt regionalt ansvar

Myndighet og en rekke forvaltningsoppgaver ble overført fra Riksantikvaren til fylkeskommunene fra 1. januar 1990. Samisk kulturminneråd og senere Sametinget fikk overført tilsvarende myndighet for samiske kulturminner fra 1. september 1994. Fylkeskommunene og Sametinget har i løpet av disse årene bygd opp og utviklet kulturmiljøfaglig kompetanse og fått overført flere oppgaver. Utviklingen har skjedd i ulikt tempo og etter forskjellige modeller. Fra 1. januar 2020 ble en rekke nye oppgaver og førstelinjeansvar overført til fylkeskommunene som en del av regionreformen. Som en oppfølging av regionreformen ble tilsvarende myndighet og oppgaver overført til Sametinget for samiske kulturminner fra 1. januar 2020.

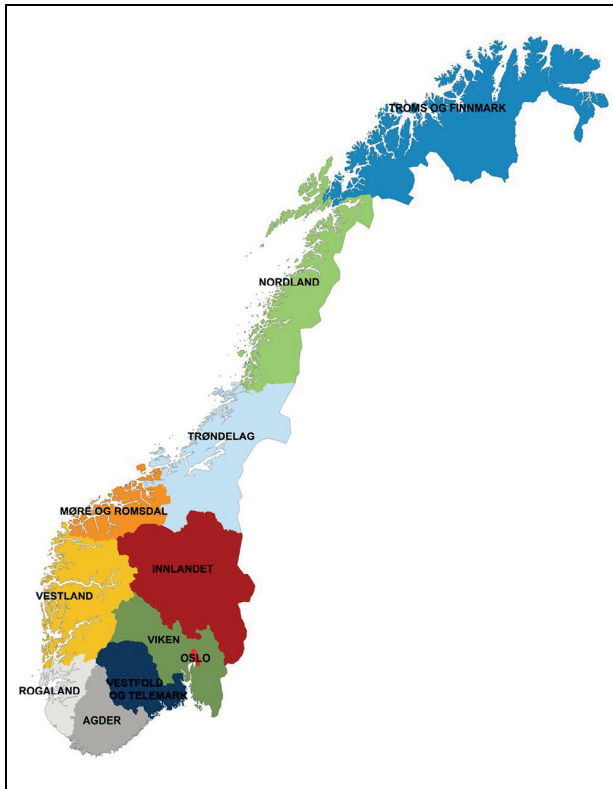
### 6.2 Regionreformen

I Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*, ble regjeringens forslag til regionreform lagt fram. Meldingen ble fulgt opp av Prop. 84 S (2016–2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå* og Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner*. Formålet med regionreformen er å bidra til en fylkesinndeling som er bedre tilpasset samfunnsutfordringene, og der fylkeskommunene har fått styrket sin samfunnsutviklerrolle. Reformen skal legge til rette for samordnet oppgaveløsning og samordning av sektorer og prioriteringer i fylkene. Fra 1. januar 2020 er Norge inndelt i 11 fylker inkludert Oslo.

Regionreformen innebærer en rekke endringer i kulturmiljøforvaltningen. Fylkeskommunen har fått mer myndighet og har i hovedsak førstelinjeansvaret for behandling av saker etter kulturminneloven.

Fylkeskommunene har fått en styrket rolle for å ivareta nasjonal politikk og nasjonale verdier. For at de nye fylkeskommunene skal lykkes er det behov for ressurser, rammebetingelser og virkemidler slik at kulturarvens potensial som ressurs for god samfunnsutvikling kan styrkes.





Figur 6.1 Ny fylkesinndeling fra 1. januar 2020.

Kilde: Kartverket

Regionreformen innebærer også at Riksantikvarens rolle er endret. Riksantikvaren skal videreutvikle sin rolle som fagdirektorat, og har fremdeles et overordnet ansvar for gjennomføringen av den nasjonale kulturmiljøpolitikken.

### 6.3 Aktørene i kulturmiljøforvaltningen

Klima- og miljødepartementet har det overordnede ansvaret for politikktutviklingen og forvaltningen av kulturmiljø i Norge. I samsvar med sektorprinsippet har de enkelte departementene og underliggende virksomheter et selvstendig ansvar for kulturmiljø i egen sektor.

Det er et felles ansvar å ta vare på kulturarv og bidra til at den blir forvaltet på en god måte. Eiere, frivillige organisasjoner og andre private aktører gjør en uvurderlig innsats i dette arbeidet. Det samme gjelder en rekke stiftelser, museer og andre offentlige aktører.

Offentlige virkemidler skal bidra til at eiere av kulturminner og kulturmiljøer er i stand til å ta ansvar for kulturhistoriske verdier på egen eiendom.

#### Riksantikvaren

Riksantikvaren, direktoratet for kulturmiljøforvaltning, er Klima- og miljødepartementets rådgiver og skal iverksette regjeringens kulturmiljøpolitikk. Riksantikvaren har videre et ansvar for utvikling av veiledningsmaterieell, digitale tjenester med mer, som sikrer en enhetlig kulturmiljøforvaltning. De skal også forvalte sentrale data om kulturmiljø i offentlig forvaltning.

Selv om en del av direktoratets myndighet er overført til regional kulturmiljøforvaltning, som en del av regionreformen, er Riksantikvaren fortsatt frednings-, innsigelses- og klagemyndighet og har også ansvar for den nasjonale fordelingen av tilskuddsmidler til fylkeskommunene. Riksantikvaren har forvaltningsansvaret for utvalgte kulturmiljø av nasjonal verdi. Dette gjelder inntil videre blant annet de fire store middelalderbyene Oslo, Bergen, Trondheim og Tønsberg samt enkelte fredete statlige eiendommer. Riksantikvaren er rådgiver for Slottet i spørsmål som gjelder kongelig eiendom. Riksantikvaren skal også inntil videre ha forvaltningen av fredete og listeførte kirkebygg.

#### Kulturminnefondet

Kulturminnefondet er en tilskuddsordning for privateide verneverdige kulturminner og kulturmiljøer. Kulturminnefondet skal bidra til å styrke arbeidet med å bevare verneverdige kulturminner og kulturmiljøer, samt bidra til at et mangfold av kulturminner og kulturmiljøer kan benyttes som grunnlag for framtidig opplevelse, kunnskap, utvikling og verdiskaping.

Kulturminnefondet får sin bevilgning over statsbudsjettet gjennom eget tildelingsbrev fra Klima- og miljødepartementet.

#### Fylkeskommunen

Fylkeskommunen har ulike roller knyttet til kulturmiljøfeltet, som vedtaksmyndighet, planmyndighet og regional utviklingsaktør. Fylkeskommunen er regional kulturmiljøforvaltning og har ansvaret for å forvalte kulturmiljø i sitt fylke.

Med regionreformen, som trådte i kraft 1. januar 2020, har fylkeskommunene fått førstelinjansvar for flere kulturminner og kulturmiljøer; forvaltning av de fleste automatisk fredete kulturminnene, skipsfunn, fartøyer med status som fredete eller vernete, de fleste forskriftsfredete eiendommene, flere tekniske og industrielle anlegg og de ikke-kirkelige middelalder-

bygningene. Fra høsten 2020 overtar fylkeskommunene også behandlingen av søknader innen flere tilskuddsordninger. Dette gjelder for eksempel tilskudd til tekniske og industrielle kulturminner, tilskudd til bygninger og anlegg fra middelalderen, til brannsikring og tilskudd til fartøyvern.

Fylkeskommunene har blant annet ansvar for at kulturmiljø ivaretas som hensyn i samfunns- og arealplanleggingen. Dette innebærer ansvar for arbeidet med regional planstrategi, regionale planer og regional planbestemmelse. Fylkeskommunen skal påse at det tas hensyn til kulturmiljøinteresser i planleggingen, også på kommunenivå.

### Sametinget

Sametinget er et selvstendig, representativt organ for samene som folk og urfolk i Norge. Arbeidsområdet for Sametinget er alle saker som særlig angår den samiske folkegruppen. Sametinget er i kraft av status og rolle den fremste premissgiveren i utforming av statens samepolitikk og et rådgivende organ i samepolitiske spørsmål.

Siden 2001 har Sametinget vært forvaltningsmyndighet for samisk kulturmiljø i hele Norge. Sametinget har tilsvarende rolle og myndighet i kulturmiljøforvaltningen som fylkeskommunene har for ikke-samisk kulturmiljø i sine respektive fylker. Fra 2020 har Sametinget fått overført myndighet og oppgaver for samisk kulturmiljø, på lik linje med fylkeskommunene.

Som urfolk har samene rett til å bli konsultert i saker som kan få direkte betydning for dem, jf. ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, artikkel 6. Regjeringen og Sametinget har inngått en avtale om prosedyrer for hvordan slike konsultasjoner skal foregå. Avtalen gjelder hele statsapparatet.

### Kommunen

Kommunen har gjennom den langsiktige arealplanleggingen og byggesaksbehandling et betydelig ansvar for å sikre at kulturmiljø ivaretas. Dette innebærer også et stort ansvar for å ivareta og legge til rette for bruk av kulturmiljø i areal- og samfunnsplanleggingen. Plan- og bygningsloven er det viktigste juridiske virkemiddelet, men kom-

munen har også andre virkemidler, som for eksempel ulike tilskuddsordninger. Kommunene kan også gi fritak for eiendomsskatt for bygninger med historisk verdi. Flere kommuner har by- eller kommuneantikvar eller stillinger med tilsvarende oppgaver. 90 prosent av landets kommuner hadde i 2019 mottatt støtte for å lage en egen kulturminneplan, jf. boks 9.8.

### De arkeologiske forvaltningsmuseene

De fem universitetsmuseene i Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø er utgravende instanser og faglige rådgivere for fylkeskommunene, Sametinget og Riksantikvaren når det gjelder automatisk fredete, arkeologiske kulturminner på land og undersøkelser av slike. Museene har imidlertid ikke ansvar for middelalderske kirkesteder, klostre, borganlegg og de åtte middelalderbyene (Bergen, Hamar, Oslo, Sarpsborg, Skien, Stavanger, Trondheim og Tønsberg), jf. kapittel 11. Sjøfartsmuseene i Oslo, Stavanger og Bergen og universitetsmuseene i Trondheim og Tromsø har ansvar for både registrering og gransking av automatisk fredete kulturminner under vann og arbeid knyttet til båter, skipsfunn, last mv. og gir råd til fylkeskommunene, Sametinget og Riksantikvaren i saker på dette området. Museene har videre ansvar for samlingsforvaltning, kunnskapsproduksjon og formidling.

### Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU)

NIKU er et av miljøinstituttene som får grunnfinansiering fra Klima- og miljødepartementet. NIKU har ansvar for å gjennomføre utgravninger av arkeologiske kulturmiljø fra middelalderen på oppdrag fra Riksantikvaren og fylkeskommunene. Dette gjelder kirkesteder, klostre, borganlegg og de åtte middelalderbyene (Bergen, Hamar, Oslo, Sarpsborg, Skien, Stavanger, Trondheim og Tønsberg). Se nærmere omtale i kapittel 11.4.

### Sysselmanen på Svalbard

Sysselmanen har det daglige forvaltnings- og tilsynsansvaret når det gjelder kulturmiljø på Svalbard, som fastsatt i svalbardmiljøloven.

### Boks 6.1 Kulturmiljø på Svalbard

Norge har forvaltningsansvaret for en viktig nasjonal og internasjonal kulturarv som representerer mange nasjoners virksomhet på Svalbard. I Meld. St. 32 (2015–2016) *Svalbard* heter det at Svalbard skal framstå som et av verdens best forvaltete villmarksområder, og at flora, fauna og kulturminner skal bevares tilnærmet uberørt av menneskelig aktivitet. Innenfor de rammene traktatmessige og suverenitetsmessige hensyn setter, skal miljøhensyn veie tyngst ved konflikt mellom miljømålene og andre interesser.

På Svalbard er faste og løse kulturminner fra tiden før 1946 automatisk fredet. Noen faste kulturminner er også automatisk fredet uavhengig av alder. Riksantikvaren kan frede kulturminner med særskilt kulturhistorisk verdi fra tiden etter 1945. Forvaltningen av kulturmiljø på Svalbard forutsetter et godt kunnskapsgrunnlag. Klimaendringene skjer raskere og skaper større utfordringer på Svalbard enn på fastlands-Norge. Varmere klima og mindre sjøis gjør at kysterosjonen skjer raskere enn før. Taubaneanleggene fra gruvedriften i Longyearbyen og omegn er for eksempel utsatt for råte og utglidning, luftskipsmasten i Ny-Ålesund er utsatt for rust, og fangsthytter nedbrytes raskere enn før. Globale klimaendringer forsterker dette. For enkelte kulturminner og kulturmiljøer som har stor kulturhistorisk verdi eller stor opplevelsesverdi, er det aktuelt å sette inn forebyggende tiltak.

Opprydding etter kullvirksomheten i Sveagruva og Lunckefjell

Regjeringen besluttet i 2017 at gruvevirksomheten i Sveagruva og Lunckefjell skulle avvikles.

I forbindelse med opprydningen er det fra miljømyndighetene gjennomført en registrering av kulturmiljøverdier i området. Registreringsarbeidet ble gjennomført sommeren 2019 i samarbeid med Svalbard museum. Formålet var å kartlegge og dokumentere automatisk fredete og verneverdige kulturminner og kulturmiljøer og gjenstander som kan berøres av oppryddingsarbeidet.

Undersøkelsene har resultert i ny og mer detaljert kunnskap om kulturmiljøet Sveagruva. Resultatene viser økning av antall enkeltminner på over 50 prosent sammenlignet med tidligere registreringer. Den kunnskapen som nå er samlet inn er et viktig grunnlag for miljømyndighetenes vurderinger av hva som skal bevares, samt hvordan de kulturhistoriske verdiene skal sikres under oppryddingsarbeidet. Hva som skal bevares må også ses i sammenheng med andre miljømessige hensyn i Sveagruva, blant annet tilbakeføring av naturlandskap og forurensing.

Oppryddingsarbeidet er anslått å vare til 2024/2025.



Figur 6.2 Sveagruva, Svalbard.

Gruvedriften ble lagt ned ved Stortingets vedtak i 2018. Innen 2024 skal all infrastruktur være ryddet bort og fjernet. Kun fredete kulturminner og kulturmiljøer skal bevares.

Foto: Ronny Henriksen, Klima- og miljødepartementet

## 7 Overordnede føringer og rammer

### 7.1 Miljørettslige og miljøpolitiske prinsipper

---

Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, Brundtland-kommisjonen fra 1987, fremmet et sett med prinsipper og målsettingen om en bærekraftig utvikling. St.meld. nr. 46 (1988–89) *Miljø og utvikling* la grunnlaget for norsk oppfølging av rapporten. I de påfølgende årene ble prinsippene videreutviklet. Noen av de mest sentrale prinsippene var føre var-prinsippet, miljøvern som sektorovergripende ansvar, sektorprinsippet og prinsippet om at forurenser skal betale. I *Handlingsplan for kulturminneforvaltningen*<sup>1</sup> fra 1992 ble disse prinsippene tilpasset bruk i forvaltningen.

#### Føre var-prinsippet

Føre var-prinsippet innebærer å unngå mulig vesentlig skade på miljøet i tilfeller der det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap. Prinsippet innebærer også at hvis det foreligger risiko for alvorlig eller irreversibel skade skal ikke manglende kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe tiltak. Føre var-prinsippet inngår i en rekke traktater som Norge er tilsluttet. Prinsippet følger også implisitt av Grunnloven § 112. Prinsippet er også lovfestet i norsk rett gjennom blant annet naturmangfoldloven av 2009 § 9 og Svalbardmiljøloven av 2001 § 7.

#### Prinsippet om sektorovergripende ansvar og sektoransvar

Klima- og miljødepartementet har et sektorovergripende ansvar for klima og miljø. Dette ansvaret innebærer å samordne politikk, tiltak og forvaltning for å ivareta klima og miljø på tvers av sektorer. De andre departementene har på sin side et sektoransvar som også innebærer å ivareta klima- og miljøhensyn i egen sektor. På kulturmiljøfeltet innebærer dette at de enkelte departementene og underliggende virksomheter har et selvstendig

ansvar for å lage oversikter over egen sektors kulturmiljø med høy kulturhistorisk verdi, og sikre at disse ivaretas. Sektorene har også ansvar for å sikre at hensynet til kulturmiljø blir ivaretatt i egen politikk, både når det gjelder myndighetsutøvelse og bruk av relevante virkemidler.

#### Forurenser betaler-prinsippet

Dette er et innarbeidet prinsipp i miljøforvaltningen og innebærer at den som er årsaken til at miljøet forurennes eller forringes, skal bære kostnadene knyttet til å redusere skaden. For kulturmiljøfeltet betyr dette at dersom noen bidrar til at kulturmiljø går tapt, skal vedkommende betale det det koster å sikre kildeverdien for fremtiden og for fellesskapet. I kulturmiljøforvaltningen gjelder dette blant annet i forbindelse med gjennomføring av arkeologiske undersøkelser for å sikre kildeverdien til kulturmiljø som ellers vil gå tapt som følge av et utbyggingsprosjekt. Dette er et prinsipp som er nedfelt i Europarådets konvensjon om bevaring av den arkeologiske kulturarv (Valletta-konvensjonen) og som er lovfestet i norsk rett gjennom kulturminneloven av 1978 § 10. Denne typen bestemmelser finnes også i naturmangfoldloven, forurensningsloven og svalbardmiljøloven.

### 7.2 Internasjonale rammer og avtaler

---

Utvikling internasjonalt har betydning for den norske kulturmiljøpolitikken. I tillegg til føringer og forpliktelser gjennom konvensjoner, har også globale utfordringer og utviklingen i kulturmiljøpolitikken i Europarådet og EU betydning for Norge. Dette omtales nærmere i kapittel 12.

Som svar på globale og regionale utfordringer utvikles den internasjonale miljøretten blant annet gjennom avtaler mellom stater. Slike avtaler inngås vanligvis som konvensjoner og kan vedtas både på globalt og regionalt nivå. Internasjonale konvensjoner har stor betydning for å sikre bevaring av viktige kulturhistoriske verdier, viktige naturområder samt planter og dyr.

<sup>1</sup> *Handlingsplan for kulturminneforvaltningen*. T-891 Miljøverndepartementet, 1992.

Nedenfor følger en kort gjennomgang av noen av de mest sentrale konvensjonene på kulturmiljøfeltet, og hvilke føringer de gir for norsk kulturmiljøpolitikk.

### 7.2.1 FN-konvensjoner

Globalt samarbeid om kulturarv skjer i all hovedsak innenfor Unesco, FNs organisasjon for utdanning, vitenskap, kultur og kommunikasjon. Unesco er den eneste av FNs organisasjoner som har kultur i sitt mandat. Unesco har en viktig rolle når det gjelder utvikling og oppfølging av virkemidler med ulik grad av juridisk og standardsettende karakter, som konvensjoner, rekommandasjoner og deklarasjoner. På kulturarvområdet er det flere viktige konvensjoner som har global relevans og er viktige både for industriland og utviklingsland.

Konvensjonen om beskyttelse av kulturverdier i tilfelle av væpnet konflikt

Unescos konvensjon om beskyttelse av kulturverdier i tilfelle av væpnet konflikt, også kalt Haag-konvensjonen, understreker at vern av kulturarv i krig ikke bare er et ansvar for involverte stater, men også for verdenssamfunnet. Haag-konvensjonen var den første internasjonale avtalen som rettet søkelyset mot kulturminner under væpnet konflikt og konvensjonen har fått stor aktualitet de siste tiårene, hvor væpnete konflikter i større grad skjer mellom folkegrupper og på tvers av statsgrenser. Et senere tillegg til konvensjonen, annen protokoll til Haag-konvensjonen, tydeliggjør plikter og ansvar i væpnete konflikter, og setter krav til beskyttelse av kulturverdiene.

Konvensjonen ble vedtatt 14. mai 1954 og ratifisert av Norge 19. september 1961. Annen protokoll ble vedtatt 26. mars 1999 og ratifisert av Norge 23. mai 2016.

Klima- og miljødepartementet har hovedansvar for å følge opp konvensjonen.

Konvensjonen om tiltak for å forby og forhindre ulovlig import og eksport av kulturgjenstander og ulovlig overføring av eiendomsrett til kulturgjenstander

Unescos konvensjon om tiltak for å forby og forhindre ulovlig import og eksport av kulturgjenstander slår fast at ulovlig handel med kulturgjenstander er en av de viktigste årsakene til at kulturarv forringes. Internasjonalt samarbeid trekkes fram som et av de mest effektive virkemidlene for

å beskytte hvert enkelt lands kulturarv mot konsekvensene av slike handlinger. Alle stater som har sluttet seg til konvensjonen forplikter seg til å iverksette tiltak som kan hindre ulovlig handel med kulturgjenstander. Det er den enkelte stat som definerer hvilke kulturgjenstander som har behov for særlig vern, og som skal underlegges krav om tillatelse fra myndighetene før utførsel.

Konvensjonen ble vedtatt 14. november 1970 og ratifisert av Norge 16. februar 2007.

Kulturdepartementet har hovedansvar for å følge opp konvensjonen.

Konvensjonen om vern av verdens kultur- og naturarv

Unescos konvensjon om vern av verdens kultur- og naturarv, også kalt verdensarvkonvensjonen, har som mål å verne kultur- og naturarv som har framstående universell verdi sett fra et historisk, kunstnerisk, vitenskapelig eller estetisk synspunkt. Stater som har ratifisert konvensjonen forplikter seg til å samarbeide internasjonalt, identifisere verdensarv på eget territorium, verne og bevare verdensarv og formidle verdensarv ved hjelp av utdanningsprogrammer og informasjon. Norge er valgt inn i Unescos verdensarvkomité for perioden 2017–2021.

Konvensjonen ble vedtatt 16. november 1972 og ratifisert av Norge 12. mai 1977.

Klima- og miljødepartementet har hovedansvar for å følge opp konvensjonen.

Konvensjonen om urfolk og stammefolk i selvstendige stater

ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater omfatter urfolks rett til å bevare og videreutvikle sin egen kultur, og myndighetenes plikt til å treffe tiltak for å støtte dette arbeidet. Dette innebærer en anerkjennelse av urfolks ønske om å opprettholde og videreutvikle sin egen identitet, språk og religion, innen rammen av de statene de lever i. Konvensjonen har videre bestemmelser om blant annet landrettigheter, sysselsetting og arbeidsliv, opplæring, trygd og helse. Konvensjonen har hatt og har stor innvirkning på og relevans for samisk kulturmiljøforvaltning.

Konvensjonen ble vedtatt 27. juni 1989 og ratifisert av Norge 20. juni 1990.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har hovedansvar for å følge opp konvensjonen.

#### Konvensjonen om biologisk mangfold

FN-konvensjonen om biologisk mangfold pålegger medlemslandene å arbeide sammen for å bevare klodens biologiske mangfold, fremme bærekraftig bruk av ressursene og dele godene av genetiske ressurser rettferdig. Konvensjonen inneholder også bestemmelser om urfolk og lokalsamfunn. Det er opprettet en egen arbeidsgruppe knyttet til disse bestemmelsene, hvor blant annet kulturarv er et viktig tema. Nagoya-protokollen, som er en protokoll under konvensjonen, omhandler blant annet rettferdig fordeling av bruk av arvemateriale i flora og fauna. Den inneholder også bestemmelser om tradisjonell kunnskap og betydningen slik kunnskap har for bevaring av biologisk mangfold og bærekraftige levemåter. Under partsmøtet i Nagoya i 2010, ble det vedtatt en strategisk plan for arbeidet med å stanse tapet av naturmangfold innen 2020, og sikre at verdens økosystemer skal kunne fortsette å levere viktige tjenester i fremtiden.

Konvensjonen ble vedtatt 5. juni 1992 og ratifisert av Norge 9. juli 1993. Nagoya-protokollen ble vedtatt 29. oktober 2010 og ratifisert av Norge 1. oktober 2013.

Klima- og miljødepartementet har hovedansvar for å følge opp konvensjonen.

#### Konvensjonen om vern av kulturarven under vann

Unescos konvensjon om vern av den undersjøiske kulturarven ble vedtatt i 2001. Norge, og flere andre land, stemte mot konvensjonen. Begrunnelse for dette var at den ikke er i overensstemmelse med prinsipper i FNs havrettskonvensjon. Norge har senere vurdert en mulig tiltredelse til konvensjonen men har ikke funnet grunnlag for å endre standpunkt. Norge deltar imidlertid aktivt i internasjonalt samarbeid om undervannsarkeologien. Norge støtter også bestemmelsene i et vedlegg til konvensjonen om hvordan marinarkeologisk arbeid skal utføres. Disse bestemmelsene er i tråd med kulturminnelovens bestemmelser.

Konvensjonen ble vedtatt 2. november 2001, men er ikke ratifisert av Norge.

#### Konvensjonen om vern av den immaterielle kulturarven

Unescos konvensjon om vern av den immaterielle kulturarven ble utarbeidet for å sikre respekt for og øke bevisstheten om den immaterielle kulturarvens betydning. Konvensjonen definerer immateriell kulturarv som muntlige tradisjoner og

uttrykk, herunder språk som et uttrykksmiddel for immateriell kultur, utøvende kunst, sosiale skikker, ritualer og høytidsfester, kunnskap og praksis som gjelder naturen og universet og tradisjonelt håndverk. Respekt for og anerkjennelse av utøveren og tradisjonsbæreren er et viktig prinsipp i konvensjonen. Stortinget har bestemt at Norge skal fokusere spesielt på urfolks og nasjonale minoriteters immaterielle kulturarv i implementeringen.

Konvensjonen ble vedtatt 17. oktober 2003 og ratifisert av Norge 17. januar 2007.

Kulturdepartementet har hovedansvar for å følge opp konvensjonen.

### 7.2.2 Europarådets konvensjoner

Europarådet har gjennom 70 år utviklet seg til å bli det fremste forumet for regelverks- og standardutvikling innenfor menneskerettigheter, demokrati og rettsstatsprinsipper i Europa. Regelverks- og standardutviklingen skjer i hovedsak i fagspesifikke mellomstatlige komiteer, et arbeid som på mange områder har vært og fortsatt er nyskapende og framtidrettet. Flere av Europarådets konvensjoner gjelder vern og forvaltning av kulturarv og landskap i Europa.

#### Konvensjonen om vern av Europas faste kulturminner

Europarådets konvensjon om vern av Europas faste kulturminner, ofte omtalt som Granada-konvensjonen, setter standarder for å sikre faste kulturminner gjennom arbeid med å identifisere bygninger og anlegg som skal vernes. Konvensjonen gir føringer for at denne typen vurderinger skal integreres i arealplanprosesser. Granada-konvensjonen stiller krav til å sørge for finansiell støtte fra offentlige myndigheter til å vedlikeholde og restaurere faste kulturminner. Byrden skal ikke bæres av offentlige myndigheter alene, men også av samfunnet for øvrig, blant annet eiere.

Konvensjonen ble vedtatt 3. oktober 1985, og ratifisert av Norge 6. september 1996.

Klima- og miljødepartementet har hovedansvar for å følge opp konvensjonen.

#### Konvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteter

Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter forplikter statene til å legge forholdene til rette for at personer og institusjoner som tilhører nasjonale minoriteter aktivt



skal kunne bevare og videreutvikle sin egenart. Noen av forpliktelsene i konvensjonen skal sikre likestilling mellom majoritet og minoriteter på en felles samfunnsarena.

Konvensjonen ble vedtatt 1. februar 1995, og ratifisert av Norge 17. mars 1999.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har hovedansvar for å følge opp konvensjonen.

#### Konvensjonen om vern av den arkeologiske kulturarv

Europarådets konvensjon om vern av den arkeologiske kulturarven, ofte omtalt som Valletta-konvensjonen, setter standarder for å sikre den arkeologiske kulturarven som kilde til den felles euro-

peiske hukommelsen og som et instrument for historiske og vitenskapelige studier. Konvensjonen gir føringer for bevaring av den arkeologiske kulturarven, fortrinnsvis på stedet. Den gir videre føringer for integrering i arealplanprosesser, for finansiering av utgravninger og forskning, innsamling og formidling av vitenskapelig data og bevisstgjøring. Forurensere betaler-prinsippet legges til grunn når det gjelder finansiering av nødvendige arkeologiske arbeider i forbindelse med større offentlige og private utviklingsprosjekter.

Konvensjonen ble vedtatt 16. januar 1992, og ratifisert av Norge 20. september 1995.

Klima- og miljødepartementet har hovedansvar for å følge opp konvensjonen.



Figur 7.1 Landskapsendringer.

Landskapskonvensjonen legger ingen restriksjoner på bruken av landskapet. Derimot er konvensjonen tydelig på at det skal være bevissthet rundt landskapsendringer. De to bildene fra Høyland-Bogafjell i Sandnes kommune viser at landskapet kan endre seg mye i løpet av en forholdsvis kort tidsperiode. I dette tilfellet er det en tidsperiode på 18 år.

Foto: Arne Lyshol (2000) og Oskar Puschmann, NIBIO (2018)

### Landskapskonvensjonen

Den europeiske landskapskonvensjonen, også omtalt som Firenze-konvensjonen, har som formål å verne, forvalte og planlegge landskap og organisere europeisk samarbeid på disse områdene. Konvensjonen omfatter alle typer landskap; by- og bygdelandskap, kyst- og fjellandskap. Den handler om verdifulle landskap, ordinære landskap og om landskap som kan trenge reparasjon. Konvensjonen er tydelig på at landskap er i stadig endring og at det ikke er et mål å hindre endringer, men å påvirke endringene i ønsket retning. I henhold til konvensjonen favner landskapet både kultur og natur. Videre legger konvensjonen vekt på å styrke lokalsamfunnenes medvirkning i arbeidet med å fatte beslutninger, planlegge, verne og forvalte landskap.

Konvensjonen ble vedtatt 20. oktober 2000, og godkjent av Norge 23. oktober 2001.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har hovedansvar for å følge opp konvensjonen.

### Konvensjonen om kulturarvens verdi for samfunnet

Europarådets rammekonvensjon om kulturarvens verdi for samfunnet, ofte omtalt som Faro-konvensjonen, var i sin tid nyskapende i den forstand at den framhever viktige sider ved kulturarv og dens betydning for menneskerettigheter og demokrati.

Den fremmer en videre forståelse av kulturarv og dens betydningen for samfunnet. Konvensjonen legger også stor vekt på menneskers rett til å ha en kulturarv, rett til å tolke sin egen historie og definere sine egne kulturmiljø. Konvensjonen peker på en rekke viktige tema, generelle mål og mulige framgangsmåter som det er opp til medlemsstatene å bruke.

Konvensjonen ble vedtatt 27. oktober 2005, og ratifisert av Norge 27. oktober 2008.

Klima- og miljødepartementet har hovedansvar for å følge opp konvensjonen.

### Konvensjonen om bekjempelse av kulturkriminalitet

Europarådets konvensjon om bekjempelse av kulturkriminalitet, også omtalt som Nikosia-konvensjonen, retter oppmerksomhet mot straffbarhet av visse handlinger, på forebyggende tiltak og retningslinjer begrunnet i etiske og moralske standarder. Utvikling av nettbaserte salgsplasser og plyndring og utgravninger i krigsherjete områder de siste årene, har vist at normer og praksis kontinuerlig må videreutvikles. Nikosia-konvensjonen setter spesielle krav til aktsomhet i ulike profesjoner knyttet til samlingsforvaltning, kjøp og salg av gjenstander.

Konvensjonen ble vedtatt 19. mai 2017, men er ikke ratifisert av Norge.



*Del II*  
*Nasjonale mål*



## 8 Engasjement

Kulturarv angår alle. Det er lang tradisjon for frivillig engasjement og innsats for kulturarv i Norge. Mange enkeltpersoner og organisasjoner gjør en stor og uvurderlig innsats for å ta vare på kulturmiljø i sitt nærområde. Mange har også verdifull lokalkunnskap og historieinteresse. Dette er nyttig både ved kulturminneregistreringer, prosjekter, planlegging og andre aktiviteter.

Ressurser og ildsjeler er avgjørende for å holde interessen for kulturmiljø levende gjennom arrangementer og tekstproduksjon. Det kan for eksempel være temamøter, omvisninger, byvandring, artikler og bøker.

Europarådets rammekonvensjon om kulturarvens verdi for samfunnet, Faro-konvensjonen, anerkjenner at alle har rett til å ta del i den kulturarv som de selv velger, samtidig som de skal respektere andres rettigheter og frihet. Sammen med den europeiske landskapskonvensjonen bygger en slik tilnærming opp om de demokratiske verdiene i forvaltningen av kulturmiljø og bidrar til aktive og inkluderende lokalsamfunn.

Regjeringen vil understreke betydningen av å gjøre kulturmiljø relevant for alle gjennom et eget nasjonalt mål:

*Alle skal ha mulighet til å engasjere seg og ta ansvar for kulturmiljø.*

### 8.1 Kulturmiljø som felles gode og felles ansvar

---

Norge ratifiserte Faro-konvensjonen i 2008. Konvensjonen understreker menneskers rett til å ha en kulturarv, rett til å tolke egen historie og definere egen kulturarv. Konvensjonen fremmer en vid forståelse av kulturarv og dens forhold til samfunnet, hvor mennesker settes i sentrum for bevaring og utvikling av kulturarv. En slik tilnærming innebærer et skifte fra *hvordan* kulturmiljø bevarer til økt oppmerksomhet rundt spørsmål om *hvorfor* man bevarer dem.

### Implementering av Faro-konvensjonen

Norge var tidlig ute med å ratifisere Faro-konvensjonen. Konvensjonens prinsipper om demokratisk deltakelse var på mange måter allerede innarbeidet i norsk kulturmiljøforvaltning. Tilsvarende gjaldt for oppfatningen av kulturarv som ressurs for samfunnet. Etter at konvensjonen ble ratifisert er det også satt i gang flere tiltak som har bidratt til ytterligere å styrke implementeringen av konvensjonens prinsipper.

EU og Europarådet signerte en toårig samarbeidsavtale, *The Faro Way*, i juni 2018. Samarbeidet er strukturert rundt tre mål. Disse omhandler arbeid med å sikre engasjement og ansvar blant alle aktører, få fram gode eksempler på implementering av prinsippene på alle nivåer, og bygge langsiktig samarbeid med relevante aktører.

Regjeringen vil legge til rette for partnerskap og samarbeid med *alle innbyggere*, som en del av oppfølgingen av Faro-konvensjonen. Regjeringens ambisjon er at flere skal føle eierskap til og ta ansvar for kulturmiljø. Kulturmiljø er et felles gode, og et felles ansvar.

I oppfølgingen av denne meldingen vil erfaringene fra samarbeidet mellom EU og Europarådet og erfaringer fra andre land knyttet til implementering av Faro-konvensjonen brukes aktivt i en videreføring av arbeidet med demokratisk involvering i kulturmiljøforvaltningen.

### 8.2 Deltakelse og demokrati på kulturmiljøfeltet

---

Bred deltakelse i alle deler av det sivile samfunn er viktig for demokratiet og for enkeltmennesker. Deltakelse kan utøves individuelt gjennom personlig, ikke-organisert engasjement, eller gjennom deltakelse i organisasjoner og regulerte medvirkningsprosesser.

Enkeltpersoner, private eiere, stiftelser og frivillige lag og organisasjoner gjør en stor innsats for å ta vare på og forvalte kulturarv. Dette gjøres blant annet gjennom lokale lag og foreninger, som driver istandsettings- og skjøtselstiltak,



Figur 8.1 Lasskjørerne inntar Røros – Dalarna Femund Forkjørrforening.

Rørosmartnan har røtter tilbake til midten av 1800-tallet da handelen med varer ble satt i system. Røros Kobberverk hadde imidlertid gjort Røros bergstad til et travelt handelssted lenge før det. I dag er Rørosmartnan en folkefest der folk holder tradisjonene i hevd. Islagte vannveier og snøføre gjorde transporten enklere på vinteren enn på sommerføre. Den historiske vinterleden fra Tufsingdal over Kornsjøen inngår som en del av verdensarvområdet Røros bergstad og Circumferensen.

Foto: Øyeblikket Foto

overføring av kunnskap og kompetanse, og gjennom å skape aktivitet i og omkring kulturarven. Engasjementet og dugnadsinnsatsen fra private eiere og frivillige er den viktigste årsaken til at mange kulturmiljø fortsatt eksisterer.

For å øke den framtidige deltakelsen er det viktig å vekke interessen for kulturarv hos dagens barn og ungdom. Skolen har en viktig rolle for å vekke engasjement og skape forståelse for historien og dens betydning i dagens samfunn. I *Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen* i det nye læreplanverket *Kunnskapsløftet 2020* (fagfornyelsen), vektlegges det at skolen skal gi elevene historisk og kulturell innsikt og forankring. Det er stort potensial for å bruke kulturminner og kulturmiljøer mer aktivt i skolen. Kulturarvopplegg i Den kulturelle skolesekken kan være en måte å øke bevissthet om og skape engasjement for lokale tradisjoner og kulturmiljø, eller innblikk i andre typer kulturarv. I tillegg har mange museer lange tradisjoner for formidlingsopplegg som stimulerer til nysgjerrighet og læring.

Deltakelse i håndverk og praktisk arbeid kan vekke interesse og engasjement. Det finnes mange tilbud for å delta i ulike former for ideelt eller veldedig arbeid for eksempel i ferier. Dugnadsarbeid med venneforeninger eller andre som ivaretar landskapsskjøtsel eller istandsetter bygninger er også en mulighet. Et anerkjent og interessant fransk eksempel på en slik ordning er *Union Rempart*. Dette er et nettverk som ble etablert i 1966 for å restaurere og vedlikeholde kulturminner og kulturmiljøer gjennom å koble frivillige og profesjonelle håndverkere med ulike prosjekter der det er behov for arbeidskraft. I oppfølgingen av denne meldingen vil mulighetene for å koble kulturmiljøprosjekter og «villige hender» etter modell av Union Rempart, bli vurdert.

Verdensarvsentrene er steder som kan fremme deltakelse. I tillegg til å spre kunnskap og skape oppmerksomhet om verdensarvverdiene, skal sentrene bidra til at verdensarven har en funksjon for lokalsamfunnet i tråd med forpliktelsene i verdensarvkonvensjonen. Verdensarvsentrene er derfor en





Figur 8.2 Mobilisering lokalt.

Kurs i tørrmuring av steingjerde i det utvalgte kulturlandskapet Skallan-Rå i Kvæfjord kommune. Grunneiere, håndverkere, byråkrater og andre kulturinteresserte deltok på kurset. Resultatet var at et 60 meter steingjerde ble satt i stand.

Foto: Cathrine Amundsen, Fylkesmannen i Troms og Finnmark

ressurs for lokalsamfunnet, møteplasser for lokalbefolkningen, og kan bidra til involvering og lokalt eierskap, blant annet gjennom aktiviteter i samarbeid med skoler og næringsliv.

### 8.2.1 Frivillig innsats

I Meld. St. 10 (2018–2019) *Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig. Den statlege frivilligheitspolitikken* understrekes det at frivilligheten ikke er et supplement til offentlig virksomhet.

*Frivillighetserklæringen – erklæring for samspillet mellom regjeringen og frivillig sektor*, inneholder grunnleggende prinsipper og overordnede målsettinger for regjeringens samspill med frivillig sektor. Det frivillige arbeidet skjer i stor grad lokalt. Kommunen har en sentral rolle i å styrke samhandlingen med frivilligheten, og flere kommuner har en egen frivilligheitspolitikk.

Det overordnede frivillighetspolitiske målet er at deltakelsen skal være bred og stor, og at frivilligheten skal skape engasjement, fellesskap, integrering og kulturell bevissthet. I frivillighetsmeldingen heter det videre at:

Samfunnsansvar kan stå som eit stikkord for frivillig organisering. Ikkje berre sosialt ansvar, men også ansvar for nærmiljø og kulturarv.

Frivilligheten er en viktig arena og møteplass for å legge til rette for menneskers rett til å bevare og ta del i egen kultur og kulturarv. Frivillig arbeid bidrar også til å ivareta kulturmiljø, og til å fremme inkludering og forebygge utenforskap. Det er blant annet påvist at kulturmiljøarbeid kan ha en betydelig helseeffekt og at fellesskapene er viktige sosiale arenaer. Et godt eksempel på dette er de frivilliges innsats innenfor fartøyvernet<sup>1</sup>.

### Frivillige organisasjoner

Den frivillige deltakelsen i Norge er høy, sett i internasjonal sammenheng. Hvert år siden 2014 har Frivillighet Norge samlet inn nøkkeltall om deltakelse og holdninger til frivilligheten. Disse nøkkeltallene publiseres i Frivillighetsbarometeret. Tall fra 2019 viser at 63 prosent av befolkningen over 15 år har deltatt i frivillig arbeid i løpet av året. Omlag ni prosent av disse har deltatt i frivillig arbeid i mer enn ti timer hver måned.

De fleste frivillige organisasjoner på kulturmiljøfeltet er i dag organisert under Norges kulturvernforbund, jf. boks 8.1.

Tall fra Norges kulturvernforbund viser at frivillige i forbundets medlemsorganisasjoner årlig bidrar med om lag seks millioner dugnadstimer gjennom arbeid med å dokumentere, vedlikeholde, formidle og videreføre kompetanse om kulturarven. Forbundet har selv estimert denne innsatsen til å være verdt to milliarder kroner.

Mange frivillige organisasjoner på kulturmiljøfeltet har høy kompetanse og gjør en stor innsats for å ta vare på og formidle både materiell og immateriell kulturarv. Dette er en innsats som i stor grad kommer hele samfunnet til gode. I Meld. St. 10 (2018–2019) *Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig. Den statlege frivilligheitspolitikken* foreslås det å opprette sakråd som et verktøy for samarbeid mellom staten og de frivillige. Et sakråd er en arbeidsmetode der det offentlige i en avgrenset sak kan møte og dra nytte av fagkompetansen i de frivillige organisasjonene. I et sakråd kan den kompetansen de frivillige organisasjonene besitter i større grad inkluderes og brukes i kulturmiljøforvaltningens arbeid. Det kan bidra til flere stemmer og et bredere kunnskapsgrunnlag.

<sup>1</sup> Goth, Ursula S. og Erik Småland 2014. The Role of Civic Engagement for Men's Health and Well Being. *Int. J. Environ. Res. Public Health* 2014, 11.



Figur 8.3 Abborhøgda (Yöperinmaki).

Den skogfinske plassen Abborhøgda (Yöperinmaki) i Kongsvinger kommune ble gitt i gave til Fortidsminneforeningen fra Statskog i 2019. Fortidsminneforeningen ønsker å skape liv igjen på plassen, skjøtte landskapet og vedlikeholde bygningene.

Foto: Elisabet Haveraaen, Klima- og miljødepartementet

### Boks 8.1 Kulturvernforbundet

Det frivillige kulturarvarbeidet står sterkt i Norge. Over hele landet finnes det folk som engasjerer seg i lag og foreninger for å bidra til å ta vare på kulturarv. Norges kulturvernforbund er en paraplyorganisasjon for frivillige kulturvernorganisasjoner og samler 26 landsdekkende organisasjoner, med rundt 2 000 lokallag og 250 000 medlemmer.

Arbeid i regi av de frivillige organisasjonene bidrar med en betydelig innsats for å dokumentere, formidle og videreføre kulturarv, og gjøre den tilgjengelig for alle. De setter også kulturminner i stand og legger til rette for ny bruk, opplevelser og læring. Videreføring av kunnskap er en viktig del av organisasjonenes arbeid. Kulturvernorganisasjonene har spisskompetanse på hver sine felt og er viktige samarbeidspartnere og støttespillere for museer, arkiv og offentlig forvaltning, både lokalt og nasjonalt. I tillegg bidrar de til demokratisering og læring ved å tilby møteplasser og felleskap der medlemmene selv kan være med å ta vare på kulturarv.

Kulturvernforbundets medlemsorganisasjoner (per 1. januar 2020):

- Fortidsminneforeningen
- Norsk Kulturarv
- Forbundet KYSTEN
- Norsk Forening for Fartøyvern

- Norsk Fyrhistorisk Forening
- Landslaget for lokalhistorie
- Norges Husflidslag
- Norges Metallsøkerforening
- Forbundet for Norske Museumsvenner
- Slekt og Data
- Norsk Slekthistorisk Forening
- Landsforbundet av Motorhistoriske Kjøretøyklubber (LMK)
- Rutebilhistorisk Forening
- Landsforeningen for Luftfartøyvern
- Norsk Jernbaneklubb
- Museumsbanerådet
- Norsk Folkedraktforum
- Norges Linforening
- Norsk Heraldisk Forening
- Norske Akevitters Venner
- Norsk Folkeminnelag
- Foreningen SKIPET (Norsk Skipsfartshistorisk Selskap)
- Den Norske Historiske Forening (HIFO)
- Arkivforbundet
- Norges Bygdekvinnelag (assosiert medlem der kulturarv er del av virksomheten)
- Norges Luftsportsforbund (assosiert medlem der kulturarv er del av virksomheten)

Kilde: Norges kulturvernforbund



### Boks 8.2 Tradisjonsbåt – bygging og bruk



Figur 8.4 Kystlaget Salta tar mer enn et skippertak for å sjøsette Nordlendingen etter vinteropplag.

Foto: Ernst Furuhatt, Nordlandsmuseet

Forbundet KYSTEN arbeider for at kunnskapen om bygging og bruk av tradisjonsbåter sikres for framtida. De 125 lokallagene (kystlag) i Forbundet KYSTEN holder kunnskapen om bruk av tradisjonsbåter levende gjennom fritidsbruk, rekreasjon og friluftsliv. Organisasjonen arbeider målrettet med å gi barn og unge opplevelser ved og på sjøen. Aktiv bruk av tradisjonsbåter er viktig for å holde båtbyggerkunnskapen levende. Kystlagene tar også vare på flere hundre eldre båter som får nytt liv under mottoet «Vern gjennom bruk».

En rekke kystlag tilbyr kurs i båtbygging, restaurering og vedlikehold av tradisjonelle båter. På nasjonalt nivå tilbys en modulbasert kursrekke i trebåtbyggerfaget på videregående opplæring nivå 3, gjennom et samarbeid med Studieforbundet kultur og tradisjon og Forbundet KYSTEN.

Forbundet KYSTEN har fått 7,9 millioner kroner fra Sparebankstiftelsen DNB som skal fordeles over fire år (2018–2022) på lokale prosjekter over hele landet. Formålet er å sikre at kunnskapen om bygging og bruk av norske tradisjonsbåter overføres til nye generasjoner. Det skal gjøres gjennom å støtte opp om tradisjons håndverket og aktiv formidling rundt båtene som skal bygges.

Forbundet KYSTEN er prosjektleder for et nordisk samarbeidsprosjekt som har som mål å få innskrevet nordiske klinkbåttradisjoner på Unescos representative liste over menneskehetens immaterielle kulturarv. Prosjektet startet opp i 2015. Kulturdepartementene i de nordiske landene har vedtatt å fremme nominasjonen.

Kilde: Forbundet KYSTEN

#### 8.2.2 Medvirkning

Medvirkning og samskaping er viktig for kulturmiljøforvaltningen. For at innbyggere skal oppleve det som engasjerende, relevant og nyttig å involvere seg, er det vesentlig at metoder og verktøy treffer målgruppen. Her gir ny teknologi

mange muligheter. *FolkeTråkk* er en digital veileder som skal være til støtte for kommuner, planleggere og politikere i deres arbeid med å involvere innbyggere i samfunnsutviklingen. Plattformen gir en oversikt over flere metoder og verktøy som sikrer at alle får tilgang og innflytelse i planprosesser. Det er også utviklet et eget medvir-



Figur 8.5 Medvirkning og samarbeid lokalt

Innbyggermedvirkning gjennom et bylaboratorium kan organiseres enten i permanente lokaler, som ambulerende eller midlertidige tiltak på ulike steder, som en digital plattform, eller som en kombinasjon av flere av disse. De tre Innherredsbyene Steinkjer, Levanger og Verdal har opprettet ByLab og rettet oppmerksomhet mot natur- og kulturarvens rolle i byutviklingen. I Levanger er det blitt etablert by&bygdLAB fire steder i kommunen; Åsen, hvor bildet er fra, Skogn, Ytterøy og sentrum.

Foto: Trine Hansen Blomquist og Tove Nordgaard, Levanger kommune

kningsverktøy for barn og unge. *Barnetråkk* er et digitalt verktøy og undervisningsopplegg som synliggjør barn og unges behov i planleggingen.

Mange kommuner arbeider godt med medvirkningsprosesser i forbindelse med planarbeid, slik at innbyggere inkluderes. Oppnevning av innbyggerpaneler, plansmier, ulike typer møter og bruk av andre digitale verktøy av forskjellig slag er eksempler på metoder som benyttes.

Gjennom Riksantikvarens prosjekt *Kulturminner i kommunen* har medvirkning med lokalbefolkning og frivillige organisasjoner vært viktig. I arbeidet med kulturminneplaner har kommunene kunnet trekke veksler på kunnskapen, oversikten og engasjementet som finnes i lokalmiljøer, jf. boks 9.8.

Bruk av digitale verktøy kan skape nye og større arenaer for medvirkning og samskaping. Riksantikvarens Kulturminnesøk inviterer til dugnad ved å invitere publikum, brukere og frivillige

til å bidra med kunnskap, bilder og historier. Per 1. januar 2020 er det lastet opp omtrent 30 000 bilder, jf. kapittel 8.3.2 og figur 8.7.

### 8.3 Tilgjengelighet

Ulike digitale løsninger er viktige virkemidler for å kunne skape engasjement og bidra til at alle skal ha mulighet til å engasjere seg og ta ansvar for kulturmiljø. Selv om digital dokumentasjon aldri vil kunne være en fullgod erstatning, kan digitale dokumentasjonsmetoder og ulike digitale løsninger være viktige i arbeidet med å sikre kunnskap, tilgjengelighet og medvirkning. I noen tilfeller lar det seg ikke gjøre å bevare et kulturminne eller kulturmiljø fysisk og/eller på stedet. Digital dokumentasjon kan da være den eneste muligheten for å ivareta kunnskap om og opplevelse av det. Digitale formidlingsløsninger er også en måte å gjøre





Figur 8.6 Digital rekonstruksjon av Engene dynamittfabrikk på Hurum.

Engene dynamittfabrikk er antakelig den siste bevarte fabrikk i sitt slag i verden. Deler av anlegget skal fredes. Den eldste delen av anlegget utgjør en sikkerhetsrisiko som ikke er forenlig med fredning, og må rives. Hele Engene dynamittfabrikk er godt dokumentert. Området kan gjenoppleves gjennom virtuell teknologi eller på andre måter inngå i et framtidig museum eller formidlingssenter.

Kilde: NIKU

kulturminner og kulturmiljøer universelt tilgjengelige for dem som av ulike årsaker ikke kan oppleve steder, bygninger og anlegg.

### 8.3.1 Digital formidling

Teknologi gir en rekke muligheter for formidling. Digital visualisering som AR (*augmented reality*), VR (*virtual reality*) og 3D-modeller, kan gi bedre og mer brukervennlige løsninger for formidling og deling av kunnskap innenfor kulturarvfeltet framover. Slike framstillinger kan brukes til å kunne formidle detaljer og sammenhenger og til å bevege seg rundt i bygninger, miljøer og landskap som for eksempel er vanskelig tilgjengelige på grunn av geografi eller tilstand, jf. figur 8.6.

Flere bygningsmiljøer etter hvalfangsten på Syd-Georgia i Sørishavet er blitt 3D-scannet. På denne måten har man dokumentert og fått formidlet kulturmiljøer som forteller en viktig del av norsk historie, men som er utilgjengelige på grunn av sin beliggenhet. Et annet eksempel er den interaktive formidlingen av *Oslo havn 1798*. Her man kan oppleve Oslo havn visuelt og lyd-messig i en digital verden, som også er forankret i omgivelsene gjennom vektleggingen av stedet og utplassering av luktbokser langs havnepromenaden. I forbindelse med den arkeologiske utgravningen av Klemenskirken i Trondheim, ble det laget 3D-modeller for å formidle utgrav-

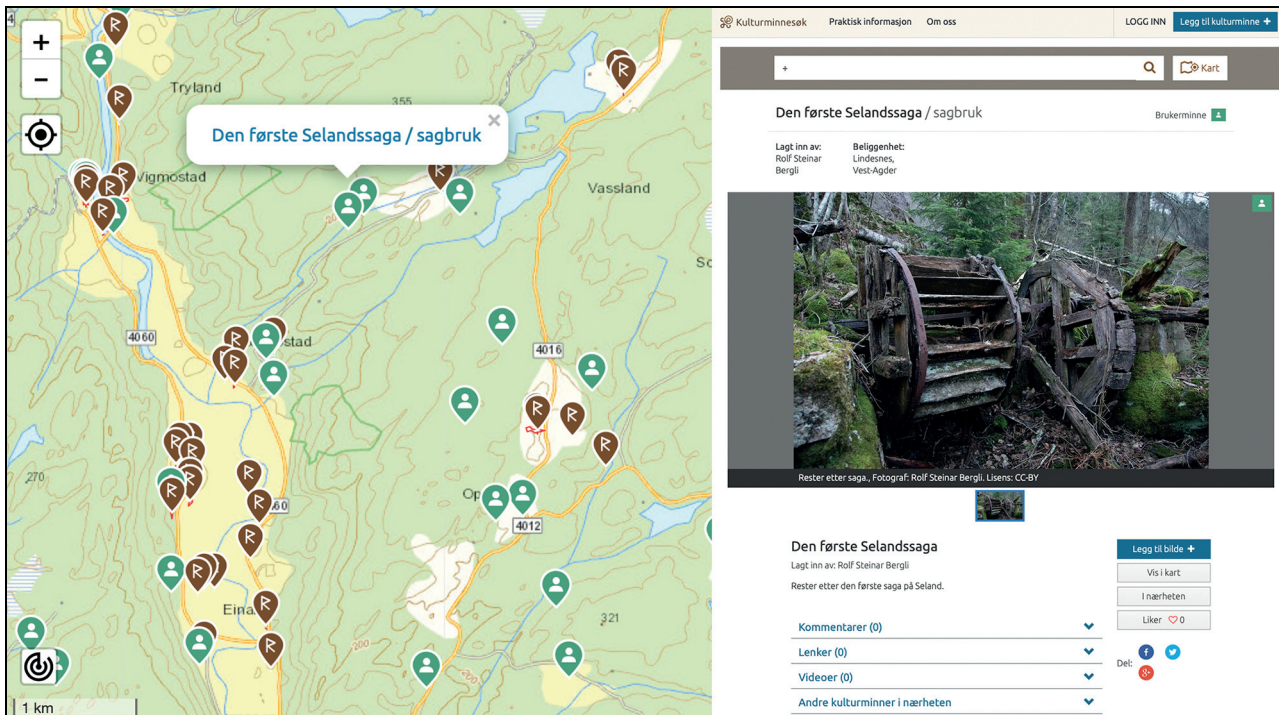
ningssituasjonen slik den framstod underveis i prosjektet.

Data fra kulturhistoriske undersøkelser kan også brukes i mer utradisjonelle sammenhenger, slik som film og spill. Dette kan bidra til å skape engasjement og interesse for kulturmiljø hos nye målgrupper. Det ligger et stort potensial i samarbeid med aktører som museer, arkiv, forskningsinstitusjoner og næringsliv som bør undersøkes nærmere. Kostbar produksjon og store mengder data gjør imidlertid at bruken av digitale rekonstruksjoner foreløpig er noe begrenset. Et tettere samarbeid mellom relevante aktører på dette feltet vil være viktig for utviklingen av gode formidlingsløsninger i framtiden.

### 8.3.2 Kulturmiljødata

Det eksisterer store mengder kulturmiljødata, og det er store gevinster å hente gjennom samarbeid om strukturering og organisering av disse dataene, blant annet effektiv deling av åpne data og dermed bedre digitale publikumløsninger. Det er imidlertid også behov for bedre samkjøring av systemer og løsninger for oppbevaring.

Det er allerede etablert flere samarbeid på tvers av institusjoner og sektorer. Eksempelvis kan dagens brukere av Riksantikvarens kulturminnedatabase Askeladden få informasjon om



Figur 8.7 Eksempel fra Kulturminnesøk.

*Den første Selandssaga* i Lindesnes kommune er et såkalt brukerminne i Kulturminnesøk, det vil si et kulturminne som er lagt inn av en privatperson. I Kulturminnesøk kan alle legge inn informasjon og bilder, samt søke på stedsnavn, objekttyper eller utforske steder direkte i kartet. For hver oppføring finnes informasjon om selve kulturminnet eller kulturmiljøet, vernestatus og eventuelle bilder.

Kilde: Kulturminnesøk

arkeologiske funn fra samlingsdatabasene til de arkeologiske forvaltningsmuseene.

Kulturminnesøk er Riksantikvarens digitale formidlingstjeneste som inneholder informasjon om over 190 000 kulturminner og kulturmiljøer: fredete bygninger, tekniske og industrielle kulturminner, fredete kulturmiljøer, verdensarvområder, kirker, arkeologiske kulturminner, Statens kulturhistoriske eiendommer, fredete og vernet fartøy og kulturminner under vann, samt tilleggsinformasjon fra publikum. I Kulturminnesøk kan alle legge inn informasjon om og bilder av kulturmiljø, jf. figur 8.7. Likheten med museumssektorens KulturPunkt er mange, og hele kulturarvfeltet vil kunne dra nytte av mer og bedre koordinering og samordning av slike løsninger.

I oppfølgingen av denne meldingen skal det legges til rette for mer deling og samordning av data og digitale løsninger. Dette skal blant annet bidra til et tettere samarbeid og bedre koordinering av innsatsen i regi av Kunnskapsdepartementet, Kulturdepartementet og Klima- og miljødepartementet. I dette arbeidet bør det legges vekt på tydeligere koblinger mellom materiell og immateriell kulturarv, jf. kapittel 10.3.2.

Deling av data har også stor betydning for eiere. Det må bli enklere for eiere å få tilgang til alle data som berører deres eiendom, enten den er fredet eller den for eksempel ligger innenfor et område med viktige verneverdier. Ulike måter for å gi tilgang til slik informasjon skal vurderes.

## 8.4 Bedre rammevilkår for eiere

Private eiere av kulturminner og kulturmiljøer gjør en uvurderlig innsats for å bevare en viktig del av landets kulturarv, også på vegne av fellesskapet.

Fortsatt bruk er i de aller fleste tilfeller den beste måten å ta vare på kulturminner og kulturmiljøer. Uten eiere som ser nytteverdien av å bruke en bygning, et anlegg eller fortsatt drift av jordbrukslandskapet, vil mange av de kulturhistoriske verdiene stå i fare for å forsvinne.

Mange eiere er stolte over å eie en fredet eller verneverdig bygning eller anlegg, samtidig som slike eiendommer er underlagt en strengere forvaltning enn andre. Det er derfor viktig at kulturmiljøforvaltningen har god dialog med eiere, og bidrar med råd og veiledning. Tilgang til både rådgivningstjenester og tilskudd er virkemidler som

er viktige for at alle gjøres i stand til å ta sin del av ansvaret. I Riksantikvarens rundskriv om dispensasjonsbehandling<sup>2</sup> vektlegges det at kulturmiljøforvaltningen skal være løsningsorientert i møte med bruker og eier, og at fredning ikke skal hindre en videre bruk av en bygning, men i størst mulig grad bidra til å sikre bruken.

#### 8.4.1 Håndverkskompetanse

Kunnskap om tradisjonshåndverk og materialkunnskap er helt avgjørende for å ta vare på fredete og verneverdige bygninger, anlegg, fartøy og annen kulturarv. Håndverkskompetanse og materialkunnskap gir en annen type historisk innsikt enn akademisk kunnskap. Håndverkskompetanse og materialkunnskap er også vesentlig for å forstå hvordan og hvorfor bygninger, anlegg og fartøy er konstruert og reparert. Kunnskapsoverføring fra erfarne håndverkere er spesielt viktig, og en slik læring i de enkelte håndverksbedrifter eller i formaliserte studium er en viktig del av det å føre håndverkskompetanse videre.

Det er behov for bred håndverkskompetanse for å ta vare på og vedlikeholde den mangfoldige kulturarven. Det er behov for kompetanse om eldre håndverksteknikker og materialkunnskap, men også nyere byggematerialer, som for eksempel mur og betong, for å kunne ta vare på kulturminner og kulturmiljøer fra nyere tid. Det er viktig å videreføre gamle håndverksfag både ut fra næringspolitiske og kulturelle begrunnelser. Det gjøres både gjennom utdanningstilbud og kunnskapsoverføring gjennom felles prosjekter og gjennom lærlingeordninger. Dette er en viktig del av oppfølgingen av konvensjonen om vern av den immaterielle kulturarven.

Som en oppfølging av St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* og Meld. St. 35 (2012–2013) *Framtid med fotfeste – Kulturminnepolitikken*, er det i løpet av de siste 5–10 årene opprettet flere utdanningstilbud innen tradisjonelt håndverk. Ved NTNU er det for eksempel en bachelorgrad i *tradisjonelt bygghåndverk*, der første kull ble uteksaminert våren 2018. De som fullfører dette studieprogrammet vil være kvalifisert både til restaureringsoppdrag og andre oppgaver innen kulturmiljøforvaltning.

Fagskolene i Innlandet, Hordaland og Vestfold og Telemark har etablert, eller er i ferd med å eta-

blere, studier i håndverk og restaurering. Dette er modulbaserte kurs som utøvende håndverkere kan ta mens de er i arbeid, og som gir et godt grunnlag for å restaurere fredete og verneverdige bygninger.

Fylkeskommunenes ansvar for kulturmiljøforvaltning og videregående utdanning bør ses mer i sammenheng for å etablere utdanningstilbud som er tilpasset de ulike regionene.

For å vedlikeholde fredete og vernet fartøy er det nødvendig med spesialisert fagkompetanse. På grunn av den teknologiske utviklingen, er slik kompetanse nesten fraværende i den kommersielle verftsindustrien. En relevant skolering for denne typen fagkompetanse bør også kunne knyttes til fagskolene, på tilsvarende måte som øvrig håndverkerutdanning. Fartøyvernsentrene vil også kunne ha en rolle i dette.

Museene spiller en viktig rolle for å holde håndverkstradisjonene vedlike, både ved å sikre et marked og som tradisjonsbærere. Flere museer har spesialisert seg på å levere materialer og moduler og tilbyr håndverkskompetanse til andre museer. I Det nasjonale museumsnettverket er det 61 museer som forvalter om lag 5 000 kulturhistoriske bygninger. Samlingene består også av inventar og andre gjenstander, foruten en rekke fartøy. Mye av vedlikeholdsarbeidet krever utstrakt bruk av gamle materialtyper og håndverksteknikker. Dette arbeidet lar mange inngå som en del av formidlingen ved museene.

Markedet for rehabilitering, ombygging og tilbygg (ROT-markedet) var beregnet til 178,7 milliarder kroner per år i 2018<sup>3</sup>. ROT-markedet for fredete og verneverdige bygninger er ikke beregnet, men det dreier seg helt klart om store verdier og vil i framtiden trolig være langt større.

Det er økende interesse i fagmiljøene for å arbeide med endring av eksisterende bygningsmasse, for å tilrettelegge for ny eller endret bruk. Dette omfatter både ombygging, oppgradering, tilbygg, påbygg og infill. Endel arkitekt- og konsulentfirmaer og entreprenør- og håndverkerbedrifter har spesialisert seg på kulturhistoriske bygninger. Interessen og erfaringene disse bedriftene opparbeider seg gjennom arbeidet med denne type oppdrag, fortrinnsvis i nært samarbeid med kulturmiljøforvaltningen, er viktig for å løfte kompetansen og kunnskapen i fagmiljøene. Det gjelder alle faser fra planlegging, søknadsprosess og prosjektering til utførelse.

<sup>2</sup> Rundskriv – 27.09.2013 (Endret 20.05.2014) Enklere og raske dispensasjonsbehandling av tiltak på byggverk, anlegg mv. fra nyere tid, områder og kulturmiljøer som er fredet i medhold av kulturminneloven. Riksantikvaren.

<sup>3</sup> Markedsrapport 2-19. Byggenæringens Landsforening (BNL).



### Boks 8.3 Kulturminner for alle



Figur 8.8 Engasjerte deltakere på Fortidsminneforeningens workshop i Bergen i 2018.

Foto: Lars Erik Haugen, Fortidsminneforeningen

*Kulturminner for alle* er et femårig program i regi av Fortidsminneforeningen. Programmet startet opp i 2016 og er fullfinansiert av Sparebankstiftelsen DNB. Det er spydspissen i Fortidsminneforeningens arbeid for den immaterielle kulturarven. I tillegg til å bidra til istandsetting av kulturminner og kulturmiljøer, er det et mål å bidra til kompetanseoverføring i tradisjonshåndverk, særlig til yngre håndverkere.

Erfaringer viser at mange istandsettingsprosjekter blir utsatt og forsinket fordi det er mangel på håndverkere med kompetanse på eldre byggetradisjoner. *Kulturminner for alle* bidrar til å lede flere inn i en utdanning til tradisjonshåndverkere gjennom formidling og kompetanseoverføring.

*Kulturminner for alle* har opprettet en ressursgruppe av relativt unge tradisjonshåndverkere (30–45 år). Disse får opplæring i håndverkspedagogikk. Ressurshåndverkerne brukes som formidlere og kursholdere på workshops, eller på kurs tilknyttet istandsettingsprosjekter som mottar tilskudd.

Det deles årlig ut fem millioner kroner til istandsetting. Midlene deles ut etter søknad. Et viktig kriterium for å motta støtte er at arbeidene danner arenaer for kompetanseoverføring av tradisjonshåndverk. Gjennom tilskuddsordningen arrangeres det kurs i ulike håndverksteknikker, for lokale håndverkere, skoleelever eller ivrige dugnadsgjenger og frivillige.

I tillegg er det opprettet stipend, som hvert år deles ut til fire unge tradisjonshåndverkere. Disse får delta på kurs på Treseminaret på Hjerleid på Dovre og på Håndverksdagene på Røros. Dette gir kunnskap og inspirasjon, og et nettverk blant utøvende tradisjonshåndverkere fra hele landet.

*Kulturminner for alle* gjennomfører årlig flere workshops for yngre håndverkere. Hensikten er å samle skoleelever og unge håndverkere til en ukes kurs i tradisjonshåndverk.

Kilde: Fortidsminneforeningen





Figur 8.9 Kurs i vindusrestaurering i Å i Lofoten i regi av Fortidsminneforeningen.

Foto: Bård Gundersen TUN media/Fortidsminneforeningen

#### 8.4.2 Rådgivningstjenester

God informasjon og veiledning er viktig for den enkelte eier av fredete og verneverdige bygninger, anlegg, fartøy og andre kulturminner eller kulturmiljøer. Tilgang til rådgivningstjenester, håndverkere og teknisk kompetanse er avgjørende for at eiere skal få oversikt over hvilke regler og retningslinjer som legger føringer for mulige tiltak.

Riksantikvarens 15 prioriterte tekniske og industrielle anlegg har for eksempel knyttet til seg egne håndverkere. Disse har bygd opp viktig kompetanse innen bevaring og istandsetting av tekniske og industrielle kulturminner. Det er viktig at kompetansen som er opparbeidet ved anleggene blir sikret og delt med andre relevante håndverksmiljøer.

Et annet viktig kompetansemiljø er Nidaros domkirkes restaureringsarbeider som er nasjonalt kompetansesenter for bevaring og restaurering av verneverdige bygninger i stein. I tillegg til å restaurere og vedlikeholde Nidarosdomen og Erkebispegården skal senteret også bevare og videreutvikle de tradisjonelle håndverkene som er representert ved senteret. Den tradisjonelle, interne videreutdanningen av håndver-

kerne kombineres med en bachelorutdanning i teknisk bygningsvern ved NTNU, jf. boks 8.4. Nidaros domkirkes restaureringsarbeider tilbyr også generell rådgivning vedrørende restaurering av verneverdige bygninger i stein, utarbeidelse av tilstands- og tiltaksrapporter, veiledning av håndverkere samt fagkurs og foredrag.

#### Bygningsvernssentre

Bygningsvernssentre og andre rådgivningstjenester for bygningsvern har stor betydning for det praktiske istandsettings- og vedlikeholdsarbeidet. De fungerer som et lett tilgjengelig tilbud for både eiere og håndverkere og spiller en viktig rolle for å sikre tilgang til kompetanse innen tradisjonshåndverk. I de fylkene hvor det allerede finnes bygningsvernssentre eller andre tilsvarende rådgivningstjenester for eiere av fredete og verneverdige bygninger, er det ifølge Riksantikvaren bedre søknader og resultater av istandsettings- og vedlikeholdsprosjekter.

Regjeringen vil vurdere å gi oppstartstilskudd for å stimulere til etablering av slike rådgivningstjenester. Slike tjenester kan etableres etter ulike modeller, der for eksempel kulturmiljøforvaltningen samarbeider med museer og

### Boks 8.4 Opplandsmodellen for bygningsvern

Opplandsmodellen for bygningsvern er et eksempel på regional rådgivningstjeneste. Tjenesten består av et tilrettelagt etter- og videreutdanningstilbud/bachelorutdanning innen tradisjonelt bygghåndverk og en ordning for gratis byggningsfaglig rådgivning rettet mot fredet og verneverdig bebyggelse. Som følge av regionreformen blir ordningen nå utvidet til å gjelde hele Innlandet og skifter dermed navn til Innlandsmodellen.

Etter- og videreutdanningstilbudet/bachelorutdanningen er et samarbeid med NTNU som hovedsakelig tilbyr opplæring i tømrerfaget, men også opplæring i tradisjonelle teknikker innen murer-, smed- og malerfaget. Undervisningen foregår på ulike arenaer rundt om i fylket, ofte med utgangspunkt i regionmuseene, og den praktiske opplæringen har foregått på reelle restaureringsprosjekter.

Gjennom en tiårsperiode er det bygd opp et nettverk bestående av fem bygningsvernrådgivere. Fire er ansatt i regionmuseene: Mjøsmuseet AS, Randsfjordmuseet AS, Gudbrandsdalsmusea AS og Valdresmusea AS. Den femte har

tilhold på Maihaugen og yter tjenesten som enkeltstående oppdrag. Bygningsvernrådgi-verne arbeider utadrettet og gir faglige råd og veiledning overfor sine målgrupper. De viktigste målgruppene er eiere av fredete og verneverdige bygninger, museer og kommunenes administrasjon i saker der fredete og verneverdige bygninger eller kulturmiljøer blir berørt. Det gis gratis råd og veiledning om aktuelle istandsettningstiltak, samt hjelp med tilskuddssøknader. Rådgivningen har en øvre ramme på ett dagsverk. Bygningsvernrådgi-verne gir også faglige innspill til regional kulturmiljømyndighet.

Rådgivertjenesten har i tillegg en viktig holdningsskapende oppgave gjennom å formidle kunnskap om antikvarisk bygningsarbeid overfor allmennheten, blant annet gjennom kurs, åpne temamøter og aktiv bruk av media. De skal også bidra til inspirasjon og informasjon blant skoleelever og håndverkere om antikvarisk bygningsarbeid og mulighetene for utdanningsløp.

Kilde: Innlandet fylkeskommune

andre aktører for å møte lokale behov og regionale tilpasninger.

Det er et særskilt behov for oppfølging av eiere av automatisk fredete, samiske bygninger. Prosjektet *Registrering av automatisk fredete samiske bygninger* under bevaringsprogrammet *Samiske kulturminner* har gitt kjennskap til 900–950 automatisk fredete bygninger, jf. boks 10.1. Mange av eierne er nylig gjort kjent med fredningsstatusen på eiendommen sin og har behov for informasjon og veiledning om hva det vil si å eie en fredet bygning.

#### Fartøyvernssentre

I 1996 ble det opprettet tre nasjonale fartøyvernssentre; Hardanger fartøyvernssenter (HFS) i Norheim-sund, Nordnorsk fartøyvernssenter og båtmuseum (NNFA) i Gratangen og Bredalsholmen dokk og fartøyvernssenter (BDF) ved Kristiansand. HFS og NNFA arbeider med trefartøy og BDF med stålfartøy. HFS er en del av Hardanger og Voss museum, mens de to andre sentrene er frittstående stiftelser.

Fartøyvernssentrene har stor betydning for det praktiske fartøyvernet og kvaliteten på restaure-

ringer og istandsettinger. Det er et mål at fartøyvernssentrene skal fungere som lavterskeltilbud for både eiere og håndverkere ved andre verft og båtbyggerier, og fortsatt spille en viktig rolle som nav for å sikre tilgang til og spre kompetanse innen tradisjonshåndverk.

Sentrene utfører fellestjenester og konkrete restaurerings- eller istandsettingsoppdrag på fartøy. Fellestjenester er aktiviteter som skal sikre at håndverket innen vedlikehold og istandsetting av tre- og stålfartøy bevares i et langsiktig perspektiv. Håndverket skal kunne bevares uavhengig av økonomiske konjunkturer i samfunnet. Tilskuddet som fartøyvernssentrene mottar til fellestjenestene er ikke driftsstøtte, men kjøp av tjenester innen dokumentasjon, kompetansebygging og andre tjenester som ikke forventes at ordinære verft utøver.

Riksantikvaren gjorde omfattende endringer i forvaltningen av tilskuddene til fartøyvernssentrene i 2015, og i 2017–2018 gjennomførte Riksantikvaren en evaluering av fartøyvernssentrene. Evalueringen viste behov for tettere oppfølging av sentrenes produksjoner og leveranser. Riksantikvaren og fartøyvernssentrene har etablert et sam-





Figur 8.10 Klinking av stålfartøy på Bredalsholmen dokk og fartøyvernssenter.

Foto: Elisabeth Haveraaen, Klima- og miljødepartementet

arbeid for å følge opp anbefalingene etter evalueringen. Dette arbeidet skal videreføres.

Samarbeid og kunnskapsutveksling mellom lokale håndverksmiljø og de tre nasjonale fartøyvernssentrene er viktig for å lykkes. Fylkeskommunene, Sametinget og kommunene spiller en sentral rolle for å tilrettelegge for slikt samarbeid.

#### Bygg og Bevar

Bygg og Bevar er et samarbeidsprogram mellom Klima- og miljødepartementet og Byggenæringens Landsforening. Programmet ble etablert i 2009, som en oppfølging av St.meld. nr. 16 (2004-2005) *Leve med kulturminner*. Koblingen til Byggenæringens Landsforening knytter håndverksbransjen tett til arbeid på verneverdige bygninger og er en god arena for offentlig-privat samarbeid.

Bygg og Bevar er organisert som en nettportal som gjør kunnskap om byggemåte, restaurering og vedlikehold av eldre bygninger tilgjengelig for alle. Portalen er en møteplass for huseiere og håndverkere med blant annet konkrete tips og instruksjoner om materialer, huskonstruksjoner, restaurering av vinduer og energieffektivisering

av eksisterende bygg, uten at dette går på bekostning av kulturmiljøverdier.

Samarbeidet mellom vern og næring gir mange muligheter for å nå framtidige klima-ambisjoner og skape gode bygningsmiljøer hvor de kulturhistoriske verdiene er integrert og ivaretatt. I tillegg ivaretas kunnskapen knyttet til håndverk og regional byggeskikk.

Bygg og Bevar utløper som program ved utgangen av 2020. Programmets bidrag til en grønn og bærekraftig byggenæring gjennom gjenbruk av eksisterende bygninger, godt håndverk og tradisjonelle materialer vil fortsatt være viktig. I oppfølgingen av denne meldingen skal en videreføring av Bygg og Bevar med langsiktige og forutsigbare rammer vurderes. Det bør være en målsetning at Bygg og Bevar beholder en tydelig tilknytning til byggebransjen i en eventuell videreføring.

#### 8.4.3 Kulturminnefondet

Kulturminnefondet er en tilskuddsordning for private eiere av verneverdige kulturminner og kulturmiljøer, og et viktig bidrag til å nå målet om at

### Boks 8.5 Dampsentralen i Ilsvika i Trondheim

Dampsentralen i Ilsvika i Trondheim, har fått ny bruk som treningssenter.

Den monumentale bygningen var opprinnelig oppført som reservekraftverk for Trondheim Elektrisitetsverk i 1915. Anlegget bestod av apparatavdeling, kjelhus, kullskur, to dieselmotoraggregater og maskinsal. Under andre verdenskrig brukte tyskerne kullageret til avlusning av soldater og fanger.

De karakteristiske portene var i svært dårlig forfatning, og istandsettingsarbeidet ble støttet av Kulturminnefondet med 265 000 kroner. Eierne Hilde og Morten Holck fikk Kulturminnefondets nasjonale plakett for godt bevaringsarbeid.

Prosjektet er et godt eksempel på at store bygninger i by kan få ny bruk, samtidig som eldre bygningsdeler bevares. Dampsentralen viser vern gjennom bruk, hvor bygningen kommer allmennheten til gode og bidrar til sosial bærekraft.



Figur 8.11 Dampsentralen med åpne porter etter istandsetting.

Foto: Benedikte Skarvik / Agraff

alle skal ha mulighet til å engasjere seg og ta ansvar. Vern gjennom bruk og verdiskaping er viktige kriterier i Kulturminnefondets vurderinger. Slik kan det genereres inntekter som igjen gjør eierne i stand til å holde kulturarven levende.

Kulturminnefondet ble etablert i 2002 og har i løpet av 16 år gitt støtte til over 5 000 prosjekter i hele landet. Fire av fem mottakere av midler forteller at prosjektet deres ikke hadde blitt gjennomført uten midler fra fondet.

Hvert år er søknadssummen langt høyere enn tilgjengelig budsjett. I 2018 hadde fondet for eksempel 92,7 millioner kroner til fordeling, mens det samme år ble søkt om støtte til prosjekter for nesten 345 millioner kroner.

Rapporten *Kulturminnefondets samfunnsnytte*<sup>4</sup> viser at tilskudd til kulturminner og kulturmiljøer utløser finansiering, engasjement og arbeidsinnsats fra både eiere, frivillige og andre. Det skapes ringvirkninger utover bevaringen i seg selv, som direkte og indirekte næringseffekter, utvikling av håndverkskompetanse, verdistigning av eiendom, stedsutvikling og økte opplevelseskvaliteter

i landskap og byrom. Ifølge rapporten har Kulturminnefondets tilskudd på 570 millioner kroner, siden starten i 2003, ført til en privat innsats på nærmere to milliarder i bevaringsarbeidet. Det vil si at en krone i tilskudd fra Kulturminnefondet fører til at det brukes 3,50 kroner på bevaringsprosjekter.

Kulturminnefondet har vist seg å være et godt virkemiddel for å ta vare på et mangfold av kulturmiljø som ikke er fredet. Regjeringen legger opp til å fortsatt styrke Kulturminnefondet og arbeide for at fondets midler bidrar strategisk for å nå de nasjonale kulturmiljømålene.

## 8.5 Oppfølging

Regjeringen vil

- oppmuntre til økt deltakelse og medvirkning i forvaltningen av kulturmiljø

Det skal blant annet gjøres ved å:

- bruke de frivillige organisasjonenes kompetanse
- legge til rette for deling og samordning av data

<sup>4</sup> Menon Economics 2017, Menon-publikasjon 42/2017.



- bedre rammevilkår for eiere og forvaltere av kulturmiljø

Det skal blant annet gjøres ved å:

- videreføre og utvikle etter- og videreutdanningstilbudet for håndverkere innen restaurering og istandsetting av bygninger og fartøy
- vurdere oppstartstilskudd for å stimulere til utvikling av regionale rådgivningstjenester for private eiere av kulturmiljø
- vurdere en videreføring av Bygg og Bevar med langsiktige og forutsigbare rammer
- følge opp Kulturminnefondet i tråd med intensjonene i Granavolden-plattformen

## 9 Bærekraft

Bærekraftig utvikling innebærer at behovene til mennesker som lever i dag skal dekkes uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov. Norge har sluttet seg til FNs 17 bærekraftsmål og Agenda 2030 som er verdens felles arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet, stoppe klimaendringene og stanse tap av naturmangfold innen 2030.

Bærekraftsmålene ser miljømessig, sosial og økonomisk utvikling i sammenheng. Det innebærer at oppfølgingen av målene må ha en helhetlig tilnærming, som omfatter samhandling og oppgaveløsning på lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå. Norge har gjennom Paris-avtalen forpliktet seg til å arbeide for å redusere klimagassutslippene.

Regjeringen vil framheve kulturmiljøets betydning for bærekraftig utvikling gjennom et eget nasjonalt mål:

*Kulturmiljø skal bidra til bærekraftig utvikling gjennom helhetlig samfunnsplanlegging.*

### 9.1 En tredelt tilnærming

FNs bærekraftsmål reflekterer de tre dimensjonene i bærekraftig utvikling; miljømessig bærekraft, sosial bærekraft og økonomisk bærekraft. Bidrag til én av dimensjonene skal ikke gå på bekostning av de andre to. I oppfølgingen av denne meldingen skal det blant annet utvikles indikatorer som måler kulturmiljøets bidrag til å nå bærekraftsmålene i Norge.

#### 9.1.1 Miljømessig bærekraft

Regjeringen har satt som mål at utslippet av klimagasser i 2030 skal reduseres med 50 til 55 prosent sammenliknet med referanseåret 1990. For å få til dette, er det også nødvendig å se på hvordan bygge- og anleggssektoren kan bidra. Tall fra International Energy Agency fra 2013 viser at byggesektoren står for om lag 40 prosent av det globale energiforbruket, og om lag 30 prosent av det globale klimagassutslippet<sup>1</sup>. Byggevarene utgjør over 80 prosent av sektorens utslipp. FNs klimapa-

nel (IPCC) peker på at en stor andel av bygningsmassen som finnes i dag også vil eksistere i 2050, og at rehabilitering og oppgradering av eksisterende bygningsmasse derfor er viktige bidrag for å redusere utslipp fra sektoren<sup>2</sup>. Det å ta vare på og vedlikeholde kulturhistorisk verdifulle bygninger og anlegg er med andre ord et viktig bidrag i arbeidet med å redusere klimagassutslipp.

Norge har også forpliktet seg til å stanse tap av naturmangfold gjennom tilslutning til konvensjonen om biologisk mangfold og Nagoyaprotokollen. Nasjonale mål for naturmangfold ble lagt fram i Prop. 1 S (2014–2015) og fulgt opp i Meld. St. 14 (2015–2016) *Natur for livet – Norsk handlingsplan for naturmangfold*. Det internasjonale naturpanelets (IPBES) globale rapport om naturens tilstand viser at bærekraftsmålene for 2030 ikke kan nå dersom utviklingen for naturmangfold fortsetter i samme retning som nå. Det å ta vare på kulturmiljø og holde kulturlandskap i hevd kan bidra til å sikre overlevelse for de truede artene og naturtypene som lever her. Satsingen *Utvalgte kulturlandskap i jordbruket* er en ordning som kombinerer ulike formål og bidrar til å opprettholde naturmangfoldet i kulturlandskapet, jf. boks 10.4.

Klimagevinst gjennom bruk, ombruk, gjenbruk og transformasjon

Overgangen fra en lineær til en sirkulær økonomi er en del av løsningen for at byggenæringen skal bli mer bærekraftig. Den sirkulære økonomiens mål er å utnytte alle ressurser best mulig. Vern gjennom bruk er derfor fortsatt et viktig prinsipp for en bærekraftig kulturmiljøforvaltning. Det vil redusere avfall, samt redusere behovet for produksjon og transport av nye byggematerialer.

Fortsatt bruk, innovativ ombruk og gjenbruk av eksisterende bygninger og materialer bidrar til

<sup>1</sup> Fra IEAs rapport *Transition to Sustainable Buildings*, gjen-gitt i SINTEF Fag 58, 2019, *Miljøvurdering ved oppgrade-ring av verneverdig bebyggelse*, s. 13.

<sup>2</sup> FNs klimapanel (IPCC) femte hovedrapport, AR5, 2014, s. 690.

### Boks 9.1 Klimagassberegning for Villa Dammen

Villa Dammen i Moss er en enebolig fra 1936. Den er enkelt oppgradert med miljøvennlige materialer og smarte energiløsninger som reduserer klimagassutslippene. Beboerne følger rådene om temperatursoning og redusert temperatur utenom brukstiden, noe det ligger godt til rette for i dette gamle huset.

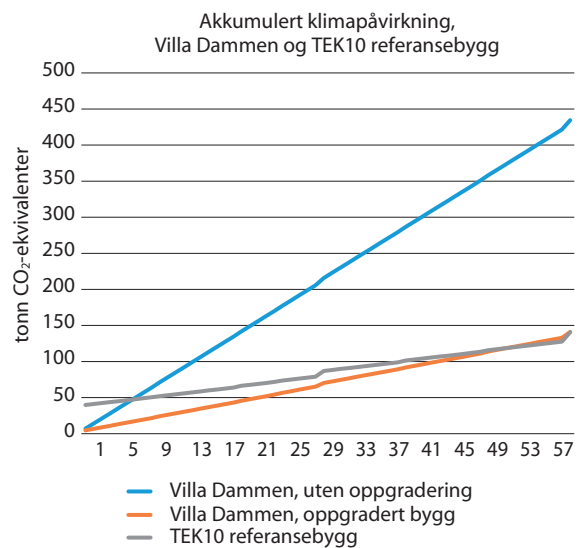
Beboeratferd er bestemmende for energibruken i boliger. Det målte forbruket av energi for det oppgraderte gamle huset er langt lavere enn energibehov beregnet etter standard forutsetninger (NS 3031). Dette funnet er i tråd med nyere forskning. Standard energibehovsberegninger har tendens til å overestimere energibehovet i eldre hus og underestimere reelt behov i nye hus.

På bakgrunn av dette har Husbanken utviklet et alternativt, standardisert sett med

faktorer som gjenspeiler en bruksmåte som ikke er uvanlig i gamle boliger. Det er disse forutsetningene konklusjonen under bygger på. Hovedforskjellen fra NS 3031 er redusert driftstid for ventilasjon, lavere energibruk til varmt tappevann, lavere temperatur utenom driftstid og større bruk av temperatursoning.

Beregningene viser at det tar omlag 52 år før det er mer klimavennlig å rive det gamle huset og bygge et nytt, framfor å oppgradere det gamle. Det tar bare et halvt års tid før oppgraderingen av det gamle huset er mer klimavennlig enn å fortsette å bruke det gamle som det var.

Beregningene og illustrasjonene er utført av Asplan Viak. De praktiske løsningene er det redegjort for på Bygg og Bevar sin nettportal *Jakten på Kilowatten*.



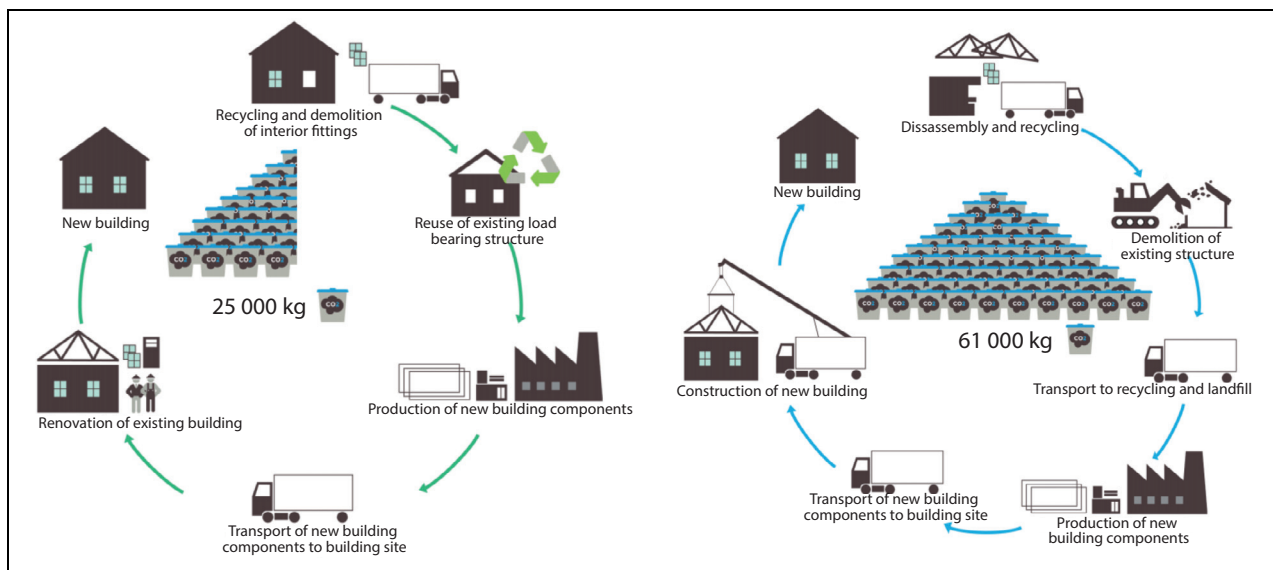
Figur 9.1 Villa Dammen i Moss er oppgradert med miljøvennlige materialer og smarte energiløsninger som reduserer klimagassutslippene.

Kilde: Asplan Viak, foto: Marte Boro, Riksantikvaren

å redusere råvarebruk, avfall, utslipp og energiforbruk. Det er virkningsfulle tiltak som gir reduserte klimagassutslipp her og nå, og ikke bare en beregnet gevinst i framtiden.

Begrepene ombruk og gjenbruk brukes ofte om hverandre. Begge begrepene kan gjelde bruk av hele bygningen, og inkludere ny bruk av en bygning. De kan også omfatte ombruk eller gjen-

bruk av bygningsmaterialer og bygningsdeler, ofte på nye måter og i kombinasjon med nye materialer med eller uten bearbeiding. Materialer og bygningsdeler som tas helt ut av sin sammenheng og gjennomgår store endringer vil ikke nødvendigvis ivareta kulturhistoriske verdier. Dette vil avhenge av sammenhengen og det er derfor viktig å være



Figur 9.2 Gjenbruk av eksisterende enebolig gir lavere klimagassutslipp enn riving og nybygg.

Beregningene er gjort i regi av prosjektet *Bevar bygg - bevar klima* og viser at utslipp tilknyttet gjenbrukt enebolig og ny enebolig er på henholdsvis 25 000 og 61 000 kg CO<sub>2</sub>-ekv. Ved gjenbruk av bygningen vil det bli 61 prosent lavere utslipp fra materialer, gjennom hele bygningens levetid.

Kilde: Rambøll og prosjektet *Bevar bygg - bevar klima* (Innlandet fylkeskommune)

bevisst på hvilke verdier som skal ivaretas, og velge tiltak ut fra dette.

Mange eldre bygninger er oppført med materialer som har god kvalitet, med lang levetid og som lar seg vedlikeholde. Dette er klimavennlige egenskaper. Vektlegging av sirkulær økonomi understreker betydningen av kunnskap og ferdigheter knyttet til tradisjonelle materialer og tradisjonelt håndverk. Slik kunnskap er viktig for både å kunne vedlikeholde gamle bygninger, men også viktig som en del av en generell teknologisk kunnskapsutvikling, jf. kapittel 8.4.1 og kapittel 8.4.2.

Det offentlige eier mange fredete og bevaringsverdige bygninger og anlegg. Det er viktig at det offentlige er en aktiv pådriver og går foran med et godt eksempel når det gjelder bruk, ombruk og gjenbruk av den historiske bebyggelsen. Dersom fortsatt bruk av en bygning i offentlig eie ikke lenger er mulig, bør muligheter for annen bruk utredes.

Bruk, ombruk, gjenbruk og transformasjon kan bidra til at kulturhistoriske verdier ivaretas og kulturmiljøer vitaliseres. Med transformasjon menes her omdanning eller omforming av arealer og bebyggelse. Det kan innebære omforming av et område til å romme nye funksjoner, for eksempel ny bruk av tidligere industribygninger kombinert med ny bebyggelse.

Det er foreløpig få norske studier som dokumenterer klimagevinsten ved å rehabilitere kontra å bygge nytt. I regi av prosjektet *Bevar bygg -*

*bevar klima* er det gjort beregninger som viser at gjenbruk av eksisterende enebolig gir lavere klimagassutslipp enn riving og nybygg, jf. figur 9.2. Beregninger lagt fram i en rapport fra Asplan Viak i 2016<sup>3</sup>, på oppdrag fra Riksantikvaren, viser at det tar mer enn 50 år før det er mer klimavennlig å rive et gammelt hus og bygge nytt etter dagens byggeteknisk forskrift, framfor å oppgradere det gamle, jf. boks 9.1.

Klimagassberegninger brukes nå i større grad både for å gjøre gode materialvalg i byggefasen, og for å vurdere riving og nybygg kontra bevaring og oppgradering. Regjeringen ser behov for å forbedre metodene for klimagassregnskap slik at de favner hele livsløpet til bygningene og omfatter riving, håndtering av avfall, produksjon og transport av byggematerialer, oppføring, bruk og vedlikehold. Det er viktig at eldre bygningers faktiske egenskaper brukes som grunnlag i beregningene.

Regjeringen ønsker å fremme bruk, ombruk, gjenbruk og transformasjon av historiske bygninger og bygningsmiljøer gjennom koordinert virkemiddelbruk, jf. kapittel 10.1.1.

#### Energieffektivisering og energieffektive bygninger

Det er et stort potensial for energieffektivisering av bevaringsverdige bygninger. En forskningsrap-

<sup>3</sup> *Klimagassberegninger Villa Dammen*, Asplan Viak, 2016.





Figur 9.3 Rehabilitering av rådhuset i Bergen.

Rådhuset i Bergen er tegnet av arkitekt Erling Viksjø og er oppført i 1971–1974. Bygget er verneverdig. Bergen bystyre vedtok i 2019 å rehabilitere rådhuset framfor å rive og bygge nytt. Beslutningen ble blant annet tatt på bakgrunn av utredninger som viste at rehabilitering av eksisterende bygning ville gi 47 prosent mindre klimagassutslipp enn å rive og bygge nytt. Beregningene viste også at rehabilitering var den rimeligste løsningen, sammenlignet med riving og nybygg.

Foto: Lene Buskoven, Riksantikvaren

port fra 2019<sup>4</sup> viser at metoder for å oppnå bærekraftige nybygg også kan fungere godt ved restaurering og oppgradering av eldre, verneverdige bygninger.

Fortidsminneforeningen har gjennomført undersøkelser som viser at effekten av små og mellomstore tiltak i eldre bygninger er stor<sup>5</sup>. Undersøkelsen viste både innsparing i energibruk, økt komfort og reduksjon av klimagasser. Den viste også at mange av tiltakene både er rimelige og forholdsvis enkle å gjennomføre.

I *Bevaring av kulturminner – Veiledning for forbedring av historiske bygningers energiytelse* (NS-EN 16883) gis det veiledning om hvordan en kan vurdere og planlegge enøktiltak for historiske

<sup>4</sup> *Miljøvurdering ved oppgradering av verneverdig bebyggelse*, SINTEF Fag 58, 2019.

<sup>5</sup> *Bærekraftig klimaforbedring av eldre hus*. Fortidsminneforeningen, Fagrapport 24. januar 2019.

bygninger, samtidig som de kulturhistoriske verdiene bygningene representerer ivaretas.

Det er også mulig å miljøsertifisere eksisterende bygninger. BREEAM-NOR er en sertifiseringsordning for særlig nybygg, men også større rehabiliteringsprosjekter, jf. boks 9.2. Det nordiske miljømerket Svanen tilbyr også sertifisering av renovering.

I oppfølgingen av denne meldingen vil regjeringen legge vekt på å styrke kunnskapsgrunnlaget knyttet til miljøeffekten av bruk, ombruk, gjenbruk og transformasjon av den historiske bygningsmassen. Det vil også bli vurdert hvordan tilpasning av dagens regelverk kan gi muligheter for å stille krav om gjennomføring av klimagassberegninger i prosjekter som kan innebære riving av større bygninger og til gjenbruk og transformasjon av eksisterende bygningsmasse i utbyggingsprosjekter.

### Boks 9.2 Grønn byggenæring og sirkulære bygg

Byggenæringen legger i stadig større grad vekt på det grønne skiftet og verdien av den eksisterende bygningsmassen, og gjør et viktig arbeid med å utvikle verktøy for miljøklassifisering.

Grønn Byggallianse er et eksempel på samarbeid mellom private og offentlige tiltakshavere og entreprenører. Grønn Byggallianse utarbeider og forvalter i samarbeid med sine medlemmer viktige strategidokumenter og veiledninger der verdien av eksisterende bygninger og bymiljø er vektlagt. For eksempel har Norsk Eiendom, i samarbeid med Grønn Byggallianse og Grape Architects, utarbeidet *Håndbok i bærekraftig stedsutvikling* (2019) og *Tenk deg om før du river – tips for å gjennomføre et vellykket byggeprosjekt uten å rive* (2019).

BREEAM er verdens eldste (1990) og Europas ledende miljøsertifiseringsverktøy for bygninger. BREEAM-NOR er tilpasset norske forhold. Ordningen er markedsdrevet og frivillig. Grønn Byggallianse overtok ansvaret for sertifiseringen i Norge i 2019.

«Sirkulære bygg» er et nytt begrep i byggenæringen. Et notat utformet av FutureBuilt, i samarbeid med Asplan Viak og SINTEF<sup>1</sup>, inneholder forslag til definisjoner, kriterier og krav for sirkulære bygg i FutureBuilt. Et sirkulært bygg legger til rette for ressursutnyttelse på høyest mulig nivå, og består av minst 50 prosent ombrukte og ombrukbare materialer og komponenter. Det krever god ressursbruk i alle de ulike fasene i et byggs levetid.

<sup>1</sup> FutureBuilt kriterier for sirkulære bygg, 2019.

#### 9.1.2 Sosial bærekraft

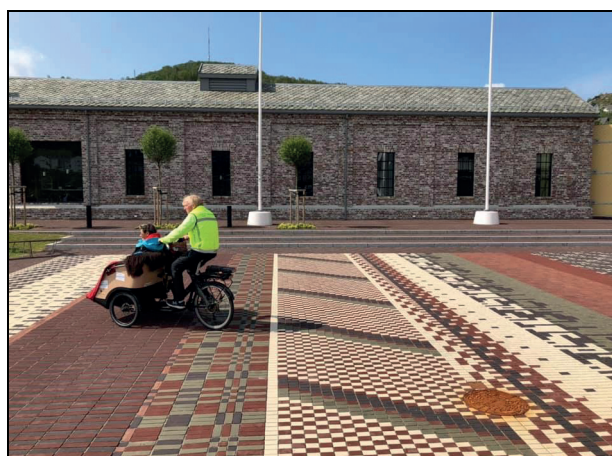
Den sosiale dimensjonen i bærekraftsbegrepet omfatter både sosiale og kulturelle aspekter. Kulturarvens potensial for å oppnå sosial bærekraft ligger hovedsakelig i betydningen kulturarven har for identitet, tilhørighet, livskvalitet og helse for alle. Aktiviteter som skjøtsel, istandsetting og rydding bidrar til å legge forholdene til rette for fysisk aktivitet, gir rikere kulturmiljøopplevelser og gjør det attraktivt å komme seg ut. Kulturarv bidrar dermed til å bygge sosial kapital og til å gi sosial tilhørighet.

I Kommunal- og moderniseringsdepartementets håndbok; *Byrom – En idéhåndbok*, vises det til at sosial bærekraft handler om inkludering, utjevning av sosiale ulikheter og om å skape fysiske steder og sosiale forhold som er gode for mennesker å leve i. Det vises til at kulturminner er skattkister som forteller genuine lokale historier, som bidrar til identitet og tilhørighet. Kulturhistoriske bygninger, plasser, anlegg, gater, tråkk og spor i landskapet kan brukes som en ressurs i by- og stedsutviklingen.

Kulturarv kan gi innblikk i og kunnskap om kulturelt mangfold i tid og rom. Det kan bidra til bedre forståelse for nåtiden og den historiske utviklingen, som igjen kan danne grunnlag for større aksept for kulturelle forskjeller. Kulturarv er på den måten en ressurs for integrering og inkludering. Fylkeskommunenes økte ansvar

innenfor integrering, jf. Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner*, gir dem mulighet til i større grad å kunne se dette feltet i sammenheng med kulturmiljøforvaltningen.

Stedsidentitet og kulturell identitet er ofte tett knyttet sammen. Materiell og immateriell kulturarv møtes i de fysiske omgivelsene, i fortellinger og gjennom tradisjoner og språk. Kunnskap om tradisjonshåndverk og materialkunnskap er helt



Figur 9.4 Ålgård sentrum.

Ålgård sentrum i Gjesdal kommune mottok Statens pris for byggkvalitet 2019. Ålgård sentrum vokste fram knyttet til et ullspinneri på andre halvdel av 1800-tallet. Lokstallen har fått ny bruk som kafé/restaurant. Det nye «teppet» i sentrum, med steiner lagt etter gamle vevemønstre, løfter fram stedets industrihistorie.

Foto: Direktoratet for byggkvalitet





Figur 9.5 Nissonašgállu er en sieidi, en samisk offerstein, i Skardalen/Skárfvággi i Kåfjord kommune.

Sieidien er en 8 meter høy klippeblokk som ligger høyt, fritt og godt synlig fra alle kanter. Ved foten av steinen har det vært et skattegjemme med offergaver som nå er plyndret. Ifølge et lokalt sagn vil Nissonašgállu falle over den som skjemmer steinen.

Foto: Oskar Puschmann, NIBIO

avgjørende for å ta vare på og forvalte materiell kulturarv, jf. kapittel 8.4.1.

Kulturmiljøets potensial for kunnskap, opplevelse og bruk er en viktig del av bidraget til sosial bærekraft. Det kan være med på å stimulere nysgjerrigheten og kreativiteten, og den motiverer til utdanning og læring. I de tilfeller hvor kulturminner og kulturmiljøer ikke kan tas vare på, er dokumentasjon viktig for å ta vare på kildeverdier, som grunnlag for ny kunnskap. God forståelse av mennesker, kultur og samfunn legger grunnlag for å forstå hvordan dagens utfordringer kan møtes.

#### Levbare byer og steder

By- og stedsutvikling er en del av løsningen for en bærekraftig utvikling. FNs bærekraftsmål nr. 11, *Bærekraftige byer og samfunn*, handler om å gjøre byer og bosettinger inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige. Delmål 11.4 omhandler styrket innsats for å verne om og sikre verdens kultur- og naturarv. FNs New Urban Agenda<sup>6</sup> er en felles visjon for å gjennomføre bærekraftig byutvikling. Her understrekes det blant

annet at den historiske muligheten til å utnytte byer og bosettingers nøkkelrolle som drivkrefter i en stadig mer urbanisert verden, må brukes.

De fysiske omgivelsene legger rammene for menneskers liv og livskvalitet. Mens begrepet livskvalitet handler om menneskene, brukes uttrykket levelighet (liveability) om utformingen av omgivelsene. Levbare byer og steder – også kalt «liveable cities» – er byer og steder der det er godt å leve, og som har omgivelser som bidrar til høy livskvalitet.

Hvordan byer, nærmiljøer og steder utvikles betyr mye for folks helse. Inspirerende omgivelser kan skape større fysisk og sosial aktivitet, kan motvirke ensomhet og skape større trygghet. Kvalitetene i omgivelsene kan også bidra til bedre trivsel, bedre oppvekstvilkår og inkludering. Kulturmiljø kan bidra til å skape levelighet gjennom å bygge opp om et steds identitet og bidra til historisk tidsdybde.

<sup>6</sup> New Urban Agenda ble vedtatt på FN-konferansen HABITAT III i Quito, Ecuador i 2016.





Figur 9.6 Historisk bymiljø i Ålesund.

Ålesund ble herjet av en stor brann i 1904. Trehusbebyggelsen ble lagt i aske. I løpet av kort tid ble byen gjenoppbygget i jugendstil.  
Foto: Cornelis Horn Evensen, Riksantikvaren

### Historiske bymiljøer

Å forvalte historiske bymiljøer og inkludere historisk bebyggelse i by- og stedsutviklingen, kan bidra til levbare byer og steder og økt livskvalitet. Det er derfor viktig at kulturmiljøforvaltningen deltar i planarbeid og byutviklingsprosjekter. Gjennom gode medvirkningsprosesser og dialog kan en finne fram til omforente løsninger. Det er viktig at forvaltningen er tidlig, tydelig og løsningsorientert. Kulturmiljøforvaltningen skal arbeide aktivt for å identifisere verdifulle kulturmiljøer og handlingsrommet for endringer.

Riksantikvarens register over bymiljøer i Norge med nasjonal kulturhistorisk verdi, *NB!-registeret*, gir en oversikt over områder hvor det må vises særlige hensyn i forbindelse med videre forvaltning og utvikling.

Riksantikvarens bystrategi vektlegger at dagens byer har historiske spor i form av gatenett og eiendomsstrukturer, bygninger og bygningsmil-

jøer. En langsiktig og bærekraftig forvaltning av de historiske bymiljøene forutsetter at bygningene brukes og vedlikeholdes, og at de historiske bygningsmiljøene bevarer sitt særpreg og fortsatt oppleves som attraktive bomiljøer. Bystrategien skal videreutvikles med særlig vekt på omgivelsenes bidrag til levbare steder og livskvalitet.

Verneverdig bebyggelse, historiske bymiljøer, kulturlag under bakken og andre kulturmiljøer i byene settes ofte under press. Befolkningsvekst i de større byene fører til utbygging og fortetting for å redusere reiseavstander og unngå å bygge i nye områder. Dette kan i mange tilfeller være utfordrende for ivaretagelsen av kulturhistoriske verdier.

Bygge- og anleggssektoren og eiendomsbransjen har også et viktig ansvar for å bidra med innovative løsninger i utbyggingsprosjekter som grunnlag for utforming av klimavennlige og sosialt og kulturelt bærekraftige byer og steder.

### Boks 9.3 Dialogforum – erfaringsutveksling og inspirasjon

Det er viktig med erfaringsutveksling og inspirasjon på tvers av kommunegrenser, sektorer og forvaltningsnivåer i arbeidet med by- og stedsutvikling.

*Grønn byutvikling – dialogforum med de største byene* er en uformell arena hvor regjeringen møter politiske representanter fra Bergen, Drammen, Kristiansand, Oslo, Stavanger, Tromsø og Trondheim kommuner. Dette dialog-

forumet gir en mulighet til å diskutere klima- og miljøvennlig byutvikling.

*Forum for stedsutvikling* er en nasjonal, tverrfaglig samarbeidsarena for statlige institusjoner som arbeider med by- og tettstedsutvikling. Forumet skal styrke fylkeskommunenes og kommunenes kompetanse innen stedsutvikling og bedre samarbeidet på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.

### Boks 9.4 Historiske vandreruter

*Historiske vandreruter* er et samarbeid mellom Den Norske Turistforening og Riksantikvaren, der målet er å gjøre gamle ferdselsårer bedre kjent og mer brukt. Rutene gir både friluftsopplevelser og øker kunnskapen om gamle ferdselsveier. Rutene er merket med informasjonstavler, i tillegg til at rutenes historie og kulturmiljø formidles gjennom digitale plattformer.

Interessen er stor for å bli kjent med kulturminner langs rutene. Det er registrert en dobling av hytteovernattinger før og etter etableringen av de historiske vandrerutene.

Historiske vandreruter per 1. januar 2020:

- Finnskogrunden – finnetorp og skogfinnens kulturarv i Kongsvinger
- Brudledruta – unike steinsettinger langs en gammel kirkevei i Sirdal
- Jacobineruta – fjorden som ferdselsåre, krigs- og industrihistorie i Oslofjorden
- Flyktningeruta – flukt- og kureer-rute fra andre verdenskrig, Sentrale Østlandet
- Stølsruta i Valdres – levende stølsliv og beitelandskap i drift
- Historisk vandrerute Jotunheimen – DNTs historie, Jotunheimens mest brukte stier
- Telegrafruta – telegrafhistorie og rallarliv i Saltfjellet
- Historisk vandrerute Reisadalen – kvensk, norsk og samisk kulturarv
- Ferdselsvegen over Kamperhamrane – nytteferdsel og gjeterliv mellom Stryn og Skjåk

- Turistvegen over Følgefonna – de første europeiske fjordturistene over breen
- Aurlandsdalen – drifteveg, industri og kulturlandskap mellom fjord og fjell

Historiske vandreruter under arbeid:

- Hallingskeidvegen – slepe til og fra markedsplass på høyfjellet
- Malmvegen – gruvedrift og malmtransport på Rørosvidda
- Viglesdalen – steinalderboplasser, gravrøyser og hellere



Figur 9.7 Ferdselsvegen over Kamperhamrane.

Den gamle ferdselsvegen over Kamperhamrane går fra Sunndalen i Oppland gjennom Raudalen til Skjåk i Gudbrandsdalen. Stien går på oppmurte steintrapper og passerer store siktevarde. Bildet er fra Sunndalssetra i Stryn kommune.

Foto: Louise Brunborg-Næss

Kilde: Riksantikvaren





Figur 9.8 Stort engasjement på den årlige slåttedagen i Gåradak i Porsanger.

Slåttedagene i Gåradak i Porsanger kommune arrangeres i regi av Kolvik og Omegn bygdelag. I 2018 deltok rundt 70 personer for å sette opp hesjer og slå med ljå og skjøtte kulturlandskapet på Sivertnes i Gåradak. Slåttedagene er et sosialt arrangement i en kommune med i underkant av 4 000 innbyggere.

Foto: Marte Eliassen

### 9.1.3 Økonomisk bærekraft

Det er en økende bevissthet rundt kulturarven som verdiskaper.

#### Kulturarvens økonomiske bidrag

Kulturarv er en samfunnsressurs som i større grad bør brukes for å utvikle livskraftige lokalsamfunn og som grunnlag for næringsutvikling. Vern gjennom bruk har lange tradisjoner og er en god strategi for å ta vare på kulturmiljø. Når kulturmiljø brukes kan det også åpne seg nye utviklingsmuligheter. Pilotprosjektet *Verdiskapingsprogrammet på kulturminneområdet*, som Riksantikvaren gjennomførte i perioden 2006–2010, og som var en oppfølging av St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner*, har gode eksempler på dette.

Verdiskaping basert på kulturarv har også blitt et tema i flere utviklingsstrategier og prosesser, både for stedsutvikling og næringsutvikling. Dette kan bidra til økt opplutning om og ressurser til å ta vare på kulturmiljøet. Mange av de samme erfaringene er gjort i programmet *Naturarven som verdiskaper*, som Miljødirektoratet har gjennomført.

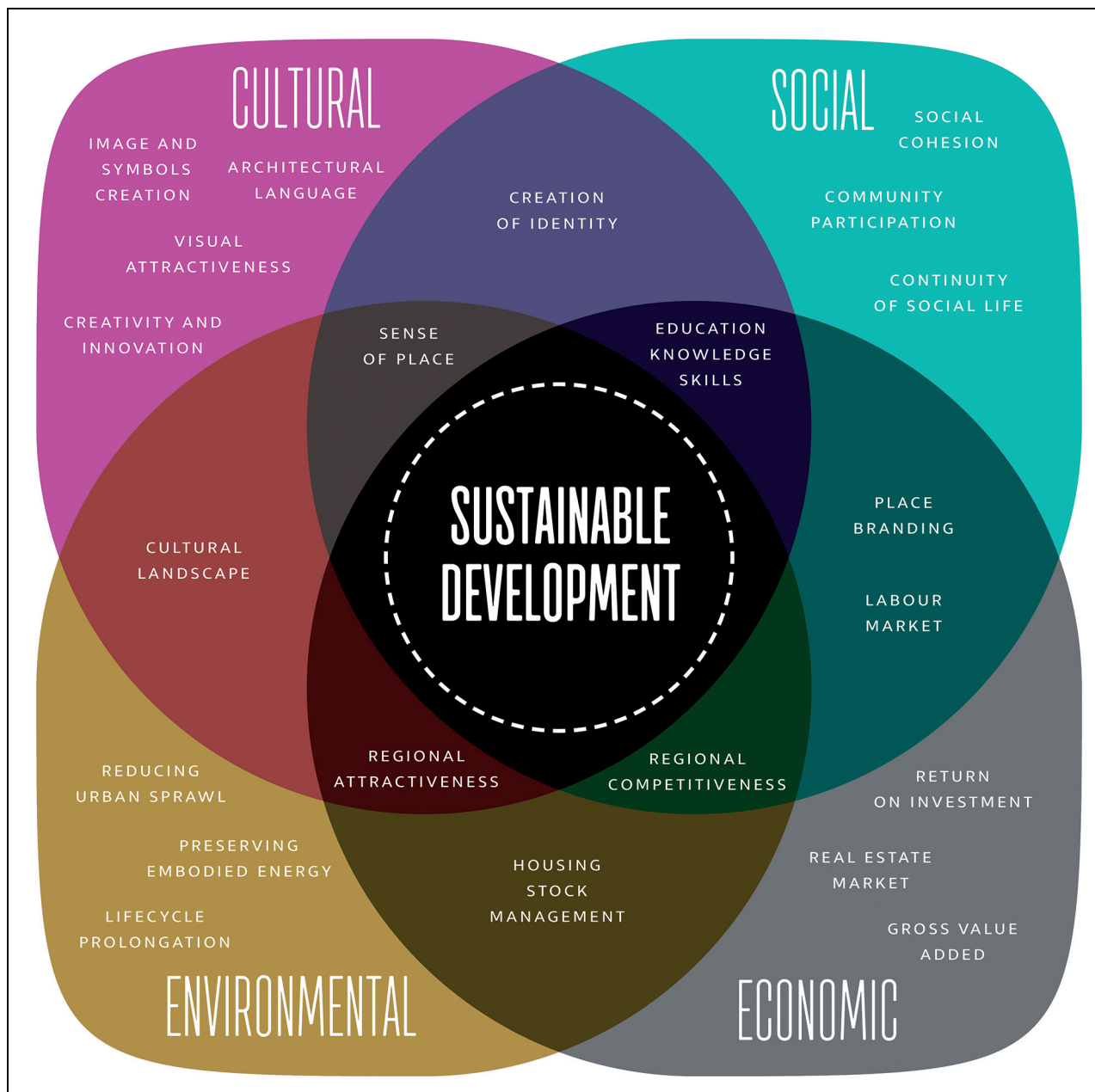
Kulturarvens samfunnsnytte har blitt vektlagt de siste årene. I 2014 ble kulturarv anerkjent av EUs ministerråd som en strategisk ressurs for et bærekraftig Europa. I ekspertrapporten *Getting cultural heritage to work for Europe*<sup>7</sup> heter det at kulturarven i stadig økende grad blir sett på som en positiv bidragsyter til det europeiske bruttonasjonalproduktet. I rapporten, som var et sentralt grunnlagsdokument i EUs rammeprogram for forsknings- og utviklingsarbeid – Horisont 2020, heter det videre at kulturarven nå anerkjennes som en vesentlig del av Europas underliggende sosioøkonomiske, sosiale, kultur- og naturbaserte kapital. Ifølge rapporten er dette en viktig endring av fokus ettersom kultur og kulturarv tradisjonelt har blitt sett på som en utgiftspost.

I rapporten *Cultural Heritage Counts for Europe*<sup>8</sup>, ble kulturarvens økonomiske bidrag synliggjort gjennom en eksempelsamling av beste praksis. Rapporten peker på at kulturarv har miljømessige, sosiale, kulturelle og økonomiske effekter, både lokalt, regionalt og nasjonalt og at

<sup>7</sup> Getting cultural heritage to work for Europe. Report of the Horizon 2020 Expert Group on Cultural Heritage. European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, 2015.

<sup>8</sup> Cultural Heritage Counts For Europe. CHCfE Consortium, 2015.





Figur 9.9 Kulturarvens betydning for bærekraftig utvikling.

En visuell framstilling av kulturarvens betydning for en bærekraftig utvikling i Europa, slik det framgår av rapporten *Cultural Heritage Counts for Europe*.

Kilde: © CHCfE Consortium

kulturarv er en bidragsyter til å oppnå bærekraftsmålene. De siste årene er det også gjennomført flere detaljstudier og gjort beregninger som tydeliggjør dette bidraget. Høsten 2019 ble det lagt fram en rapport fra et forsknings- og utredningsprosjekt finansiert av ESPON (European Spatial Planning Observation Network). Prosjektet hadde som mål å sette sammen eksisterende statistikk fra europeiske land, til en metode som utgangspunkt for et satellittregnskap for kulturarvfeltet.

Metoden ble testet i elleve land, blant dem Norge. Rapportens beregninger viser at kulturarvfeltet bidro med 112 milliarder kroner i 2017, noe som tilsvarer 3,4 prosent av BNP for Fastlands-Norge.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Material Cultural Heritage as a Strategic Territorial Development Resource: Mapping Impacts Through a Set of Common European Socio-economic Indicators, Final Report 27. september 2019, ESPON.

### Boks 9.5 Kulturgarder – gårdsturisme basert på kulturmiljø

*Kulturgarder i Gudbrandsdalen* er et samarbeid mellom gårder som tilbyr overnatting, mat og opplevelser. De unike gårdsmiljøene danner grunnlag for næringsutvikling. Gårdshistorien og tradisjoner er videreført gjennom generasjoner. Det tilbys overnatting i fredete og verneverdige bygninger som stabbur og loft. En ønsker å

gi gjesten en «opplevelse de aldri glemmer». Det legges vekt på kvalitet og egenart og skreddersydde opphold. Matopplevelsen er en viktig del av oppholdet og er i stor grad basert på råvarer fra lokale produsenter og/eller er økologiske produkter.



Figur 9.10 Valbjør gard i Vågå kommune.

Valbjør gard er en av åtte gårder som inngår i samarbeidet *Kulturgarder i Gudbrandsdalen*.

Foto: Elisabet Haveraaen, Klima- og miljødepartementet

I en studie Menon Economics utarbeidet for Riksantikvaren i 2017, brukes metoder for verdsetting av fellesgoder og lokaløkonomiske analyser for å vise eksempler på den samfunnsøkonomiske verdien av kulturminner og kulturmiljøer<sup>10</sup>. Analysen viser blant annet at det er større betalingsvillighet for å bo i en bolig som er

verneverdig sammenliknet med en tilsvarende bolig som ikke er verneverdig. Betalingsviljen er også høyere for å bo i områder med høy tetthet av verneverdig bebyggelse. Dette gjelder særlig i og

<sup>10</sup> Verdien av kulturarv. En samfunnsøkonomiske analyse med utgangspunkt i kulturminner og kulturmiljøer. Menon-publikasjon nr. 72/2017.

ved større, helhetlige kulturmiljøer. Studien viser at det å bo i og ved verneverdige hus og miljøer har en verdi for den enkelte, men også at kulturmiljø bidrar til økt velferd i lokalsamfunn i form av økt sysselsetting og verdiskaping, blant annet gjennom turisme. Disse funnene er i tråd med andre tilsvarende studier fra ulike steder både i Europa og USA.

#### Næringsutvikling basert på kulturarven

Oslo Economics har, på oppdrag fra Norsk Kulturarv, kartlagt utfordringer og flaskehalsar knyttet til næringsvirksomhet med utgangspunkt i kulturminner<sup>11</sup>. Rapporten trekker fram flere forslag til løsninger knyttet til regelverk, retningslinjer og behovet for målrettede tilskudd som berører både Riksantikvarens og Innovasjon Norges arbeid. I oppfølgingen av denne meldingen vil forslagene i rapporten bli vurdert nærmere.

Mange kulturminner og kulturmiljøer i Norge kan knyttes til aktiviteter innenfor landbruk og fiskeri. For å øke kunnskapen om og skape engasjement for norsk matkultur og bærekraftig råvare- og ressursbruk er det viktig å ta vare på fysiske spor som bygninger og utstyr brukt i forbindelse med produksjon, høsting, oppbevaring, konservering og foredling av mat og drikke. Eksempler på dette er stabbur, kornmagasiner, setermiljøer, fiskehjell og ulike redskaper.

Enhver form for næringsvirksomhet tilknyttet kulturmiljø må skje på en måte som ivaretar kulturmiljøverdiene. Bruken må være bærekraftig og tilpasses det enkelte sted. Verdensarvkonvensjonen er blant verdens mest utbredte miljøavtaler og i seg selv en sterk merkevare innenfor reiseliv. Med sine unike kvaliteter er det forventet at verdensarvområdene skal håndtere turisme etter beste praksis internasjonalt, og være gode eksempler for andre kulturarv- og naturdestinasjoner.

#### Reiseliv

Kulturmiljø er en verdifull ressurs i reiselivssammenheng. Ifølge FNs turismeorganisasjon UNWTO (The World Tourism Organization) er kulturturisme på verdensbasis dominert av opplevelser baserte på kulturarv. Kulturminner og kulturmiljøer kan være reisemål i seg selv, de kan heve attraksjonsverdien til et reisemål, forsterke opplevelsen for de reisende og gi opphav til

næringsvirksomhet lokalt. Tall fra rapporten *Verdien av kulturarv* viser at kulturmiljøturisme bidrar med 15 prosent av den totale verdiskapingen i Henningsvær og sysselsetter 20 prosent av arbeidsstyrken. I Røros bidrar kulturmiljøturismen med 9 prosent av den totale verdiskapingen og sysselsetter 9 prosent av arbeidsstyrken.

Regjeringen vil legge til rette for økt næringsvirksomhet og verdiskaping basert på kulturmiljø. Regjeringens strategi for kultur og reiseliv<sup>12</sup> inneholder flere tiltak med dette som formål. Riksantikvaren skal blant annet utarbeide en veileder rettet mot næringsaktører og offentlig forvaltning, og en eksempelsamling for å fremme en felles forståelse av gjeldende regler for bruk av vernete bygg til næringsformål. Riksantikvaren og Kulturminnefondet støtter også aktører som ønsker å utbedre kulturminner og kulturmiljøer for å drive næringsutvikling. Prosjektene kan gjelde for eksempel hoteldrift i verneverdige bygg, gårdsturisme og skilting til attraksjoner.

Slitasje og overbelastning er sentrale utfordringer for kulturarvturismens bærekraft. FNs turismeorganisasjon (UNWTO) har etablert ti prinsipper for et bærekraftig reiseliv som må være retningsgivende i utviklingen av reisemål og næringsvirksomhet, jf. boks 9.6. Innovasjon Norge tar utgangspunkt i disse ti prinsippene i sitt arbeid for å mobilisere til et mer bærekraftig reiseliv.

Som en del av regjeringens arbeid med å synliggjøre kulturmiljøets potensial for å nå FNs bærekraftsmål, vil regjeringen legge til rette for økt samarbeid mellom kulturmiljøforvaltningen og næringslivsorganisasjoner. Innovasjon Norge vil få en viktig rolle i denne sammenheng.

## 9.2 Helhetlig samfunnsplanlegging

FNs bærekraftsmål ser miljømessig, sosial og økonomisk utvikling i sammenheng. Det innebærer at oppfølgingen av målene må ha en helhetlig tilnærming. Bærekraftsmål nr. 17 understreker nettopp at samarbeid er en forutsetning for å nå målene. Dette forplikter forvaltningen både på lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå. Kulturmiljø skal i større grad tas i bruk som en ressurs for å oppnå en bærekraftig samfunnsutvikling. Det vil kreve økt samarbeid og bedre samordning av virkemidler.

<sup>11</sup> Oslo Economics 2017, *Vern gjennom bruk – Hva hindrer næringsvirksomhet med utgangspunkt i kulturminner?*

<sup>12</sup> *Strategi for kultur og reiseliv. Norge som attraktiv kulturstinasjon*, 2019.



### Boks 9.6 UNWTOs ti prinsipper for et bærekraftig reiseliv

FNs turismeorganisasjon (UNWTO) har etablert ti prinsipper for bærekraftig reiseliv.

Bevaring av natur, kultur og miljø

#### 1. *Kulturell rikdom*

Å respektere, videreutvikle og framheve lokalsamfunnets historiske kulturarv, autentiske kultur, tradisjoner og særpreg.

#### 2. *Landskapets fysiske og visuelle integritet*

Å bevare og videreutvikle landskapskvalitet, både for by og bygd, slik at landskapets fysiske og visuelle integritet ikke degraderes.

#### 3. *Biologisk mangfold*

Å støtte bevaringen av naturområder, dyreliv og habitater, og minimere ødeleggelser av disse.

#### 4. *Rent miljø og ressurseffektivitet*

Å minimere reiselivsbedrifters og turistenes forurensning av luft, vann og land (inkludert støy), samt å minimere genereringen av deres avfall og forbruk av knappe og ikke-fornybare ressurser.

Styrking av sosiale verdier

#### 5. *Lokal livskvalitet og sosiale verdier*

Å bevare og styrke livskvaliteten i lokalsamfunnet, inkludert sosiale strukturer, tilgang til ressurser, fasiliteter og fellesgoder for alle, samt unngå enhver form for sosial degradering og utnyttning.

#### 6. *Lokal kontroll og engasjement*

Å engasjere og gi kraft til lokalsamfunnet og lokale interessenter mht. planlegging, beslutningstaking og utvikling av lokalt reiseliv.

#### 7. *Jobbkvalitet for reiselivsansatte*

Å styrke kvaliteten på reiselivsjobber (direkte og indirekte), inkludert lønnsnivå og arbeidsforhold uten diskriminering ut fra kjønn, rase, funksjonshemninger eller andre faktorer.

#### 8. *Gjestetilfredshet, trygghet og opplevelseskvalitet*

Å sørge for trygge, tilfredsstillende og berikende opplevelser for alle turister uavhengig av kjønn, rase, funksjonshemninger eller andre faktorer.

Økonomisk levedyktighet

#### 9. *Økonomisk levedyktige og konkurransedyktige reiselivsdestinasjoner gjennom lokal verdiskapning*

Å sikre levedyktigheten og konkurransedyktigheten til reiselivsdestinasjoner i et langsiktig perspektiv, gjennom å maksimere reiselivets verdiskapning i lokalsamfunnet, inkludert hva turistene legger igjen av verdier lokalt.

#### 10. *Økonomisk levedyktige og konkurransedyktige reiselivsbedrifter*

Å sikre levedyktigheten og konkurransedyktigheten til reiselivsbedrifter i et langsiktig perspektiv.

Kilde: UNWTO

### 9.2.1 Regional og kommunal planlegging

Regional og kommunal planlegging er sentrale virkemidler for å fremme en bærekraftig samfunnsutvikling i hele landet. Det er derfor viktig at bærekraftsmålene blir en del av grunnlaget for samfunns- og arealplanleggingen.

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging

I *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023* heter det at planlegging er et effektivt og godt styringsverktøy for bærekraftig samfunnsutvikling og arealbruk. Plan- og bygningsloven (2008) er det viktigste verktøyet for dette. Den er en sektorovergripende lov som skal



### Boks 9.7 Nasjonale forventninger knyttet til kulturmiljø og landskap

Regjeringen legger hvert fjerde år fram nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for å fremme en bærekraftig utvikling i hele landet. I *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023* framheves kulturmiljø og landskap i følgende forventningspunkter:

- Fylkeskommunene og kommunene identifiserer og tar hensyn til viktig naturmangfold, friluftslivsområder, overordnet grønnstruktur, kulturhistoriske verdier, kulturmiljø og landskap i planleggingen. Samlede virkninger tas hensyn til.
- Fylkeskommunene og kommunene vurderer arealbruken i strandsonen langs sjøen og i og langs vassdrag i et helhetlig og langsiktig perspektiv, og tar særlige hensyn til naturmangfold, kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser.
- Fylkeskommunene og kommunene sikrer viktige jordbruksområder og kulturlandskap i landbruket gjennom langsiktige utbyggingsgrenser. Utbyggingsløsninger som kan redusere nedbygging av dyrka mark vurderes i samsvar med det nasjonale jordvernmålet.
- Fylkeskommunene og kommunene legger til rette for høy arealutnyttelse i byområder gjennom fortetting og transformasjon med kvalitet i omgivelsene, med vekt på arkitektur, byrom, kulturmiljøer, grønnstruktur og andre miljøverdier. Lokalisering av boliger,

service, handel og andre arbeidsplass- og besøksintensive virksomheter vurderes i sammenheng med eksisterende eller framtidige kollektivknutepunkt.

- Kommunene vektlegger arkitektur og kvalitet i de bygde omgivelsene, og planlegger med utgangspunkt i stedenes særpreg, kulturhistoriske elementer og viktige landskapstrekk. Eldre bebyggelse og bystrukturer vurderes som ressurser i en sirkulær økonomi.
- Fylkeskommunene og kommunene utvikler de norske verdensarvområdene som fyrtårn for den beste praksisen innenfor natur- og kulturminneforvaltningen gjennom arealplanleggingen.

Disse forventningene omfatter også samiske kulturmiljø og landskap, men det er i tillegg to forventningspunkter knyttet eksplisitt til samiske hensyn:

- Fylkeskommunene og kommunene legger til rette for å styrke samiske språk, kultur og næringsgrunnlag i planleggingen, når det er relevant.
- Fylkeskommunene og kommunene legger vekt på å bevare naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutvikling. Planleggingen sikrer reindriftens arealer samtidig som hensynet til reindriften veies opp mot andre samfunnsinteresser.

fremme bærekraftig utvikling og gode planprosesser. I lovens formålsparagraf § 1-1 heter det at:

Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.

Regjeringen har gjennomført en evaluering av plandelen av plan- og bygningsloven<sup>13</sup>. Evalueringen konkluderer med at loven i hovedsak har høy legitimitet og er godt balansert med hensyn til rammer for nøkkelaktører, men anbefaler at koblingen til sektorlovene bør forbedres. I tillegg

peker evalueringen på at klimahensynet bør sikres enda bedre i loven. Regjeringen vil legge evalueringen til grunn for å se på forbedringer i loven. Det vil blant annet være aktuelt å se på forholdet mellom plan- og bygningsloven og sektorlover som kulturminneloven.

Regionreformen og samfunnsutviklerrollen

Med regionreformen har fylkeskommunen fått styrket sin rolle som regional utviklingsaktør gjen-

<sup>13</sup> EVAPLAN ble gjennomført i perioden 2014-2018, og har vært ledet av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR-HiOA), i samarbeid med flere universiteter, høyskoler og forskningsmiljøer i Norge og i Norden.

nom å få økt strategisk ansvar og få overført oppgaver innenfor flere politikkområder, blant annet på kulturmiljøfeltet.

Større fylkeskommuner, desentralisering av oppgaver og styrking av regional planlegging er viktige elementer i reformen. Målet, slik det framgår av Prop. 84 S (2016–2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå*, er blant annet at regionreformen skal styrke det regionale folkevalgte nivået, slik at fylkeskommunene bedre kan utøve sin rolle som samfunnsutvikler.

Fylkeskommunene har muligheter til å integrere kulturmiljø som en ressurs på flere områder og gjøre det relevant i samfunnsutviklingen. Fylkeskommunenes ansvarsområder omfatter både museum, vei, skole og næring, samt samfunns- og

arealplanlegging der de både planlegger selv på regionalt nivå og veileder kommunene.

Det er viktig at kulturmiljøforvaltningen bruker plan- og bygningsloven som virkemiddel for å sikre verdifulle kulturmiljø. I oppfølgingen av denne meldingen vil mulighetene for å ivareta kulturmiljø av regional verdi gjennom bruk av regional retningslinje og/eller regional planbestemmelse til regionale planer, bli vurdert nærmere.

#### Kommunenes rolle

Kommunene har en viktig rolle i kulturmiljøforvaltningen gjennom å være vedtaksmyndighet etter plan- og bygningsloven. I plan- og byggesaksbehandlingen skal mange ulike interesser

### Boks 9.8 Arbeid med kulturarv i kommunene

Riksantikvarens strategi for arbeid med kulturarv i kommunene bygger på resultater fra kommunenes arbeid med kulturminneplaner gjennom Riksantikvarens prosjekt *Kulturminner i kommunen*. Denne satsingen har involvert alle fylkeskommunene, en rekke museer, hundrevis av frivillige og ikke minst politikere og ansatte i over 350 kommuner.

Strategien skal bidra til å styrke kommunene i deres arbeid med å ivareta kulturmiljø som ressurs for kunnskap, opplevelse, bruk og gjenbruk. Strategien tydeliggjør forventninger og anbefalinger til hvordan fylkeskommuner og kommuner kan arbeide med kulturmiljøfeltet i kommunene.

#### Prosjektet «Kulturminner i kommunen»

Riksantikvarens prosjekt *Kulturminner i kommunen* er en satsing der formålet har vært at flest mulig kommuner utarbeider en politisk forankret kulturminneplan. Målet har vært at 90 prosent av alle kommuner skal ha en kulturminneplan i løpet av 2020.

Kommuner som ønsker å utarbeide kulturminneplaner har mottatt 100 000 kroner som et engangsbeløp fra Riksantikvaren. Allerede i 2019 hadde 90 prosent av kommunene mottatt støtte til å lage en egen kulturminneplan.

I arbeidet med kulturminneplaner må kommunene skaffe seg en oversikt over viktige kulturminner og kulturmiljøer. Deretter utarbeider kommunen en plan for forvaltningen av disse. Kommunen velger selv hva slags plan de tren-

ger og definerer hvilke kulturminner og kulturmiljøer som er verneverdige. I mange kommuner bistår også historielag og andre frivillige organisasjoner i arbeidet. Fylkeskommunene og Sametinget følger opp gjennom rådgivning og veiledning, arrangerer samlinger og er høringsinstans for planene.

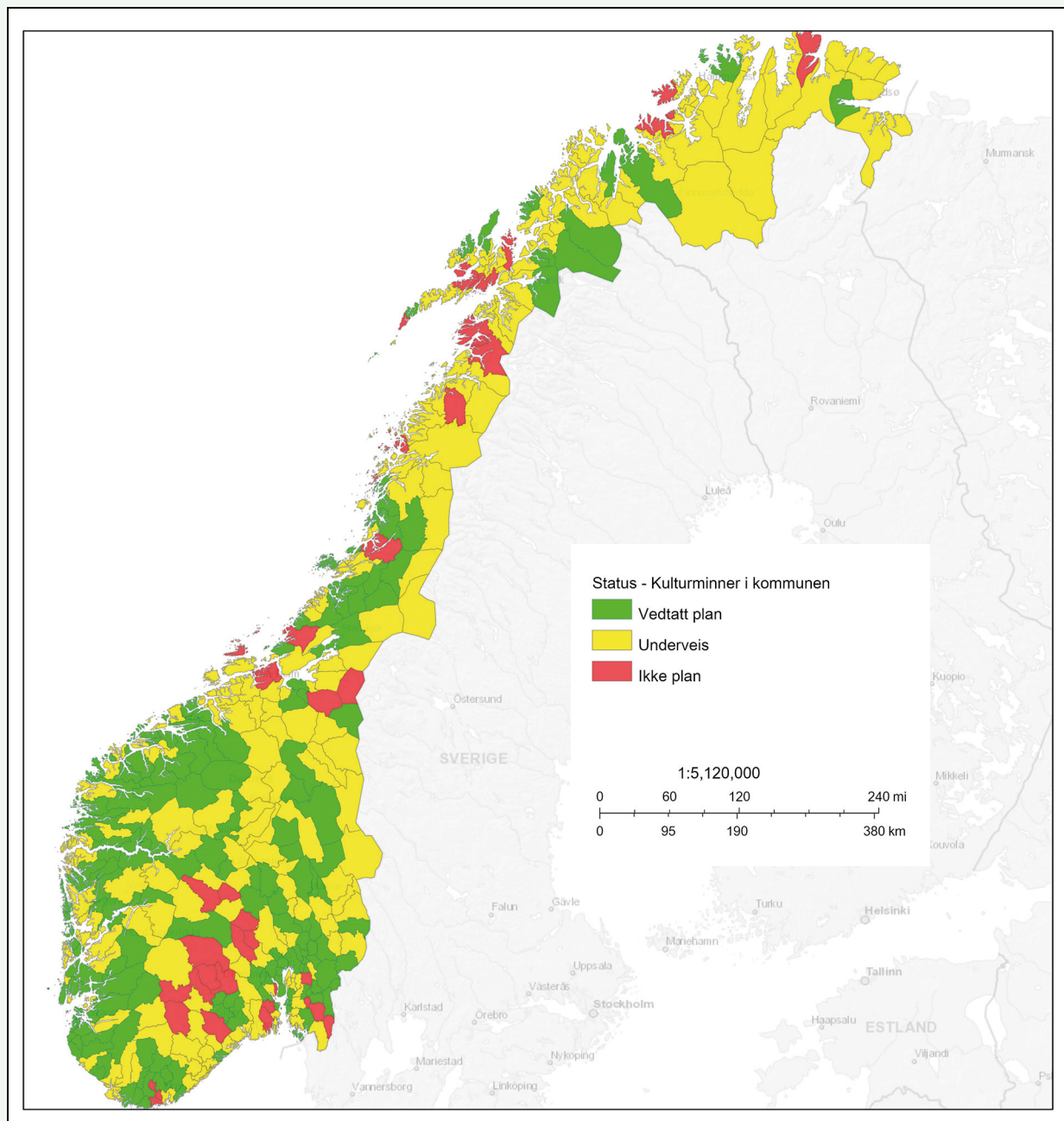
#### By- og kommuneantikvarer

Flere kommuner har by- eller kommuneantikvarer eller andre stillinger med tilsvarende ansvar. Noen kommuner har opprettet egne fagavdelinger for kulturmiljø.

I perioden 2014-2016 gjennomførte Riksantikvaren en toårig prøveordning for å styrke kulturminnekompetansen i kommunene. Denne ordningen delfinansierte byantikvarstillinger i elleve kommuner: Eigersund, Fredrikstad, Frogn, Kongsberg, Kragerø/Risør, Levanger, Lærdal, Moss, Odda og Steinkjer. Flertallet av kommunene som deltok i prøveordningen, har videreført byantikvarordningen.

En evaluering, gjennomført av Oxford Research i 2019, viser blant annet at prøveordningen har bidratt med bevisstgjøring og kunnskap om bevaring av kulturminner og kulturmiljøer og deres betydning. Evalueringen viser også at ordningen har bidratt til bedre saksbehandling, rådgivning og veiledning i plan- og byggesaker. Det er også generert mye aktivitet, engasjement i kommunene, både politisk, fra eiere og næringsliv og også fra frivillige lag og organisasjoner.

Boks 9.8 forts.



Figur 9.11 Statuskart for kommunale kulturminneplaner i Norge.

Oversikt over kommuner i Norge som har vedtatte kulturminneplaner (grønn), er i gang med å utarbeide kulturminneplaner (gul) og kommuner som ikke har kulturminneplaner (rød) per februar 2020. Kartet er basert på kommunegrensene for 1. januar 2020.

Kilde: Riksantikvaren

avveies. Det er derfor viktig at kommunene har tilgang til oppdatert kunnskap om kulturmiljø for å kunne ta kunnskapsbaserte beslutninger, bli bevisst konsekvensene ved ulike tiltak og forvalte kulturmiljøinteressene på en god måte.

Oversikter over verneverdige kulturminner og kulturmiljøer i kommunen er nyttige i plan- og byggesaksbehandlingen og i dialog med andre sektorer som påvirker arealbruken. Slike oversikter, som for eksempel kulturminneplaner, kan bidra til forutsigbarhet i arealplanleggingen ved at kulturmiljøinteresser gjøres kjent, og ved at bevisstheten om lokalhistorien økes. Regjeringen anbefaler kommunene å ha oppdaterte planer som er politisk forankret. Fredete og verneverdige kulturminner og kulturmiljøer bør også innarbeides i kommuneplanens arealdel.

I oppfølgingen av denne meldingen skal det gjøres en vurdering av mulighetene som ligger i eksisterende lovverk for å ivareta kulturmiljø. Dette gjelder blant annet rettslige virkemidler for å forhindre spekulativt forfall i kulturhistorisk verdifull bygningsmasse. Det forekommer at den som har ansvar for bevaringsverdig bygningsmasse ikke sørger for alminnelig vedlikehold og istandsetting. Forfall som følge av manglende vedlikehold kan framtre som spekulativt for å oppnå større fortjeneste enn dagens. Plan- og bygningsloven har flere muligheter for å gi planbestemmelser som ivaretar kulturmiljø. Kommunene bruker i liten grad plan- og bygningslovens virkemidler for å gi pålegg om utbedring av bygning med høy bevaringsverdi. I henhold til KOSTRA (KOMMUNESTATRAPPORTERING) er det gitt 66 pålegg om utbedring i perioden 2015-2018.

### 9.2.2 Arealforvaltning

I overkant av 17 prosent av Norges fastlandsareal er vernet etter naturmangfoldloven eller kulturminneloven. For å lykkes med en bærekraftig arealbrukspolitik er det vesentlig at all arealbruk ses i sammenheng. I regjeringens lavutslippsstrategi for 2050<sup>14</sup> understrekes det at arealbruk i hovedsak er et resultat av enkeltvedtak som hver for seg ikke gir store konsekvenser, men som samlet kan gi negative konsekvenser for klima og miljø. Strategien vektlegger effektiv og bærekraftig utnyttning av allerede utbygd areal for å redusere arealbruksendringer og utbygging av nye områder.

Balansering av ulike arealinteresser er utfordrende og krevende. Både på et overordnet nasjonalt nivå og i enkeltsaker er det viktig at kulturmiljøforvaltningen samarbeider godt med andre sektormyndigheter for å finne gode løsninger for ivaretagelse av kulturmiljøinteresser.

Alle sektorer som medfører arealbruk, påvirker landskapet i ulik grad. De ansvarlige sektormyndighetene har dermed også et ansvar for sin sektors påvirkning på landskap.

Det følger av landskapskonvensjonen at landskap skal forvaltes, vernes og planlegges slik at de økologiske og kulturhistoriske sammenhengene ivaretas. Landskapsforandringer som forårsakes av sosiale, økonomiske og miljømessige prosesser skal styres og samordnes, med sikte på en bærekraftig utvikling der også befolkningens forventninger ivaretas. Helhetsvurderinger av disse sammenhengene og landskapets særpreg skal ligge til grunn ved alle nasjonale, regionale og lokale beslutninger som påvirker landskap, jf. boks 9.7.

#### Klimatilpasning

Klimatilpasning må bli en større del av den offentlige planleggingen. *Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning* skal bidra til å unngå eller begrense risiko, sårbarhet og ulemper som følger av endringer i klima. Det framheves at fylkeskommunene i sine regionale planer skal legge til rette for klimatilpasning på alle samfunnsområder, og at kommunene i kommuneplanens samfunns- og handlingsdel bør vurdere hvordan blant annet natur- og kulturmiljø påvirkes og hvordan dette kan følges opp. Retningslinjene skal legges til grunn ved planlegging etter plan- og bygningsloven og i enkeltvedtak som kommunale, regionale og statlige organer treffer etter plan- og bygningsloven eller annen lovgivning.

For at kommunene skal kunne vurdere hvordan kulturmiljø påvirkes, bør kulturmiljøforvaltningen skaffe oversikt over særlig klimautsatte kulturminner og kulturmiljøer. Det er gjennomført slik vurdering for stavkirkene, jf. boks 9.11, men det bør også gjøres for andre typer kulturminner og kulturmiljøer. Nasjonale organer, slik som Riksantikvaren, skal systematisere og tilrettelegge kunnskap for bruk i planlegging. Veiledning om risikovurdering og tiltaksplanlegging bør gjøres tilgjengelig for forvaltningen og eiere av kulturmiljø, jf. boks 9.10.

<sup>14</sup> Prop. 1 S (2019–2020) Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2020, Klima- og miljødepartementet, Vedlegg 1.



### Boks 9.9 Miljøforvaltningens arbeid med landskap

På oppdrag fra Klima- og miljødepartementet utarbeidet Miljødirektoratet og Riksantikvaren i 2019 i fellesskap et forslag til kriterier for landskap av nasjonal verdi.

Kriteriene skal kunne brukes for å identifisere landskap av nasjonal verdi som skal representere spennvidden og variasjonsbredden i norske landskap, både med hensyn til naturmangfold, kulturhistorie og landskapsbilde. Kriteriene har sitt grunnlag i rammeverket gitt av naturmangfoldloven og kulturminneloven, som inkluderer føringer og målsetninger gitt av den europeiske landskapskonvensjonen og plan- og bygningsloven på landskap.

Arbeidet er et første steg for å etablere et felles faglig kunnskapsgrunnlag for å identifisere

landskap av nasjonal verdi. I forslaget er det formulert ti kriterier. Her inngår landskapsverdier knyttet til naturmangold som inkluderer distinkte typer av naturlandskap, stor naturvariasjon, viktig økologisk funksjon, eller geologisk mangfold. Videre er det landskap med store kulturhistoriske verdier knyttet til virksomheter eller historiske faser, byggeskikk, ulike strukturer, landskap med betydning for etniske grupper, betydning for sosiale grupper eller landskap knyttet til hendelser, kunst, tro og tradisjon. Landskap med høy allmenn opplevelsesverdi er inkludert, og til sist landskap med særlig høye samlede kulturhistoriske verdier og naturmangfoldverdier.



Figur 9.12 Maridalen i Oslo er vernet som landskapsvernområde.

Området inneholder store biologiske og kulturhistoriske verdier og er et mye brukt friluftsområde for Oslos befolkning.

Foto: Elisabet Haveraaen, Klima- og miljødepartementet

### Boks 9.10 Adapt Northern Heritage

*Adapt Northern Heritage* (Tilpass kulturarven i nord) er et treårig samarbeidsprosjekt (2017–2020) mellom 15 partnere fra Irland, Island, Norge, Russland, Skottland og Sverige. Målet er å fremme bedre forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer i et endret klima. At klimaet er i endring vil få store konsekvenser for kulturmiljø. Det betyr også at det vil bli en stadig større utfordring for eiere og forvaltere å ta vare på den materielle kulturarven.

Prosjektet utvikler veiledning for risiko- og sårbarhetsvurderinger av kulturminner og kulturmiljøer og for planlegging av tilpasningstiltak. Veiledningene blir utviklet, utprøvd og demonstrert i samarbeid med forvaltere av ni ulike kulturminner og kulturmiljøer i Irland, Island, Norge, Russland, Sverige og Skottland. I Norge er det valgt ut to samarbeidspartnere for utprøving og demonstrasjon av resultatene. Det er Aurland kommune og Sysselembanen på Svalbard. I Aurland vil Aurlandsdalen og støler generelt være i fokus. På Svalbard vurderes det gamle gruvesamfunnet Hiorthhamn.

Prosjektet er delfinansiert av EUs Interreg programme for the Northern Periphery and Arctic.



Figur 9.13 Flom og ras er akutte trusler som kan skade kulturmiljø.

Prosjektet *Adapt Northern Heritage* utvikler verktøy for bedre å håndtere slike hendelser. Bildet er fra Flåmsdalen i Aurland kommune.

Foto: Marte Boro, Riksantikvaren.

### Boks 9.11 Klimarisiko for kirker

Ved avslutningen av bevaringsprogrammet *Stavkirkene* i 2015 gjennomførte NIKU (Norsk Institutt for Kulturminneforskning) på oppdrag fra Riksantikvaren en vurdering av klimarelatert risiko for alle stavkirkene. Konklusjonen var at vann er den største trusselen. To tredjedeler av kirkene vil som følge av klimaendringer få problemer med økt biologisk nedbrytning; mugg, sopp, råte på grunn av økt fukt inne i og i nærheten av treverket som er nær bakken eller grunnmuren. Bortledning av vann fra tak og ned i bakken, samt tilstrekkelig drenering, er en utfordring. Cirka en tredjedel av kirkene ligger i eller veldig nær områder utsatt for snøskred, jordskred eller steinsprang.

I 2020 kartlegges farer for naturskade på fredete og vernet kirker. Målet er å bygge opp konkret kunnskap om risiko for flom, skred og

andre typer naturskade på fredete og vernet kirker, og informere kirkeiere og kommuner som har utsatte kirker om risiko, ansvar og aktuelle risikoreduserende tiltak. Prosjektet skal munne ut i generalisert kunnskap om hvordan kirkebygg kan trygges mot skade. For de mest utsatte kirkene skal farer kartlegges ut fra lokale forhold. Det skal også gis råd om og vises til eksempler på lokale tiltak.

Arbeidet gjøres av Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter (KA) og eksterne rådgivere i samarbeid med Riksantikvaren. Det baseres blant annet på kartlegging av risiko ut fra data fra Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Norges geologiske undersøkelser (NGU) og andre relevante datakilder, knyttet til grunnlagsdata fra Kirkebygg-databasen.

### 9.2.3 Verdensarv

Som statspart til verdensarvkonvensjonen har Norge klare forpliktelser for å ivareta verdensarvområdene. Fylkeskommuner og kommuner har en viktig rolle i å oppfylle forpliktelsene. Regional og kommunal planlegging er helt avgjørende for å sikre de verdiene som ligger til grunn for at de åtte norske verdensarvområdene er gitt verdensarvstatus, jf. figur 12.1.

I Meld. St. 35 (2012–2013) *Framtid med fotfeste – Kulturminnepolitikken*, ble det lagt føringer for forvaltningen av verdensarvområdene og det norske arbeidet for å gjennomføre verdensarvkonvensjonen gjennom klare prioriteringer og tiltak på feltet. Dette omfatter blant annet videreføring av prinsippet om at verdensarvområdene skal utvikles som fyrtårn for beste praksis innenfor natur- og kulturmiljøforvaltningen, samt å prioritere å sikre den verdensarven vi har i dag. Tydeliggjøring av sektoransvaret og koordinering av den statlige politikken for verdensarven og god informasjonsflyt mellom myndighetene og lokalsamfunnet er vektlagt. En særlig satsing på formidlingen og den lokale forankringen av verdensarven er prioritert gjennom ambisjonen om å legge til rette for etablering av verdensarvsentre ved alle de norske verdensarvområdene. Videre er Norges internasjonale engasjement i og støtte til verdensarven prioritert. Implementeringen av tiltakene er godt i gang og føringene skal videreføres.

Overføring av relevante erfaringer fra verdensarvforvaltningen til forvaltningen av den øvrige kultur- og naturarven som grunnlag for bærekraftig samfunnsutvikling og arealbruk, vil bli vektlagt.

Museene spiller en viktig rolle i formidling av verdensarven med deres særskilte kompetanse på

formidling og publikumsrettete aktiviteter. I etablering av verdensarvsentre er samarbeid med museer valgt som naturlige løsninger for Bergkunsten i Alta, Røros bergstad og Circumferensen og Rjukan-Notodden industriarv.

## 9.3 Oppfølging

---

Regjeringen vil

- realisere kulturmiljøets potensial for å bidra til bærekraftig utvikling

Det skal blant annet gjøres ved å:

- utarbeide indikatorer som måler kulturmiljøets bidrag til å nå bærekraftsmålene i Norge
- utrede behovet for og eventuelt utvikle metoder for klimagassregnskap som favner hele bygningens livsløp
- tilpasse eksisterende tilskuddsordninger for å fremme energieffektivisering og overgang til miljøvennlige energikilder i eldre bygninger
- tilpasse dagens regelverk når det gjelder krav til gjenbruk og transformasjon

- koordinere og tydeliggjøre den statlige innsatsen for å inkludere kulturmiljø i den helhetlige samfunnsplanleggingen

Det skal blant annet gjøres ved å:

- legge EVAPLAN til grunn for å se på forholdet mellom plan- og bygningsloven og kulturmiljølovgivningen
- vurdere mulighetene som ligger i eksisterende lovverk for å forhindre spekulativt forfall



## 10 Mangfold

I Norge er det spor etter menneskers liv og virke over en periode på mer enn 11 000 år. Disse sporene vitner om ulike kulturtradisjoner og historiske hendelser. Det som tas vare på skal vise et kulturelt, sosialt og geografisk mangfold fra ulike tidsperioder og bidra til å dokumentere og forstå den historiske utviklingen. Omgivelser med et rikt og variert historisk innhold er med på å gjøre områder attraktive og å gi omgivelsene særpreget.

Regjeringen vil framheve dette gjennom et eget nasjonalt mål:

*Et mangfold av kulturmiljø skal tas vare på som grunnlag for kunnskap, opplevelse og bruk.*

### 10.1 Fra bevaringsprogram til bevaringsstrategier

En av de viktigste satsingene i arbeidet med å nå de eksisterende nasjonale målene var å etablere ti bevaringsprogram. Andre viktige satsinger var å utarbeide og implementere Riksantikvarens fredningsstrategi og å styrke arbeidet med å ivareta verneverdige kulturminner i kommunene.

Hovedinnsatsen i de ti bevaringsprogrammene har siden oppstarten i 2007 vært rettet mot å forbedre vedlikeholdsnivået for utvalgte kulturminnekategorier. Fredningsstrategien skal sikre bedre geografisk, sosial, etnisk, næringsmessig og tidsmessig representativitet i fredningsporteføljen. Arbeidet med kulturarv i kommunene har bidratt til kunnskap om og ivaretagelse av en større bredde av kulturminner og kulturmiljøer, jf. boks 9.8.

Erfaringer har vist at bevaringsprogrammene har vært en effektiv måte å strukturere bevaringsarbeidet på. Både bevaringsprogrammene, fredningsstrategien og arbeidet med kulturminner i kommunene har vært tett koblet til de eksisterende nasjonale målene, hvor reduksjon av tap, forbedret vedlikeholdsnivå og økt representativitet har vært de overordnede prioriteringene. Denne type grunnleggende forvaltning av kulturhistoriske verdier skal fortsatt være en viktig del av kulturmiljøforvaltningens prioriteringer.

Med nye nasjonale mål, som favner bredere og i større grad vektlegger kulturmiljøets betydning for samfunnet, er det behov for å justere innretningen på bevaringsarbeidet. Mens bevaringsprogrammene først og fremst har vært knyttet til økonomiske insentiver, er det nå behov for å se bevaring og utvikling i sammenheng med bredere forankring, engasjement, formidling og ulike lovverk. Dette gjelder blant annet behov for å vurdere bruk av ulike virkemidler, ikke bare økonomiske, og for samarbeid med ulike sektorer.

For å ta vare på et mangfold av kulturmiljø vil regjeringen derfor utarbeide bevaringsstrategier for prioriterte tema der all virkemiddelbruk skal ses i sammenheng.

#### 10.1.1 Nye bevaringsstrategier

Bevaringsstrategiene skal bidra til å strukturere, samordne og organisere innsatsen slik at de tre nye nasjonale målene nås, med særlig vekt på målet om å ta vare på et mangfold av kulturmiljø. Dette innebærer blant annet satsinger og tiltak for å forbedre tilstand og vedlikeholdsnivå, samt tiltak for å redusere tap og skade.

Bevaringsstrategiene skal også ta høyde for at det finnes mange ulike måter å ta vare på mangfoldet av kulturmiljø på. Videre er kunnskap, opplevelse, bruk og engasjement sentrale verdier som må ivaretas i utformingen av bevaringsstrategiene.

#### Tematisk innretning

Bevaringsstrategiene skal bidra til å sikre at kulturmiljø gjenspeiler mangfoldet i samfunnet. Temaene som bevaringsstrategiene skal bygges rundt, skal være uavhengig av type kulturmiljø og tidsperiode. De skal favne geografisk, sosial, etnisk og næringsmessig bredde.

#### Bred og koordinert virkemiddelbruk

I bevaringsstrategiene skal alle virkemidler ses i sammenheng. Virkemidlene skal brukes slik at de sammen sikrer kulturmiljøverdiene og bidrar til at



### Boks 10.1 Bevaringsprogrammene

Bevaringsprogrammene, som er en operasjonisering av opptrappingsplanen i St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner*, ble etablert gjennom behandlingen av St.meld. nr. 26 (2006–2007) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*. Siden oppstarten i 2007 er det lagt ned en betydelig innsats innenfor hvert av de ti programmene. Alle de ti programmene har vært tett koblet til de eksisterende nasjonale målene, hvor arbeidet med å oppnå en systematisk heving av bevaringsgraden til ulike kulturminnekategorier har vært prioritert. I tillegg har faglig utvikling og kunnskapsoppbygging vært viktig.

Nedenfor følger en kort presentasjon av mål og status for de ti bevaringsprogrammene.

#### 1. Fredete bygninger i privat eie

Mål: Alle fredete bygninger i privat eie skal være satt i stand til et ordinært vedlikeholds nivå.

Status: Bevaringsprogrammet omfatter ca. 3 400 bygninger. Ca. 40 prosent av de registrerte bygningene har et ordinært vedlikeholds nivå. Ca. 15 prosent har behov for omfattende utbedringer.

#### 2. Samiske kulturminner

Mål: Automatisk fredete, samiske bygninger skal være kartlagt innen 2017, og prioriterte bygninger skal sikres og settes i stand.

Status: Gjennom en revisjon av kulturminneloven i 2018 er det etablert en fast fredningsgrense. Det innebærer at samiske kulturminner fra 1917 eller eldre er automatisk fredet. En kartlegging av automatisk fredete samiske bygninger og deres tilstand ble ferdigstilt i 2017. Noe etterarbeid gjenstår, men det totale antall bygninger vil være et sted mellom 900 og 950.

#### 3. Stavkirkene

Mål: De 28 stavkirkene skal være satt i stand til ordinært vedlikeholds nivå innen 2015.

Status: Målet for stavkirkeprogrammet ble nådd i 2015. På grunn av klimaendringene, med større fare for ekstremvær, er det etter 2015 gjennomført risikovurderinger ved alle stavkirkene.

#### 4. Verdensarven

Mål: De norske verdensarvområdene skal utvikles som fyrtårn for den beste praksisen innen natur- og kulturminneforvaltning når det gjelder tilstand, forvaltning og formell beskyttelse.

Status: De åtte verdensarvområdene er av svært ulik karakter og omfang og med variasjon i den tekniske tilstanden. Mange bygninger er satt i stand, skjøtsel og formidling er forbedret, men mye gjenstår. Flere av kulturminnene innenfor hvert av verdensarvområdene hører også inn under andre bevaringsprogram.

#### 5. Tekniske og industrielle kulturminner

Mål: Å sikre, sette i stand og vedlikeholde et utvalg prioriterte anlegg.

Status: Bevaringsprogrammet omfattet ved oppstarten i 2007 ti anlegg. I ettertid er fem lagt til, slik at det i dag er 15 anlegg som er definert som nasjonalt prioriterte anlegg. Elleve av disse anleggene regnes som istandsatt. Per 1. januar 2020 er antall anlegg med ordinært vedlikeholds nivå nedjustert til ti.

#### 6. Brannsikring av tette trehusmiljø og stavkirker

Mål: Holde brannsikringen av stavkirkene på et høyt nivå og bidra til brannsikring av rundt 180 tette trehusmiljø med gammel verneverdig trehusbebyggelse.

Status: Det er opprettholdt et høyt sikkerhetsnivå ved alle de 28 stavkirkene og årlig service av tekniske anlegg gjennomføres. I 2018 ble det prioritert å gi tilskudd til tette trehusområder der brannvesenet sin innsatstid er særlig lang.

Boks 10.1 forts.

### 7. Fartøy

Mål: Et representativt utvalg bevaringsverdige fartøyer skal sikres.

Status: 254 vernete og fredete fartøyer inngår i bevaringsprogrammet. 19 prosent av fartøyene har et ordinært vedlikeholds nivå. Av de øvrige har 25 prosent et moderat behov for tiltak, mens 56 prosent har et betydelig behov for tiltak og utbedring.

### 8. Ruiner

Mål: Et utvalg ruiner skal sikres og gjøres tilgjengelig for publikum.

Status: Bevaringsprogrammet omfatter 58 av totalt 122 ruiner etter kirker, klosteranlegg og borg- og festningsanlegg fra middelalderen. Per 1. januar 2020 er 27 av ruinene ferdig konserverte.

### 9. Bergkunst

Mål: Et utvalg bergkunstlokaliteter skal dokumenteres, sikres og gjøres tilgjengelig for publikum.

Status: Det er registrert ca. 2 000 bergkunstlokaliteter i Norge, og samtlige inngår i bevaringsprogrammet. Per 1. januar 2020 har 481 av 500 prioriterte lokaliteter et ordinært vedlikeholds nivå. 109 av disse er tilrettelagt for publikum.

### 10. Utvalgte arkeologiske kulturminner

Mål: Et representativt utvalg arkeologiske kulturminner og kulturmiljø skal sikres gjennom skjøtsel og gjøres tilgjengelig for publikum.

Status: Per 1. januar 2020 har 420 av 450 prioriterte arkeologiske kulturminner fått et ordinært vedlikehold. 309 av disse er også tilrettelagt for publikum.



Figur 10.1 Tilrettelagt gravfelt på Bjarkøy.

Et gravfelt fra jernalderen på Bjarkøy i Harstad kommune har fått midler til skjøtsel og tilrettelegging gjennom bevaringsprogrammet *Utvalgte arkeologiske kulturminner*.

Foto: Eva Sætersdal Walderhaug, Riksantikvaren

Kilde: Miljøstatus (tall fra 2018 der ikke annet er oppgitt) og Riksantikvaren

målet om å ta vare på et mangfold nås. Det innebærer at både vern gjennom plan- og bygningsloven og fredning etter kulturminneloven skal ses i sammenheng. Tilsvarende gjelder ulike former for økonomiske virkemidler. Tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid, kunnskap og formidling skal inngå som en del av strategiene.

Som en del av bevaringsstrategiene bør det utarbeides helhetlige oversikter for relevante kulturmiljøkategorier eller temaer, slik at både forvaltningsmiljøene og forskningsmiljøene har et felles kunnskapsgrunnlag. Det kan bidra til samordning av prioriteringer og tiltak.

Riksantikvaren vil ha et hovedansvar for utformingen av bevaringsstrategiene og skal i dette arbeidet sikre et godt sektorsamarbeid. Oppfølgingen skal gjennomføres i samarbeid mellom Riksantikvaren, relevante direktorater, regional kulturmiljøforvaltning og andre relevante aktører. Samarbeid og bedre koordinering av virkemiddelbruken skal bidra til bevaring og bruk av kulturmiljø.

Ordningen *Utvalgte kulturlandskap i jordbruket* er et godt eksempel på koordinering av ulike sektorers økonomiske og juridiske virkemidler og innsats for øvrig, jf. boks 10.4. I denne ordningen samarbeider direktorater og regionale aktører med kommuner og grunneiere. Denne satsingen kan gi gode eksempler på en helhetlig tilnærming til et tema der flere myndigheter og forvaltningsnivåer samarbeider, og som kan være relevante i arbeidet med å utforme og konkretisere bevaringsstrategiene.

#### Framdrift og rullering

Arbeidet med å identifisere temaer og utarbeide bevaringsstrategier skal startes umiddelbart, men det vil ta noe tid å få dem på plass. Samtidig pågår det et betydelig arbeid i de eksisterende bevaringsprogrammene og fredningsstrategien som skal slutføres. Det vil derfor være behov for en gradvis utfasing av de eksisterende programmene, parallelt med at ny struktur etableres. I forbindelse med dette arbeidet vil det også bli vurdert om noen av dagens bevaringsprogram skal videreføres som ordinære tilskuddsposter, og om det er behov for å justere på innretningen av de øvrige tilskuddspostene.

Det skal etableres resultatmål og indikatorer for hver bevaringsstrategi, slik at kulturmiljøforvaltningens prioriteringer kan måles og rapporteres. Miljøovervåking og andre styringsdata vil være viktige virkemidler for å vurdere måloppnåelse. Bevaringsstrategiene skal med jevne mel-

lomrom vurderes med tanke på måloppnåelse og behov for eventuelle justeringer.

Riksantikvaren har de siste femten årene utarbeidet flere fagstrategier, blant annet for fartøy, bymiljø, arkeologiske kulturminner, og for arbeid med kulturarv i kommunene. Disse fagstrategiene vil fortsatt være viktige, men de må revideres slik at de blir tilpasset de nye nasjonale målene og arbeidet med bevaringsstrategier.

## 10.2 Økonomiske virkemidler

Ulike støtte- og insentivordninger er en forutsetning for å kunne ta vare på et mangfold av kulturmiljø i et langsiktig perspektiv. Kulturmiljø er et viktig fellesgode. Selv om hovedansvaret for å ta vare på egen eiendom ligger hos eier, skal offentlige virkemidler bidra til at eierne er i stand til å ta sin del av ansvaret for å ivareta et mangfold av kulturmiljø.

Staten har ulike støtteordninger der eier kan få dekket merkostnader som følge av kulturmiljøforvaltningens krav. Videre finnes det ordninger rettet mot istandsetting, samt ordninger som bidrar til at kulturmiljø kan tas i bruk for verdiskaping, næringsutvikling, kulturturisme og sysselsetting.

### 10.2.1 Tilskuddsordninger

Tilskuddsordninger er et viktig virkemiddel for å nå de nasjonale målene på kulturmiljøfeltet. Offentlige tilskudd kan utløse annen finansiering, økt engasjement og arbeidsinnsats fra eiere, frivillige og andre. Det kan også skape ringvirkninger utover bevaringen i seg selv, som direkte og indirekte næringseffekter, utvikling av håndverkskompetanse på en rekke fagfelt, verdistigning av eiendom, stedsutvikling og opplevelsesverdi.

Det finnes flere tilskuddsordninger som har som formål å bidra til at et mangfold av kulturmiljø og kunnskapsverdiene de representerer, blir tatt vare på. En stor andel av disse tilskuddsordningene ligger under Klima- og miljødepartementets budsjett og administreres i hovedsak av Riksantikvaren og Kulturminnefondet. I tråd med sektoransvaret gis det tilskudd til ivaretagelse av kulturmiljø også over andre departementers budsjetter.

Flere fylkeskommuner og kommuner har egne tilskuddsordninger. Det er i tillegg mulig å søke om tilskudd hos flere frivillige organisasjoner. Disse er ofte finansiert i samarbeid med private stiftelser og fond, jf. boks 8.2 og boks 8.3.

Tilskuddsmidler må brukes bevisst, strategisk og koordinert. Utviklingen av bevaringsstrategier, med tematiske satsinger der alle virkemidler ses i sammenheng, vil være viktig for å samordne de økonomiske virkemidlene, jf. kapittel 10.1.1.

#### Riksantikvarens og Kulturminnefondets tilskuddsmidler

Riksantikvaren fordeler tilskudd til fredete kulturminner og kulturmiljøer, inkludert vernete fartøy. Riksantikvaren fordeler også tilskudd til arbeid med kulturarv i kommunene, til verdiskapingsprosjekter og til verdensarvområdene. Gjennom regionreformen blir en større del av tilskuddsbehandlingen lagt til den regionale kulturmiljøforvaltningen, og postomtaler og føringer må gjennomgås og utformes på en hensiktsmessig måte. Innretningen på tilskuddsordningene vil også måtte tilpasses de nye bevaringsstrategienes virkemiddelbruk, jf. kapittel 10.1.1.

Kulturminnefondet er en rendyrket tilskuddsordning for verneverdige kulturminner og kulturmiljøer i privat eie. De siste fem årene har Kulturminnefondets tilskuddsmidler økt med 108 prosent, fra 46,5 millioner kroner i 2014 til 96,9 millioner kroner i 2019. Riksantikvarens tilskuddsmidler har i samme periode økt med 35 prosent, fra 377,4 millioner kroner i 2014 til 511,1 millioner kroner i 2019.

Klimaendringene fører til økte utfordringer knyttet til erosjon, ras og flom. Dette kan gi økte kostnader til vedlikehold og reparasjoner og bør få konsekvenser for hvordan tilskuddspostene skal innrettes og brukes de neste årene. Ulike ordninger som stimulerer til forebyggende vedlikehold bør utredes. Se forøvrig kapittel 9.2.2 om klimatilpasning i arealplanleggingen. Jevnlig vedlikehold gir over tid bedre bevaring og en besparelse for miljø og samfunnsøkonomi.

Kostnadene til utbetaling av finnerlønn, jf. kulturminneloven § 13, vil bli betydelige i årene framover. Privat metallsøking har økt betraktelig i løpet av få år, og flere museer og fylkeskommuner melder om en tidobling av antall innleverte funn fra 2014 til 2019. Det er store restanser av finnerlønnsaker hos de arkeologiske forvaltningsmuseene og Riksantikvaren. Et forsiktig anslag tilsier at finnerlønnutbetalinger kan komme til å ligge på rundt to millioner kroner i årene framover.

#### Sektorvise og andre tilskuddsordninger

I tillegg til kulturmiljøforvaltningens egne tilskuddsmidler, gis det tilskudd til ivaretagelse av kulturmiljø over flere andre departementers budsjett. I tråd med sektorprinsippet har de enkelte departementene ansvar for å bruke sine virkemidler for å bidra til å nå nasjonale miljømål. Landbruksforvaltningen har for eksempel en rekke tilskuddsordninger som har betydning for kulturminner i landbrukets kulturlandskap, jf. boks 10.2.

Rullende materiell som biler og tog, og offentlig eide kulturminner og kulturmiljøer har i dag begrensede muligheter for statlige tilskudd. Samferdselssektoren har ingen egne tilskuddsordninger for rullende materiell. For mange kommunalt og musealt eide kulturminner og kulturmiljøer finnes det begrensede tilskuddsordninger, samtidig som vedlikeholdsetterslepet er stort. I oppfølgingen av denne meldingen vil det bli tatt initiativ overfor flere av sektorene med sikte på å kartlegge behov og hvordan eksisterende tilskuddsordninger bør endres eller utformes.

#### Tilskudd til arkeologiske undersøkelser

I Stortingets behandling av Dokument 8:147 S (2017–2018), ble det fattet følgende anmodningsvedtak:

Stortinget ber regjeringen i forbindelse med stortingsmeldingen om kulturminnefeltet foreta en gjennomgang av dekningsplikten når gårdbrukere blir pålagt undersøkelser etter kulturminneloven §§ 9 og 10, og vurdere å innlemme «utvidelser og nybygg av driftsbygninger på alminnelige gårdsbruk» i bestemmelsen for «mindre, private tiltak» (Vedtak 764).

Regelen om tiltakshavers dekningsplikt slik den framgår av kulturminneloven § 10, er begrunnet i at den som forbruker et lovbeskyttet miljøgode for å tilgodese egne formål, må kompensere for dette. Den prinsipielle begrunnelsen er den samme som for forurenser betaler-prinsippet, som gjelder for hele den offentlige miljøforvaltningen. Det følger imidlertid av kulturminneloven § 10 at utgifter til arkeologiske arbeider kan dekkes av staten, helt eller delvis, ved «mindre, private tiltak» eller når det foreligger «særlige grunner».

Praktisering av bestemmelsen i loven når det gjelder «mindre, private tiltak», baserer seg på et



### Boks 10.2 Landbrukets midler til kulturmiljø

Innenfor landbrukssektoren finnes en bredde av samarbeid og virkemiddelbruk som er viktig for å ivareta kulturmiljøverdier. Satsingen *Utvalgte kulturlandskap i jordbruket* er en ordning hvor miljøverdier knyttet til naturmangfold og kulturmiljø utgjør et viktig grunnlag for en helhetlig virkemiddelbruk. I 2020 inngår 46 kulturlandskap i ordningen. Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet samfinansierer ordningen og det er satt av om lag 37 millioner kroner i 2020.

Andre virkemidler i jordbruksavtalen som *Spesielle miljøtiltak i jordbruket* (SMIL) bidrar også til istandsetting og skjøtsel av kulturminner og kulturmiljøer. Skjøtsel av setermiljøer og annen kulturmark inngår i Regionalt miljøprogram. Jordbruksavtalen finansierer ivaretagelse av jordbrukstiltak i verdensarvområdene Vestnorsk fjordlandskap og Vegaøyan.

Over *Landbrukets utviklingsfond* (LUF) er det avsatt midler til næringsutvikling i landbruket, blant annet investerings- og bedriftsutviklingsmidler og midler over *Utviklingsprogrammet for landbruks- og reindriftsbasert vekst og verdiskaping*. Det er også over LUF satt av midler til miljøtilskudd gjennom ordningen *Nærings- og miljøtiltak i skogbruket*. Miljøtilskuddet kan gis i områder der det drives skogbruk for å ivareta og videreutvikle miljøverdier knyttet til biologisk mangfold, landskap, friluftsliv og kulturminner.

rundskriv utarbeidet i 2007 av daværende Miljøverndepartementet<sup>1</sup>. Det er ikke utarbeidet tilsvarende retningslinjer for «særlige grunner».

I rundskrivet er grenseoppgangen mellom «mindre, private tiltak» og offentlige og «større, private tiltak» definert slik:

Dersom formålet med tiltaket primært er av kommersiell karakter [...] vil det normalt ikke oppfattes som et mindre tiltak.

<sup>1</sup> Rundskriv T-02/2007 *Dekning av utgifter til arkeologiske arbeider ved mindre, private tiltak*.

Landbrukspolitikken er basert på en klar forståelse av at gårdbrukere er selvstendig næringsdrivende. Forurensner betaler-prinsippet og dagens ordning innebærer at tiltak av kommersiell karakter, som næringsvirksomhet, normalt ikke skal oppfattes som et mindre tiltak. I tråd med dette ønsker regjeringen derfor ikke å gjøre endringer i rundskrivet og praktiseringen av ordningen.

Regjeringen legger også til grunn at problemstillingen gjelder et begrenset antall saker. Gjennom etablerte særordninger for landbruket dekker staten allerede kostnadene i en del av disse. Tall fra Riksantikvaren viser at det i perioden 2015 til 2019 er fattet vedtak om dispensasjon etter kulturminneloven i ca. 110 landbrukssaker. Landbruksnæringen har blitt pålagt å dekke kostnadene til arkeologiske utgravninger i kun ti av disse sakene.

På grunnlag av dette ønsker ikke regjeringen å gjøre endringer i Rundskriv T-02/2007 eller i praktiseringen av dette. Regjeringen mener likevel det er grunnlag for å se nærmere på om landbruksnæringen blir urimelig belastet og vurdere hvordan dette eventuelt kan ivaretas gjennom å utarbeide nærmere retningslinjer for «særlige grunner», jf. kulturminneloven § 10.

#### 10.2.2 Andre økonomiske virkemidler

Andre typer privat finansiering er til nå lite utviklet og brukt innen kulturmiljøfeltet. I oppfølgingen av denne meldingen skal det undersøkes nærmere hvordan det kan legges til rette for økte muligheter for egenfinansiering, som inntekter og gaver, og deltakelse fra stiftelser, bedrifter og andre.

Skatte- og avgiftssystemet har siden 1992-reformen bygget på prinsippene om brede skattegrunnlag, lave satser, likebehandling og symmetrisk behandling av inntekter og utgifter. Skattereglene skal bygge videre på disse prinsippene. Det betyr også at direkte tilskudd vurderes å være et mer målrettet virkemiddel for å støtte bestemte tiltak enn å innføre generelle unntaksregler. Støtten blir både mer synlig og bedre målbar når den gis som direkte tilskudd.

I NOU 2019:11 *Enklere merverdiavgift med én sats* argumenterer utvalget for at det i sum er dyrere med fritak enn en jevn sats. Utvalgets forslag med en standardsats kan innebære lavere sats på varer og tjenester som også istandsetting og vedlikehold kan nyte godt av.

### Boks 10.3 Sektoravgiften, revisjon av konsesjonsvilkår og fornyelse av vassdragskonsesjoner

I 2010 utarbeidet daværende Miljøverndepartementet, i samarbeid med Olje- og energidepartementet, *Retningslinjer for bruk av sektoravgift til kulturminnevern i vassdrag*. Ordningen omfatter konsesjoner som fornyes eller revideres der opprinnelig konsesjon ble gitt før 1960, da det ikke ble gjennomført arkeologiske undersøkelser i forbindelse med utbyggingen av vassdrag. Ordningens formål er å framskaffe ny kunnskap om automatisk fredete kulturminner i regulerte vassdrag der det gis reviderte konsesjonsvilkår eller fornyet konsesjon. Sektoravgiften skal finansiere utgifter til å gjennomføre tiltak for å ivareta dette kildematerialet, slik det er definert i kulturminneloven.

Konsesjonæren får ved revisjon av konsesjonsvilkår eller fornyelse av konsesjonen pålegg om betaling av en sektoravgift. NVE beregner og krever inn avgiften. Bevilgningene disponeres av Riksantikvaren. Riksantikvaren prioriterer omfang av undersøkelser og hvilke regulerte vassdrag det skal gjennomføres undersøkelser i, men det er de arkeologiske forvaltningsmuseene, fylkeskommunene og Saminget som gjennomfører dem.

Reguleringskonsesjoner gis med standardiserte vilkårssett. I forbindelse med konsesjoner gitt fra 1960 av ble det gjennomført arkeologiske undersøkelser. Disse konsesjonene omfattes derfor ikke av ordningen med sektoravgift.



Figur 10.2 Innmåling av steiner med helleristninger langs bredden av Selbusjøen i Trøndelag.

Gjennom sektoravgiftsprosjektet *Selbusjøen som transportåre og rituelt landskap i bronsealderen* ble det registrert og undersøkt et tjuetalls helleristningssteiner. De fleste ligger under vann store deler av året, men sannsynligvis var de oversvømt i perioder i forhistorien også.

Foto: Anne Haug, Trøndelag fylkeskommune

### Eiendomsskatt

Eiendomsskatt er en kommunal skatt som det er frivillig for kommunene å innføre. Den skrives ut på fast eiendom med hjemmel i eiedomsskattelova. Loven gir kommunene mulighet til å fritta både fredete og andre bygninger fra eiendomsskatt, dersom de har «historisk verde». Av de 371 kommunene som hadde eiendomsskatt i 2019, hadde 252 kommuner vedtatt å fritta én eller flere bygninger etter søknad. Dette er en ordning som kan bidra til å ta vare på et mangfold av kulturmiljø. Regjeringen legger opp til at eventuelt fritak fra eiendomsskatt fortsatt skal avgjøres av kommunene.

## 10.3 Samarbeid og koordinert virkemiddelbruk

For å nå de nasjonale målene er det behov for økt samarbeid og koordinert virkemiddelbruk. Det er et felles ansvar å ta vare på et mangfold av kulturmiljø.

### 10.3.1 Samarbeid med private aktører og organisasjoner

Eiere og frivillige gjør en uvurderlig innsats for å ta vare på et mangfold av kulturmiljø. Denne innsatsen bidrar sterkt til arbeidet med å nå de nasjonale målene, og er utslagsgivende for at kulturmiljø brukes og tas vare på. Godt samarbeid mellom forvaltningen og eiere, frivillige og frivillige organisasjoner er viktig både for å sikre bruk, vedlikehold og skjøtsel, men også for samhandling og utvikling knyttet til blant annet immateriell kulturarv.

Ett av målene med regionreformen er å styrke det regionale og lokale samarbeidet. Regjeringen ønsker også å styrke samarbeidet mellom kulturmiljøforvaltningen og eiere, frivillige og frivillige organisasjoner. Bevaringsstrategiene vil være en sentral ramme for et slikt framtidig samarbeid. Det er videre nødvendig at samarbeidet lokalt, både i fylkeskommunene og kommunene videreutvikles. Dette omtales nærmere i kapittel 8.2 og i kapittel 9.2.

### 10.3.2 Tverrfaglighet

Sektoransvaret er bærebjelken for samarbeid på miljøområdet i offentlig sektor. Ansvar er nedfelt i St.meld. nr. 46 (1988–89) *Miljø og utvikling–Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport* og i St.meld. nr. 58 (1996–97) *Miljøvernpolitikk for*

*en bærekraftig utvikling*. Miljømyndighetene har ansvar for å koordinere regjeringens arbeid med å fastsette og følge opp nasjonale miljømål innenfor sektorene i staten, mens arbeidet med å nå miljømål skjer i regi av alle de ansvarlige sektormyndighetene. Sektoransvaret innebærer at hver sektor både har ansvar for å ta vare på egne kulturminner og kulturmiljøer og at de tar hensyn til kulturmiljø i sin virksomhet.

Det er allerede et godt etablert samarbeid på nasjonalt nivå mellom kulturmiljøforvaltningen og andre relevante sektorer. For å styrke det tverrfaglige samarbeidet vil regjeringen videreutvikle det etablerte sektorsamarbeidet.

Kulturarvpolitikken er delt mellom flere departement. For å lette samarbeidet og gjøre det enklere å se forvaltningen av blant annet den materielle og den immaterielle kulturarven i sammenheng, skal det etableres et departementenes kulturarvforum etter modell av departementenes verdensarvforum og den interdepartementale landskapsgruppen. Landskapsgruppen ble etablert i 2004 for å følge opp den europeiske landskapskonvensjonen. Verdensarvforumet ble etablert i 2018 som en oppfølging av tiltak i Meld. St. 35 (2012–2013) *Framtid med fotfeste – Kulturminnepolitikken*. Erfaringene med dette er så langt svært gode.

### Naturforvaltningen

En helhetlig miljøforvaltning innebærer et godt samspill mellom kulturmiljø- og naturforvaltningen. En styrket samhandling mellom miljøforvaltningen og relevante sektorer vil bidra til gode avveininger av ulike samfunnshensyn i arealforvaltningen. Dette vil bidra til å styrke både kulturmiljø- og naturforvaltningsinteressene.

Samarbeidet mellom kulturmiljø- og naturforvaltningen er derfor et godt utgangspunkt for videre utvikling og samhandling også mot andre sektorinteresser. Eksempler på dette er samarbeid knyttet til landskap, friluftsliv, etablering og forvaltning av verneområder, besøkssentre og oppfølging av verdensarvkonvensjonen.

Aktuelle temaer som er viktige for å styrke samhandling, er identifisering av felles kunnskapsbehov som grunnlag for framtidig kartlegging, overvåking og forskning, og som grunnlag for bedre samordning i overordnet planlegging. Det gjelder også samarbeid knyttet til utvikling av felles informasjons- og veiledningsmateriale og for å utvikle gode samarbeidsrutiner på tvers av forvaltningsnivåene. En annen aktuell utfordring er endret arealbruk, som ifølge det Inter-



### Boks 10.4 Utvalgte kulturlandskap i jordbruket

Jordbrukslandskapet er skapt gjennom bosetting og bruk av landskapet gjennom flere tusen år. Her finnes gravhauger, bygninger, steingjerder, ferdselsveier, åkre, slåtteenger, beitemarker, lyngheier og lauvingslier. Helheten av tun, innmark og utmark inneholder store kulturhistoriske og biologiske verdier.

I 2006 fikk Riksantikvaren, Statens landbruksforvaltning (nå Landbruksdirektoratet) og Direktoratet for naturforvaltning (nå Miljødirektoratet) et felles oppdrag som endte i satsingen *Utvalgte kulturlandskap i jordbruket* i 2009. I 2020 inngår 46 landskap i ordningen. Det er satt av 37,3 millioner kroner til ordningen i 2020. Fra og med 2020 er forvaltningen av denne tilskuddsordningen lagt til de berørte kommunene.

Tilskudd til tiltak i *Utvalgte kulturlandskap i jordbruket* har som mål å bidra til å sikre verdier knyttet til landskap, biologisk mangfold og kulturminner og kulturmiljøer. Disse verdiene er avhengig av langsiktig skjøtsel og vedlikehold. Satsingen har god måloppnåelse. Områdene skal framstå som godt ivarettede jordbrukslandskap med minst mulig grad av forstyrrende inngrep eller påvirkning i senere tid. De utvalgte landskapene skal utgjøre et eksklusivt utvalg som kan fungere som nasjonale referanseområder og «utstillingsvinduer», noe som innebærer forpliktelser for stat, fylker og kommuner. Eiere og lokalsamfunnets engasjement er grunnleggende. I denne satsingen har landbruks-, natur- og kulturmiljøforvaltningen gått sammen om å sikre viktige verdier sammen med grunneiere og drivere.



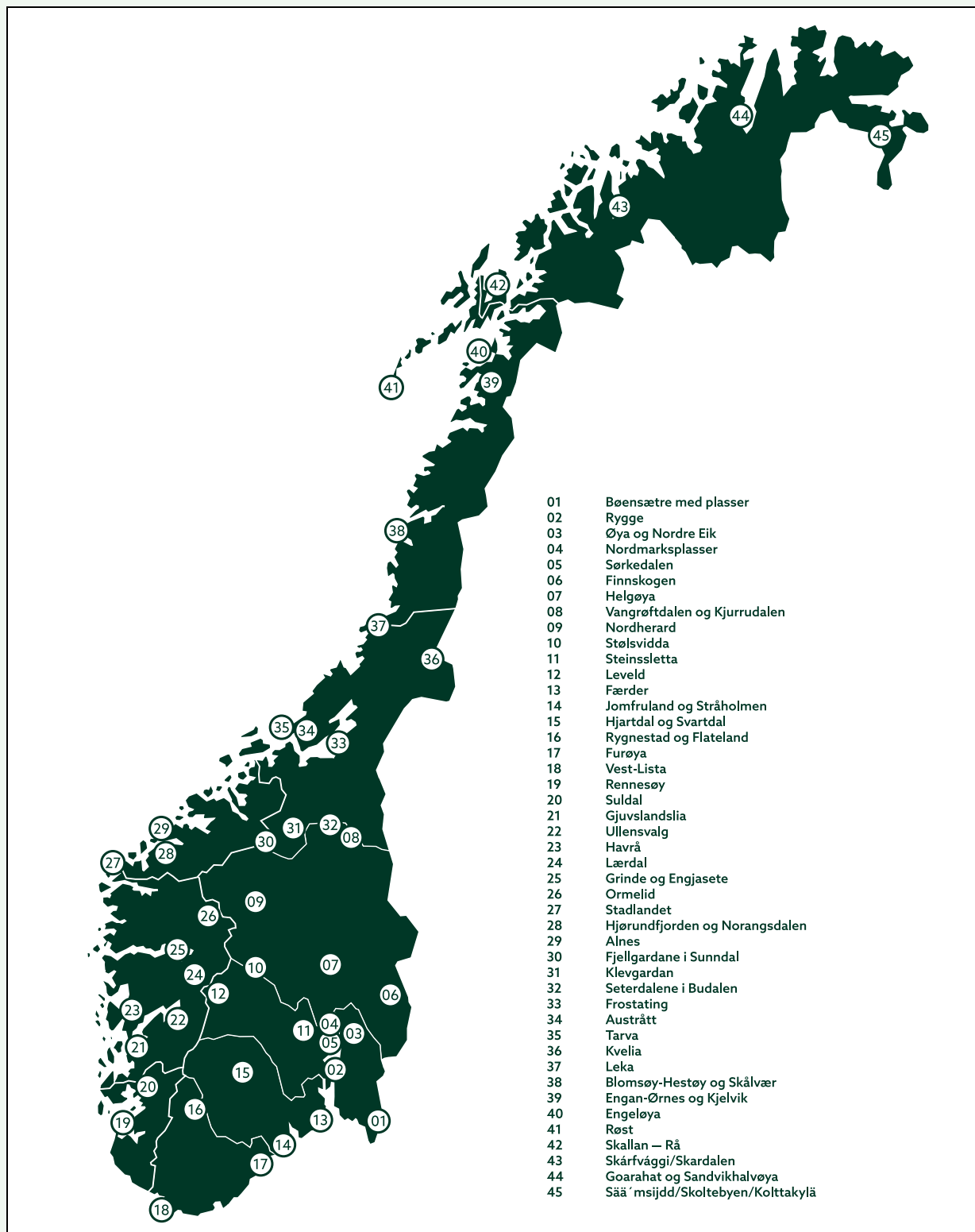
Figur 10.3 Stølsvidda inngår i ordningen Utvalgte kulturlandskap i jordbruket.

Stølsvidda, i fjellet mellom Valdres og Hemsedal, er det området i Norge og Europa som har hatt mest omfattende seterdrift. Området har fremdeles den største konsentrasjonen av aktive setre i Norge. Her har det vært stølsdrift tilbake til seinmiddelalderen.

Foto: Kari Stensgaard



Boks 10.4 forts.



Figur 10.4 Kart over Utvalgte kulturlandskap i jordbruket per 2020.

Kilde: Landbruksdirektoratet, Miljødirektoratet og Riksantikvaren

nasjonale Naturpanelet er den største trusselen mot tap av naturmangfold, og som også kan være en stor trussel mot viktige kulturhistoriske verdier.

#### Landbrukssektoren

Samarbeidet med landbruksforvaltningen har utviklet seg gjennom de siste 30 årene, og omfatter blant annet *Nasjonal registrering av verdifulle kulturlandskap, Tilstandsovervåking og resultatkontroll i jordbrukets kulturlandskap* (3Q), og ordningen *Utvalgte kulturlandskap i jordbruket*, jf. boks 10.4. Sektoransvaret ble senest understreket i rapporten *Helhetlig gjennomgang av miljøvirkemidler i jordbrukspolitikken*<sup>2</sup>.

#### Kultursektoren

Materiell og immateriell kulturarv er uløselig knyttet sammen. En god forvaltning av materiell og immateriell kulturarv er avhengig av et styrket samarbeid mellom kulturmiljøforvaltningen og kultur- og museumssektoren. Museumssektoren spiller en sentral rolle i å knytte sammen det materielle, det vil si fysiske steder, og det immaterielle i form av blant annet fortellinger, gjenstander og handlingsbåren kunnskap.

De 15 nasjonale tekniske og industrielle anleggene er eksempler på betydningen av god samordning mellom sektorene. Dette er kulturminner som mottar tilskudd både fra Riksantikvaren og fra Kulturdepartementets budsjetter. Formålet med en bedre samordning er å legge til rette for en mer helhetlig forvaltning ved at tilskuddsordninger og andre virkemidler drar i samme retning, og for å legge til rette for en effektiv forvaltning av tilskuddene.

Andre eksempler på tema for videre samhandling og utvikling er samlingsforvaltning og digital infrastruktur, kunst- og kulturfeltet som arena for utvikling av bærekraftige løsninger og museene som forvaltere av kulturhistoriske bygninger og kulturmiljøer. Regionreformen legger også til rette for et tettere samarbeid mellom kulturmiljøforvaltningen og museene på regionalt nivå.

#### Staten som eier

Staten eier og forvalter et mangfold av kulturhistorisk verdifulle eiendommer. Det er et stort ansvar å ta vare på disse eiendommene, og det er viktig at staten går foran som et godt eksempel. Prosjektet *Statens kulturhistoriske eiendommer* (SKE-prosjektet) ble startet opp i 2002 og er et eksempel på hvordan sektoransvaret bidrar til at departementer og underliggende etater og virksomheter tar ansvar for å nå miljømål innenfor egne ansvarsområder. Prosjektet ble nedfelt i Kongelig resolusjon av 1. september 2006 *Forvaltning av statens kulturhistoriske eiendommer*. Resolusjonen påla alle statlige etater å lage en landsverneplan over egne kulturhistoriske eiendommer, samt forvaltningsplaner for hver enkelt av dem. Det innebar å registrere og dokumentere alle egne eiendommer og vurdere deres kulturhistoriske verdi.

Prosjektet resulterte i to verneklasser. Bygninger og anlegg i verneklasse 1 fredes etter kulturminneloven, mens anlegg i verneklasse 2 omfatter eiendommer som sektoren selv vil verne på annen måte enn ved fredning, altså et selvpålagt, sektorinternt vern. Ansvar for oppfølgingen av verneklasse 2 ligger hos sektoren eller det statlige foretaket selv, men er i varierende grad fulgt opp.

For å gi kulturminner og kulturmiljøer i verneklasse 2 et vern gjennom plan- og bygningsloven, skal de gjøres tilgjengelige i kulturminnedatabasen Askeladden slik at kulturminnestatusen følger kulturminnet framfor eierforholdet. Gjennom de ordinære planprosessene vil da kommunene kunne hente opplysninger fra Askeladden og ivareta disse kulturminnene i kommuneplaner og reguleringsplaner. Fylkeskommunene og Sametinget skal i planprosessene spille inn arealformål og bestemmelser som ivaretar disse jf. plan- og bygningsloven §§ 11-8, 11-9 og 12-7.

Etter nesten 20 år er det behov for å evaluere de statlige landsverneplanene og forvaltningen av dem generelt. SKE-prosjektet har vært et nybrottsarbeid som har gitt et bredt erfaringsgrunnlag knyttet til forvaltning og dispensasjonspraksis. Flere av sektorene har, gjennom oppfølgingen av prosjektet, opparbeidet seg god kunnskap om sin sektors historie og kulturmiljø, og rutiner for forvaltning av disse. Det er viktig at denne kompetansen institusjonaliseres og at sektorene har egne planer for hvordan de kan bidra til at de nye nasjonale målene på kulturmiljøfeltet nås. Forvaltningsplanene er nyttige redskap i så måte, og det er viktig at de følges opp i praksis. På

<sup>2</sup> *Helhetlig gjennomgang av miljøvirkemidler i jordbrukspolitikken*. Rapport fra en partssammensatt arbeidsgruppe til jordbruksoppgjøret 2015, 23. februar 2015.



Figur 10.5 Rehabilitering av NVE-bygget.

Rehabiliteringen av det fredete NVE-bygget i Oslo viser at det er mulig å kombinere bruk og vern. Bygget gjennomgikk en total rehabilitering i 2008–2011. Resultatet er et godt eksempel på at hensynet til bevaring, modernisering, energieffektivisering (energi-klasse B), miljø og universell utforming er mulig å kombinere, også i et eksisterende fredet bygg.

Foto: Siri Wolland, Riksantikvaren

den måten blir forvaltningen av eiendommene forutsigbar.

De siste årene har flere sentrale statlige institusjoner flyttet ut fra sine bygninger. Noen av disse bygningene har stor historisk verdi. Gjennom den kongelige resolusjonen er staten forpliktet til å drive god forvaltning av sine verneverdige eiendommer, også etter at bygningen er fraflyttet. Når statlige institusjoner flytter ut av sine kulturhistoriske bygninger, og der staten fortsatt er eier, er det fortsatt staten som må bære det økonomiske ansvaret for bygningene<sup>3</sup>. Det er derfor viktig at staten har klare og gjennomførbare planer for gjenbruk og forvaltning av sine kulturhistoriske viktige bygninger før en statlig institusjon flytter ut.

Når statlige bygg som er underlagt vern selges til private kjøpere, er det viktig at staten stiller

krav til kjøper om forvaltning av bygningene. Fredningsbestemmelsene gjelder selv om deler av eller hele byggverk og anlegg som er fredet går ut av statlig eie. Eier er da ansvarlig for at Riksantikvaren i god tid før overdragelsen underrettes om denne, jf. SKE-forskriften § 1-6.

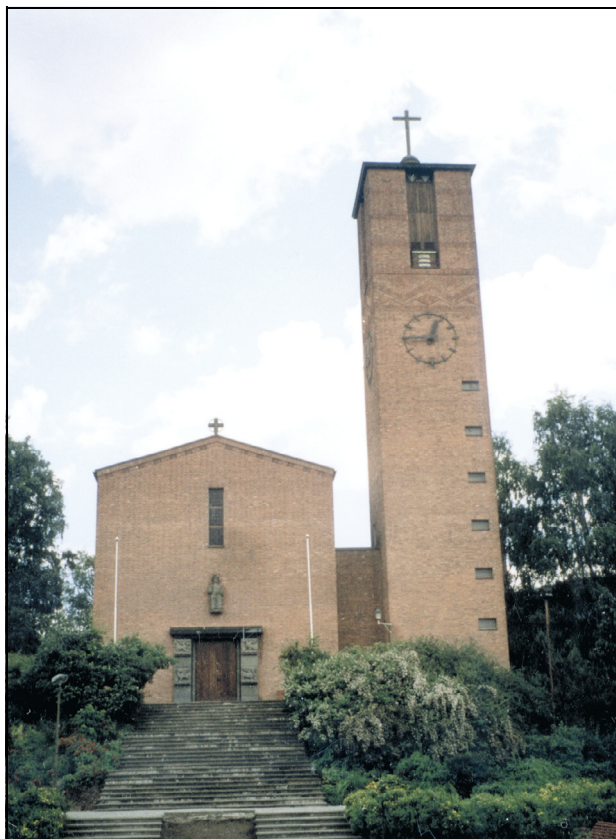
#### Kirkeforvaltningen

Kirkebygningene, deres omgivelser og interiør er en viktig del av kulturarven i Norge. Kirkene forteller om tusen års kulturhistorie gjennom arkitektur, kunsthistorie og håndverk. Gjennom tusen år er det blitt bygget og utsmykket kirker i nær alle lokalsamfunn. Kirkebygg er ofte et sentralt signalbygg som er med på å gi steder identitet. Kirkebyggene forteller også om fellesskap og dugnadsånd da mange av kirkene har blitt reist av lokalsamfunnets egen befolkning.

I 2012 endret Stortinget bestemmelsene i Grunnloven som siden 1814 hadde regulert statskirkeordningen. I 2017 ble det gjennomført en forvaltningsreform med et tydelig skille mellom

<sup>3</sup> Tematikken er behandlet i Concept-rapporten *Den glemte kostnaden når staten bygger nytt* og Statsbyggs egen undersøkelse *Fredede og vernede bygg i KVU/KS1* (Samfunnsøkonomisk analyse 2019).





Figur 10.6 Notodden kirke.

Kirken ble oppført i 1938. Arkitektene var Dagfinn Morseth og Mads Wiel Gedde. Kirken er listeført. En listeført kirke er av Riksantikvaren vurdert som et verneverdig kulturminne.

Foto: Ingrid Djupedal, Riksantikvaren

kirke og stat. Både lovgivningen om Den norske kirke og bestemmelser om kirkens organisering og fordeling av ansvar innad i kirken er i ferd med å endres. Endringene som skjer har betydning for framtidig ivaretagelse av de kulturhistoriske verdiene som kirkebyggene representerer.

Dagens kirkelov har bestemmelser som ivaretar kirkebyggene. Nærmere bestemmelser er gitt i rundskriv om forvaltning av kirke, kirkegård og kirkens omgivelser som kulturminne og kulturmiljø. Både kirkeloven og kirkerundskrivet oppheves ved forslaget til ny lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven), jf. Prop. 130 L (2018–2019), som er planlagt iverksatt fra 1. januar 2021. For å sikre at de kulturhistoriske verdiene i kirkebyggene blir ivarettatt, skal det utarbeides overgangsregler. Etter hvert må mer varige ordninger etableres. Det er et godt samarbeid på kirkebyggfeltet mellom berørte departementer, kirkelige organer og Riksantikvaren.

Mange av kirkene har et betydelig vedlikeholdsetterslep. Utgiftene til kirkebyggene er et kommunalt ansvar, men det foregår mange steder

en betydelig frivillig innsats gjennom dugnad m.m. Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter (KA) gjennomfører regelmessig registreringer av kirkebyggenes tilstand og har utviklet en database med dokumentasjon om de enkelte kirkene og deres inventar. Kirkebyggdatabasen skal gi lokale kirkeforvaltere et profesjonelt og standardisert bygg- og forvaltningsverktøy. Databasen inneholder alle bygninger som er kirker etter kirkeloven eller vigslet til kirkelig bruk. Også alle offentlige gravplasser er lagt inn i databasen. Den brukes av kirkelige instanser, foruten andre sentrale aktører innenfor kirkebyggfeltet, blant andre Riksantikvaren og NIKU.

I Meld. St. 29 (2018–2019) *Opplysningsvesenets fond*, går regjeringen inn for et betydelig løft for sikring av de kulturhistorisk verdifulle kirkebyggene. Dette vil kunne bidra til å løse mange av de store vedlikeholdsutfordringene som kirkebyggene står overfor.

Gjennom regionreformen som trådte i kraft 1. januar 2020 har Riksantikvaren inntil videre beholdt forvaltningen av de fredete og de listeførte kirkene, mens forvaltningsansvaret for de middelalderiske kirkestedene utenom de fire store middelalderbyene (Oslo, Tønsberg, Trondheim og Bergen) er overført til fylkeskommunene.

## 10.4 Lovverk

Lov om kulturminner (kulturminneloven), lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) og lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) er viktige juridiske virkemidler for å ta vare på et mangfold av kulturmiljø.

### 10.4.1 Kulturminneloven

Gjeldende kulturminnelov ble vedtatt 9. juni 1978. Den er senere endret flere ganger, blant annet fikk loven ny formålsparagraf og endrete definisjoner, samt at kulturmiljøbegrepet ble innført i 1992. Loven bærer likevel preg av at to eldre lover; fornminneloven (1951)<sup>4</sup> og bygningsfredningsloven (1920)<sup>5</sup> er slått sammen. Selv om en rekke av bestemmelsene i kulturminneloven har blitt endret etter 1978, er det aldri gjort noen systematisk gjennomgang av loven som helhet. Regjerin-

<sup>4</sup> Fornminneloven av 26. mai 1951, som igjen avløste lov om fortidslevninger fra 1905.

<sup>5</sup> Bygningsfredningsloven av 9. januar 1920.



### Boks 10.5 Forsvarssektoren

Betydelige kulturelle verdier er samlet under Forsvarsdepartementets sektoransvar. Forsvarsbygg har forvaltningsansvaret for 14 nasjonale festningsverk og flere grensebefestninger. Forsvarsbygg tilrettelegger også for ny bruk av arealer og bygninger som forsvarssektoren ikke selv lenger benytter på festningene. Det at Forsvaret er til stede på festningene er med på å holde den militære kulturarven levende.

Nye service- og opplevelsestilbud er etablert i samarbeid med kommuner, venneforeninger, investorer og private aktører innen kultur og næringsliv. Dette har over en tiårsperiode bidratt til en økning i publikumstilstrømmingen fra 1,9 millioner besøkende i 2009 til 4,2 millio-

ner besøkende i 2018. I tillegg til å utvikle festningene som attraktive arenaer for historie- og kulturformidling, reiseliv og rekreasjon, er festningene fredete, nasjonale kulturmiljøer og viktige for Forsvaret.

Utover de historiske festningene er Forsvarets verneplan omfattende og viser Forsvarets betydning i Norge i et historisk perspektiv. Utvalget av fredete forsvarsanlegg spenner fra historiske festningsanlegg til anlegg fra den kalde krigen. Totalt 67 anlegg, inkludert de 14 nasjonale festningsverkene, er så langt underlagt et vern. Innenfor disse anleggene er igjen rundt 1 400 ulike typer bygninger, fortifikasjoner osv. vernet, de fleste gjennom fredning.



Figur 10.7 Hegra festning i Stjørdal kommune.

Festningen består blant annet av skyttergraver, tunneler, ganger, oppholdsrom og kommandotårn. Området er et mye benyttet turmål.

Foto: Hege Søstrand Bu, Riksantikvaren

gen vil derfor utforme en ny lov som er oppdatert og bedre tilpasset dagens utfordringer.

Allerede i 1992, i *Handlingsplan for kulturminneforvaltningen*<sup>6</sup>, ble behovet for en ny kulturminnelov understreket. Også i NOU 2002:1: *Fortid former framtid – Utfordringer i en ny kulturminnepolitikk* anbefalte utvalgets flertall at en ny kulturminnelov burde bli utarbeidet. Det ble blant annet påpekt at lovens språklige utfordringer kunne føre til ulik forståelse, og dermed lede til at ikke alle opplevde likhet for loven. Det ble videre framhevet at det ville være nødvendig å se på lovens oppbygging og systematikk.

Både forvaltningsretten og organiseringen av forvaltningen har gjennomgått store endringer siden 1978. I tillegg gir økt digitalisering andre utfordringer og muligheter som lovverket bør tilpasses. *En digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025* peker blant annet på behovet for å se på sammenhengen mellom prosesser, teknologi og regelverk.

I arbeidet med ny lov er det også nødvendig å utrede spørsmålet om Sametingets myndighet etter kulturminneloven, herunder hvordan myndighet skal overføres. I tillegg bør det vurderes hvorvidt ivaretagelsen av nasjonale minoriteters kulturminner og kulturmiljøer er god nok.

Norge har også sluttet seg til en lang rekke internasjonale konvensjoner som har betydning for utforming av lov og forvaltning på kulturmiljøfeltet, jf. kapittel 7.2. Det gjelder blant annet Valletta-konvensjonen, den europeiske landskapskonvensjonen og Faro-konvensjonen, samt konvensjonen om tiltak for å forby og forhindre ulovlig import og eksport av kulturgjenstander. Selv om det er gjort justeringer i lovverket for å ivareta forpliktelsene som følger av disse, ser regjeringen behov for en helhetlig gjennomgang og vurdering.

På 2000-tallet er det dessuten utarbeidet og revidert flere lover som har betydning for kulturmiljøforvaltningen. Dette gjelder særlig plan- og bygningsloven (2008) og naturmangfoldloven (2009). Disse lovene, samt forslag til ny trossamfunnslov, er også med på å aktualisere behovet for en gjennomgang av dagens kulturminnelov. En gjennomført evaluering av plandelen i plan- og bygningsloven (EVAPLAN) anbefaler blant annet at kulturminneloven underlegges en bredere revisjon, og at en revisjon tar sikte på å bedre koordineringen mellom kulturminneloven og plansystemet.

Regjeringen vil utarbeide ny kulturmiljølov som skal avløse dagens kulturminnelov fra 1978.

#### 10.4.2 Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven er en sektorovergripende lov, som styrer hvordan landets arealer skal brukes og reguleres. Den er dermed også den viktigste loven for å ta vare på et mangfold av kulturmiljø. Kommunene har en nøkkelrolle gjennom å være vedtaksmyndighet etter plan- og bygningsloven. Planlegging etter plan- og bygningsloven skal stimulere og samordne den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale, kulturelle og estetiske utviklingen, og sikre befolkningens muligheter for påvirkning i samfunnsplanleggingen.

Samfunns- og arealplanlegging etter plan- og bygningsloven skal, som en del av lovens overordnede mål om bærekraftig utvikling, angi hvordan samfunnsmessige oppgaver skal løses og ivareta verdifulle jordressurser, natur- og kulturmiljø og landskap. I dette inngår blant annet også ivaretagelse og vern av naturområder for friluftslivet. Planene skal også bidra til å gjennomføre internasjonale konvensjoner og avtaler innenfor lovens virkeområde, eksempelvis verdensarvkonvensjonen, Valletta-konvensjonen, den europeiske landskapskonvensjonen og Faro-konvensjonen. Planer skal fremme helhet, samordning og samarbeid, bidra til å løse oppgaver på tvers av sektorgrenser og administrative grenser og være redskap for å se offentlige behov og rammer i sammenheng med privat virksomhet og private ønsker.

Plan- og bygningsloven har høy legitimitet, men evalueringsprosjektet EVAPLAN anbefaler at koblingen til sektorlovene forbedres, jf. kapittel 9.2.

#### 10.4.3 Naturmangfoldloven

Kulturpåvirkete områder og kulturbetingete arter er en viktig del av norsk natur. I mange områder er både naturmangfold og kulturmiljø framtreddende. Opp gjennom årene er hensynet til begge tema innenfor ett og samme område blitt løst på ulike måter innenfor natur- og kulturmiljøforvaltningen. Hensynet til kulturmiljøverdier i verneområder er søkt ivaretatt gjennom egne bestemmelser i naturmangfoldloven. Hensynet til naturens mangfold har i mindre grad hatt hjemmel for å bli ivaretatt etter kulturminneloven. Gjennom vedtaket av naturmangfoldloven i 2009 ble det samtidig vedtatt endringer i kulturminneloven som nå åpner for å begrunne fredning etter kulturminneloven om naturmangfoldet har sammenheng med kulturmiljøet.

<sup>6</sup> *Handlingsplan for kulturminneforvaltningen*. T-891 Miljøverndepartementet, 1992.





Figur 10.8 Menneskers bruk av naturen.

Et tilsynelatende urørt naturlandskap i Rondane nasjonalpark som inneholder en rekke spor etter tidligere tiders bruk av fjellet. På bildet vises en buestilling. Slike buestillinger inngår ofte som en del av et større fangstsystem.

Foto: Elisabet Haveraaen, Klima- og miljødepartementet

Naturmangfoldloven har som formål at «naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur». Hvordan disse målene skal nås er konkretisert gjennom ulike virkemidler i kapittel III – VII, samt gjennom alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk i kapittel II.

Hensynet til kulturhistoriske verdier og kulturlandskap er tatt inn i bestemmelsene om områdevern i kapittel V. Av bestemmelsene følger det at verneområder skal bidra til bevaring av blant annet variasjonsbredden av naturtyper og landskap og natur preget av menneskers bruk gjennom tidene eller som har kulturhistoriske verdier, og tilrettelegging for bruk. Verneområder på land kan også bidra til bevaring av økologiske og landskapsmessige sammenhenger nasjonalt og internasjonalt.

I nasjonalparker er kulturhistoriske verdier beskyttet mot inngrep, både ved at det følger

direkte av loven, og ved at det i loven er krav om at verneforskriften skal verne kulturminnene mot inngrep.

Som landskapsvernområde kan vernes «natur- eller kulturlandskap av økologisk, kulturell eller opplevelsesmessig verdi, eller som er identitets-skapende». I denne vernekategorien inngår også kulturminner i begrepet «landskap» dersom det bidrar til landskapets egenart. Dette kan være en gammel seter på setervoll, rorbuer i kystlandskap, eller fangstgroper i fjellandskap. «Kulturell verdi» omfatter både kulturhistoriske verdier og dagens bruk som grunnlag for kulturutviklingen. Dette kan være tradisjonelle bruksmåter i området som kommer til uttrykk i fysiske forekomster, som arrondering av jordbruksområder, gammel bebyggelse, steingjerder osv.

Verneforskrifter om naturreservat kan ha bestemmelser om vern av kulturminner. Vernekategorien naturreservat har i senere år i hovedsak blitt benyttet til vern av skogområder og noe våtmark, holmer og skjær. Nyere forskrifter til naturreservat har i tillegg til bestemmelser om forbud mot de fleste typer inngrep og tiltak som kan

skade naturmangfold, normalt også bestemmelser om å ta hensyn til kulturminner ved ferdsel i reservatet og søknadsplikt for istandsetting av kulturminner og kulturmiljøer.

## 10.5 Oppfølging

---

Regjeringen vil

- utarbeide bevaringsstrategier for prioriterte temaer

Det skal blant annet gjøres ved å:

- identifisere hvilke temaer som skal prioriteres i bevaringsstrategiene
- etablere resultatmål og indikatorer for hver bevaringsstrategi

- samordne økonomiske virkemidler

Det skal blant annet gjøres ved å:

- vurdere om noen av dagens bevaringsprogram skal videreføres som ordinære tilskuddsposter

- kartlegge behov og avklare ansvarsforhold for tilskuddsordninger i dialog med andre sektorer
- utarbeide retningslinjer for «særlige grunner» (kulturminneloven § 10)

- styrke det tverrfaglige samarbeidet

Det skal blant annet gjøres ved å:

- etablere departementenes kulturarvforum
- videreføre samarbeidet om ordningen for *Utvalgte kulturlandskap i jordbruket* og vurdere å øke antall områder innenfor eksisterende rammer
- evaluere de statlige landsverneplanene og forvaltningen av dem

- utarbeide ny kulturmiljølov



*Del III*  
*Kunnskap og internasjonalt samarbeid*



## 11 Kunnskap

Klima- og miljøforvaltningen skal være kunnskapsbasert. Kulturmiljø er primærkilder til kunnskap om fortiden. For forhistorisk tid og middelalderen er den materielle kulturarven ofte eneste kilde til kunnskap om menneskers liv og livsvilkår.

Fagutvikling og forskning er nødvendig for at kulturmiljøfeltet kan utvikles, relateres til viktige samfunnsutviklingstrekk og bidra til bærekraftig utvikling. Kulturmiljøforskningen er en integrert del av den helhetlige klima- og miljøforskningen og utvikles sammen med denne.

### 11.1 Forsknings- og utviklingsarbeid

Norsk forskningspolitikk er organisert etter sektorprinsippet. Det vil si at Kunnskapsdepartementet har et overordnet ansvar for koordinering, mens det enkelte sektordepartement har ansvar for forskning og kunnskapsutvikling innenfor sine ansvarsområder. Klima- og miljødepartementet skal sørge for at det foreligger et helhetlig kunnskapsgrunnlag på klima- og miljøområdet. Dette innebærer blant annet å ha en samlet oversikt over kunnskapsstatus, identifisere hva som er prioriterte kunnskapsbehov og innhente nødvendig kunnskap om eget ansvarsområde.

Forskning og utvikling på kulturmiljøfeltet skjer først og fremst ved finansiering gjennom Forskningsrådet, finansiering av instituttsektoren og direktefinansiering av utredninger, overvåking, kartlegging og annen kunnskapsproduksjon.

Meld. St. 4 (2019–2020) *Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning* gir viktige overordnede føringer. *Klima- og miljødepartementets kunnskapsstrategi 2017–2020* tydeliggjør Klima- og miljødepartementets sektoransvar og sektorovergrepene ansvar på dette forskningsområdet. *Klima- og miljødepartementets prioriterte forskningsbehov (2016–2021)* gir føringer og spesifiseringer for kunnskapsbehov på miljøområdet.

En viktig del av Klima- og miljødepartementets sektoransvar for kunnskap om klima og miljø er å gi miljøinstituttene rammevilkår som så langt

som mulig sikrer at instituttene samlet leverer forskning av høy kvalitet og relevans. Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU) er et av miljøinstituttene som får grunnfinansiering fra Klima- og miljødepartementet.

Det er viktig at det er godt samarbeid og erfarings- og kunnskapsutveksling mellom kulturmiljøforvaltningen, kunnskapsinstitusjoner og aktuelle forsknings- og utredningsmiljø.

Utarbeidelse av såkalte faglige program knyttet til utgravninger av arkeologiske kulturminner har vært et virkemiddel Riksantikvaren og de arkeologiske forvaltningsmuseene har brukt for å utøve en målrettet og kunnskapsstyrt forvaltningspolitikk. Med faglig program menes en helhetlig gjennomgang av kunnskapsstatus, den faktiske bevaringssituasjonen, tilstanden og utfordringer, eksempelvis for en kulturminnetype eller et geografisk område. Slike sammenstillinger, eller liknende, bør vurderes for flere ulike kulturminnekategorier eller satsingsområder. De bidrar til å identifisere kunnskapsbehov, og gir et grunnlag for prioriteringer, utforming av strategier og iverksettelse av tiltak, og de kan fungere som et felles kunnskapsgrunnlag for både forskning og forvaltning.

Forskning og FNs bærekraftsmål

Oppfølging av FNs bærekraftsmål skjer på flere områder. Forskning og høyere utdanning står sentralt i utviklingen av et bærekraftig samfunn. Ifølge FN er det nødvendig å investere i ny kunnskap og ny teknologi for å nå målene, og utfordringene må møtes på tvers av land, institusjoner, fag, temaer og sektorer. For å oppnå alle målene er det behov for nye og sterke partnerskap og samarbeid mellom myndigheter, næringslivet og sivilsamfunnet. FNs bærekraftsmål peker blant annet på behovet for å styrke innsatsen for å verne om og sikre verdens kultur- og naturarv.

I Meld. St. 4 (2019–2020) *Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning* heter det at naturverdier, kulturminner og kulturmiljøer har en sentral rolle i bærekraftig byutvikling, og at forskning innenfor en rekke temaer kan bidra til å oppfylle

### Boks 11.1 HEI: Heritage Experience Initiative

HEI: *Heritage Experience Initiative* er en av Det humanistiske fakultets forsknings- og utdanningssatsinger, utviklet i samarbeid med Kulturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo (UiO). Prosjektet ble startet opp i 2019 og er en tverrfaglig satsning for å styrke båndene mellom universitetet og kulturarvsektoren. HEI skal utvikle kritisk kulturarvforskning og eksperimentere med nye former for undervisning ved å bringe sammen studenter, forskere og andre fagfolk på tvers av institusjoner og fag. Målet er å bidra til dypere innsikt i hva kulturarv er og hvilken betydning kulturarv har i dagens samfunn.

HEI har etablert seks ulike arbeidsgrupper som fra hvert sitt perspektiv søker å forstå og bidra til løsninger på noen av dagens viktigste globale utfordringer; migrasjon, integrasjon, konflikt og kulturell ødeleggelse, klimaendringer og tilpasning til raskere teknologiske endringer.

bærekraftsmål nr. 11 om å gjøre byer og bosettinger inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige. I Meld. St. 25 (2016–2017) *Humaniora i Norge* framheves klima, miljø og bærekraft som en av tre samfunnsutfordringer der humaniora kan tilføre dagsaktuell problemløsning, historiske perspektiver og bedre forståelse av verden, menneskene og konkrete situasjoner.

I *Forskningsrådets bærekraftstrategi (2017–2020)* understrekes det at en bærekraftig samfunnsutvikling forutsetter et godt samspill mellom forskning, næringsliv og forvaltning for at ny kunnskap og nye bærekraftige løsninger skal gi snarlige samfunns effekter. Kulturarv vektlegges særlig i følgende tre prioriterte kunnskapsområder:

- Reduserte klimaendringer og gode tilpasnings tiltak
- Rikt naturmangfold, bevaring av økosystemer og redusert miljøpåvirkning
- Bærekraftige byer, regioner og transportsystemer

Når det gjelder klimaendringer og gode tilpasningstiltak, er det særlig behov for kunnskap om hvordan klimaendringene, samt tiltak for å redu-

sere dem, påvirker kulturhistoriske verdier. Det gjelder også kunnskap om og metoder for å fremme bedre forvaltning av kulturmiljø i et endret klima, jf. kapittel 9.2.2.

### 11.2 Internasjonalt forskningssamarbeid

Internasjonalt forskningssamarbeid er viktig for å løse flere samfunnsutfordringer. I Meld. St. 4 (2018–2019) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028* er det et sentralt mål å øke norsk deltakelse i EUs rammeprogrammer for forskning og innovasjon.

Samarbeid mellom europeiske land om forskningsprogrammer gjennom *Joint Programming Initiatives, JPI*, har fra 2010 bidratt til å samordne offentlig finansiert forskning i Europa innenfor ti områder. *JPI Cultural Heritage and Global Change, a new challenge for Europe (JPI CH)*, *JPI Kulturarv*, koordinerer kunnskapsoppbygging knyttet til kulturarv for bærekraftig bruk og forvaltning for å møte samfunnsutfordringer. Målene er blant annet å bidra til samhandling for sterkere forskningsmiljøer, styrke kvalitet og tverrfaglighet i forskningen og bidra til samarbeid mellom forskning, forvaltning og privat sektor, samt felles utvikling og samordning av forskningspolitikk på kulturarvfeltet i Europa.

Deltakelsen bidrar også til å styrke det norske forskningssystemet og til å mobilisere nye forskningsmiljøer og brukergrupper på kulturmiljøfeltet.

EUs niende rammeprogram – *Horisont Europa* – er under utvikling i 2019–2020 og vil starte opp fra januar 2021. Kulturarv hører inn under pillar 2 – *Global Challenges and European Industrial Competitiveness*, klynge 2 – *Culture, Creativity and Inclusive Society*. Rammeprogrammet skal blant annet bidra til å belyse globale utfordringer knyttet til klimaendringer og FNs bærekraftsmål.

### 11.3 Statistikk og overvåking

Kunnskap om miljøtilstand, hvordan den utvikler seg over tid og årsaker til endringer, er en grunnleggende forutsetning for en faktabasert politikkutforming og forvaltning. Miljøovervåking innebærer en systematisk innsamling av data ved hjelp av etterprøvbare metoder, som baserer seg på hypoteser om sammenhengen mellom årsak og virkning. Miljøovervåking leverer resultater gjennom systematisk og langsiktig innhenting av



### Boks 11.2 Miljøovervåking på kulturmiljøfeltet

Miljøovervåking gir kunnskap om miljøets tilstand og er et viktig grunnlag for å utvikle, evaluere og følge opp nasjonale mål, tiltak og virkemidler i miljøpolitikken. Overvåkingen gjentas jevnlig over lange tidsrom. På kulturmiljøfeltet er det i dag fire miljøovervåkingsprogram:

#### 1. Status og tilstandsovervåking av automatisk fredete arkeologiske kulturminner i utvalgte kommuner

Formålet med programmet er å identifisere årsaker til tap og skade, trusselbilder og virkningen av ulike former for vern i utvalgte kommuner. Ti kommuner inngår i programmet (Bømlo, Fræna, Kautokeino, Modum, Tromsø, Trondheim, Sandnes, Skjåk, Sortland og Sarpsborg).

#### 2. Status for verneverdige kulturminner i utvalgte kommuner

Formålet med programmet er å skaffe oversikt over utviklingen av tap, endringer og fysisk tilstand for verneverdige kulturminner i utvalgte kommuner. Fra 2020 inngår 18 kommuner i pro-

grammet (Bø, Eidskog, Flora, Fræna, Gjerstad, Holmestrand, Kautokeino, Melhus, Nittedal, Nord-Aurdal, Saltdal, Samnanger, Sandnes, Sarpsborg, Skjåk, Snåsa, Tromsø og Vega).

#### 3. Miljøovervåking av konsekvensene av klimaendringene på fredete bygninger

Formålet med programmet, som hadde oppstart i 2017, er å skaffe oversikt over hvordan klimaendringene slår ut for 45 kulturhistorisk verdifulle bygninger. Dette gjelder 35 middelalderbygninger rundt om i landet og ti bygninger i verdensarvområdene Røros og Bryggen i Bergen.

#### 4. Status og tilstandsovervåking av kulturlag fra middelalder i utvalgte middelalderbyer

Formålet med programmet, som hadde oppstart i 2018, er å kartlegge bevaringsforhold og bevaringstilstand for middelalderiske kulturlag i Bergen, Tønsberg og Trondheim.

Kilde: Riksantikvaren

data og bidrar på denne måten til kunnskapsutvikling.

Overvåking av miljøtilstanden gir kunnskapsgrunnlag om utviklingstrekk, blant annet som grunnlag for at offentlige myndigheter kan sette i verk tiltak for å motvirke tap og ødeleggelse av kulturmiljø. Det gir også et grunnlag for å formulere politiske mål og for å revidere eksisterende mål.

Det finnes i dag flere miljøovervåkingsprogrammer på kulturmiljøfeltet. Data fra disse vil være viktig for å følge opp de nye nasjonale målene. Som en del av oppfølgingen av denne meldingen, vil regjeringen gjennomgå de eksisterende programmene og vurdere hvilke som skal videreføres, herunder behov for eventuelle nye program.

## 11.4 Middelalderarkeologi

I St.meld. nr. 15 (2007–2008) *Tingenes tale* ble universitetsmuseenes rolle som kunnskapsleverandør til kulturmiljøforvaltningen viet stor opp-

merksomhet. Her ble det blant annet understreket at forskningen er bærebjelken ved universitetsmuseene og at verken samlingsutvikling eller samlingsforvaltning kan ses løsrevet fra forskningen. Den tette koblingen mellom forskning, forvaltning, formidling og utdanning ved universitetsmuseene bidrar til at materialet fra de arkeologiske forvaltningsundersøkelsene brukes aktivt som utgangspunkt for kunnskapsvekst og forskning.

I Meld. St. 35 (2012–2013) *Framtid med fotfeste – Kulturminnepolitikken*, het det i et av tiltakspunktene at Klima- og miljødepartementet, i samarbeid med Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet, skulle sette i gang et arbeid med å vurdere endringer i ansvarsforskriften til kulturminneloven for å få en mer helhetlig organisering av forvaltningen av arkeologiske kulturminner. Hovedformålet med dette er å styrke kunnskapsperspektivet i forvaltningen av automatisk fredete kulturminner og skipsfunn.

I samarbeid med representanter fra de arkeologiske forvaltningsmuseene, NIKU, Riksantikvaren, fylkeskommunene og Sametinget, har de tre

departementene gjennomført en prosess der forskjellige løsninger er drøftet. Av ulike årsaker ble ikke dette arbeidet slutført i tråd med intensjonene. Blant annet kom en planlagt uavhengig utredning av alle sider av saken, inkludert økonomiske konsekvenser ved de ulike løsningsalternativer, aldri til gjennomføring.

Regjeringen vil videreføre arbeidet med å styrke kunnskapsproduksjonen innenfor middelalderarkeologien sammenholdt med forvaltningen av automatisk fredete, arkeologiske kulturminner og skipsfunn for øvrig. Arbeidet vil bygge videre på den prosessen som alt er gjennomført. For å sikre et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag vil regjeringen på nytt vurdere behovet for en uavhengig utredning.

Når det gjelder sjøfartsmuseene i Bergen, Oslo og Stavanger vil regjeringen, i forbindelse med framlegging av ny museumsmelding i 2021, drøfte disse museenes rolle og framtidige organisering.

## 11.5 Kulturmiljødata

### 11.5.1 Askeladden

Askeladden er Riksantikvarens offisielle nasjonale database over kulturminner i Norge. Databasen inneholder kartfestete data om kulturminner, kulturmiljøer og kulturhistoriske landskap. En slik digital informasjonskilde, som er tilgjengelig for bruk på tvers av nivåene i forvaltningen, er blant annet viktig for arbeidet med å nå de nasjonale målene.

Informasjonen i databasen, som kartfesting, beskrivelser og hendelser må være korrekt, komplett og konsistent. Askeladden skal fortsatt videreutvikles som sentralt kulturminneregister og skal i tillegg kunne hente data fra rapporter, oversikter, artikler og registre som eies og deles av andre aktører. Dette omfatter blant annet data fra fylkeskommunene, Sametinget og kommunene, de arkeologiske forvaltningsmuseene, Kartverket, Arkivverket og andre aktører som eier og forvalter relevant informasjon om kulturmiljø i Norge. Videreutviklingen skal også ta hensyn til andre databaser med historiske data om de samme lokalitetene, for eksempel universitetsmuseenes databaser med informasjon om utførte utgravninger.

Tilsvarende gjelder for data fra Kulturminnefondets registre. Dokumentasjon og erfaringer fra istandsettingsprosjekter i hele landet, som har vært delfinansiert gjennom tilskudd fra Kulturminnefondet, inneholder verdifull kunnskap som

har nytteverdi for andre deler av kulturmiljøforvaltningen.

Det kan være utfordrende å samkjøre ulike typer data fra ulike kilder slik at de kan presenteres sammen. For eksempel er det påpekt at oppbygning, struktur, terminologi mv. i Askeladden ikke er tilpasset samiske kulturminner. Dette omtales nærmere i den kommende stortingsmeldingen om samepolitikken (2020) der digitalisering er tema.

### 11.5.2 Registre over nasjonale interesser

Oversikt over nasjonale kulturmiljøinteresser skal signalisere tidlig og tydelig hvilke kulturmiljøinteresser det må tas særlige hensyn til i areal- og sektorplanlegging. Denne oversikten skal utgjøre kunnskapsgrunnlaget for kommuner og andre myndigheter. Oversikten skal samles i Riksantikvarens tredelte register *Kulturmiljøer og kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse*.

Den tredelte strukturen skal dekke hele spekteret av nasjonale, kulturhistoriske interesser i kulturmiljøer og landskap, fra byer og tettbygde områder til rurale strøk:

- Nasjonale kulturminneinteresser i by (NB!-områder)
- Kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse (KULA)
- En ny kategori som vil omfatte kulturmiljøer i tettsteder, fiskevær, uthavner og industrimiljøer mv.

Regional kulturmiljøforvaltning skal legge informasjon fra oversiktene til grunn for innspill og dialog med kommunene og andre myndigheter blant annet i planprosesser og bidra til utvikling av gode retningslinjer for arealbruk. Det er et mål at kommunene ved utarbeidelse av kommune- og reguleringsplaner ivaretar disse områdene gjennom bruk av plan- og bygningsloven.

I *Naturbase*, som driftes av Miljødirektoratet, finnes blant annet oversikt over *Utvalgte kulturlandskap i jordbruket* (jf. boks 10.4) og *Nasjonal registrering av verdifulle kulturlandskap*.

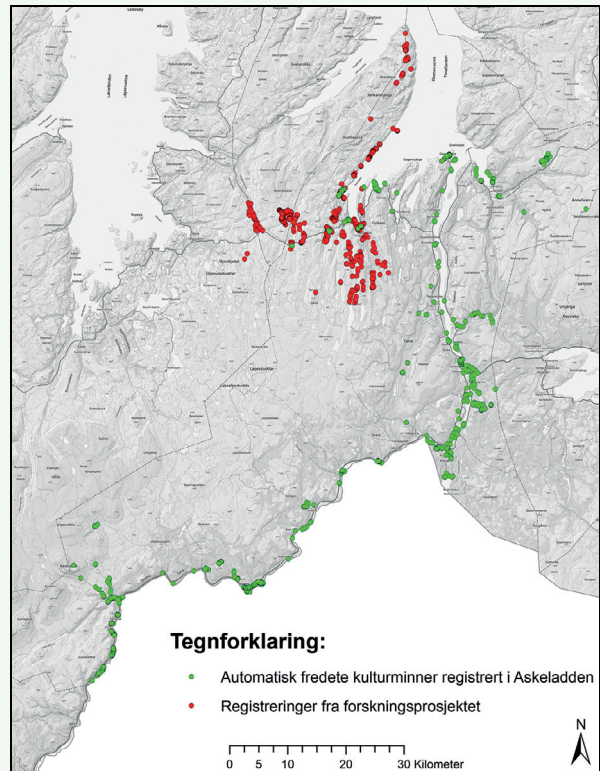
## 11.6 Dokumentasjonsteknologi

De siste tiårene har det skjedd store endringer i dokumentasjonsmetoder, noe som gjør det mulig å samle inn store mengder data på svært kort tid. Dette gir muligheter til å lage gode oversikter som grunnlag for prioritering og utforming av langsiktige vernestrategier, samti-

### Boks 11.3 Synliggjøring av samiske kulturminner

Det finnes mye dokumentasjon av samiske kulturminner og kulturmiljøer i rapporter, private databaser, forskningsartikler og vitenskapelige avhandlinger, som i liten grad er overført til Askeladden eller tilgjengeliggjort på annen måte. Det er, ut fra et demokratiperspektiv, et uttalt mål å øke digitaliseringen og tilgjengeliggjøringen av kulturarven, jf. St.meld. nr. 24 (2008–2009) *Nasjonal strategi for digital bevaring og formidling av kulturarv*. Mest mulig skal digitaliseres og gjøres tilgjengelig gjennom formidlingsvennlige, søkbare og tilgjengelige IKT-løsninger. Synliggjøring av samisk kulturarv er en viktig del av dette.

Gjennom et forskningsprosjekt i Vestertana innerst i Tanafjorden ble det registrert 800 automatisk fredete, samiske kulturminner i perioden 2007–2011. Til sammenlikning er det i hele Tana kommune dokumentert 3439 arkeologiske enkeltminner. Dette viser potensialet for funn av samiske kulturminner i områder der det ennå ikke er gjennomført registreringer.



Figur 11.1 Kulturminner i Tana.

Kartet viser hvordan registreringer fra et forskningsprosjekt i Vestertana utfyller bildet Askeladden gir.

Kilde: Sametinget

dig som det gir nye muligheter for forskning og formidling.

Inngrepsfrie metoder er en stadig viktigere del av kartlegging, overvåking og dokumentasjon for kulturmiljøforvaltningen, selv om metodene foreløpig har en del begrensninger når det gjelder bruk i norsk topografi. Georadar, og andre geofysiske metoder, har vært brukt i Norge i flere tiår, særlig i forbindelse med registrering av arkeologiske lokaliteter. Bruk av teknologi, slik som digitale kartgrunnlag, 3D-modeller, Lidar- og satellitt-data, bidrar til å øke presisjonsnivået for ulike typer kartlegging. Utvikling innen prosessering, datalagring og nøyaktig måling har bidratt til viktige framskritt de siste årene.

#### 11.6.1 Nasjonal detaljert høydemodell og Copernicus

Ved kartleggingen som gjøres i regi av prosjektet *Nasjonal detaljert høydemodell*, utvikles detaljert

oversikt over terrenget og bygde elementer i Norge. Høydemodellen har et stort brukspotensial for kulturmiljøforvaltningen, blant annet til overvåking, nyregistrering og kvalitetssikring av stedsdata, og til å kunne vurdere større områder i sammenheng.

Det er viktig at kulturmiljøforvaltningen bruker potensialet som ligger i høydemodellen offensivt, blant annet i sannsynlighetsvurdering av hvor det kan forventes å finne arkeologiske lokaliteter som metoden er egnet for å identifisere.

Med høydemodellen har forvaltningen et godt utgangspunkt for å dra nytte av data som introduseres og gjøres tilgjengelig gjennom det europeiske jordobservasjonsprogrammet for klima- og miljøovervåking – *Copernicus*. *Copernicus* er en stor europeisk satsning som bidrar til å øke forståelsen av naturen, klimaforandringer og miljø. Programmet har lenge vært under utvikling, i samvirke med blant annet European Space Agency





Figur 11.2 Gjellestadskipet.

Bruk av georadar avdekket i 2018 spor av et vikingskip og en rekke gravhauger og hus fra jernalder ved Jellhaugen i Halden kommune.

Foto: NIKU

(ESA), EU-kommisjonen, medlemslandene og det europeiske miljøbyrået EEA.

*Copernicus* ble et operasjonelt program i 2014. Formelt ble Norge deltaker i programmet i juni 2015. Norge deltar i en arbeidsgruppe med formål å optimalisere tjenestene *Copernicus* leverer for kulturmiljøforvaltningen. Det dreier seg blant annet om en rekke kartleggings- og overvåkings-tjenester, som vil kunne bidra til å heve kvaliteten og effektiviteten av kartleggings- og overvåkings-arbeidet.

### 11.6.2 Geofysiske undersøkelsesmetoder

Flere fagmiljøer har i dag utstyr og kompetanse til å bruke ulike metoder for å gjennomføre ikke-destruktive kartlegginger i forbindelse med arkeologiske undersøkelser og arealavklaringer. Bruken av slike metoder åpner for nye måter å lokalisere, forvalte og overvåke kulturmiljøer på, uten å skade dem. Det kreves samarbeid, høy kompetanse og store investeringer for å utvikle og vedli-

### Boks 11.4 Ringformet tunanlegg i Bindal kommune

Nasjonal detaljert høydemodell har revolusjonert deler av kulturmiljøforvaltningen. Mange steder i landet er det store arealer hvor det ikke er kartlagt kulturminner og kulturmiljøer. Med høydemodellen er det mulig å få overblikk og å gjøre en potensialvurdering av store landskapsområder på en kostnadseffektiv måte.

I Nordland fylkeskommune ble det for eksempel nylig oppdaget et ringformet tunan-

legg fra jernalder gjennom studier av høydemodellen. På bildet synes veggvoller etter minst 12 hus med åpning inn mot et tun. Husene er ca. 15 meter lange. Slike tunanlegg var i bruk i perioden 200–800 e.Kr., og tolkes som møteplasser for likemenn, altså en ting-samling etter et slags demokratisk prinsipp.



Figur 11.3 Bruk av data fra Nasjonal detaljert høydemodell.

Bildet til venstre viser hvordan tunanlegget framstår i Nasjonal detaljert høydemodell. Bildet til høyre er en visualisering av et ringformet tunanlegg på Hjelle i Stryn kommune.

Foto/kilde: Kartverket Geovekst og kommuner, Geodata og Riksantikvaren og © Arkikon AS



keholde slike fagmiljøer. Det er derfor behov for å utrede ulike løsninger som kan gjøre det enkelt for fylkeskommuner, Sametinget, kommuner og tiltakshavere å bestille geofysiske kartlegginger i sammenheng med arkeologiske undersøkelser. Geofysiske undersøkelser har i dag begrensninger med hensyn til geologiske, topografiske og klimatiske forhold, samt hvilke arkeologiske lokaliteter man søker etter.

Geofysiske undersøkelsesmetoder bidrar i mange tilfeller til kvalitetsheving av kulturmiljøoversikter og til økt kunnskapsgrunnlag. Eventuelle begrensninger i dagens metoder, må ikke stå i veien for bruk av teknologi som kan utfylle de dataene som kan registreres nå. Det er behov for fortsatt metodeutvikling.

### 11.6.3 Digital dokumentasjon

Digital dokumentasjon gir en rekke nye muligheter innen forskning, forvaltning og tilgjengeliggjøring av kulturarv. Dokumentasjon kan bidra med ny kunnskap, forståelse og opplevelse, men dokumentasjon vil aldri kunne erstatte det fysiske kulturminnet eller kulturmiljøet, verken som kilde til kunnskap, opplevelse eller bruk. Enhver form for dokumentasjon er en sekundær kilde. Uansett hvor nøyaktig og gjennomgripende et dokumentasjonsarbeid er, vil originalen alltid være primærkilden.

I tilfeller der kulturminner og kulturmiljøer av ulike årsaker ikke kan bevares eller gjøres tilgjengelig, vil digital dokumentasjon, som for eksempel

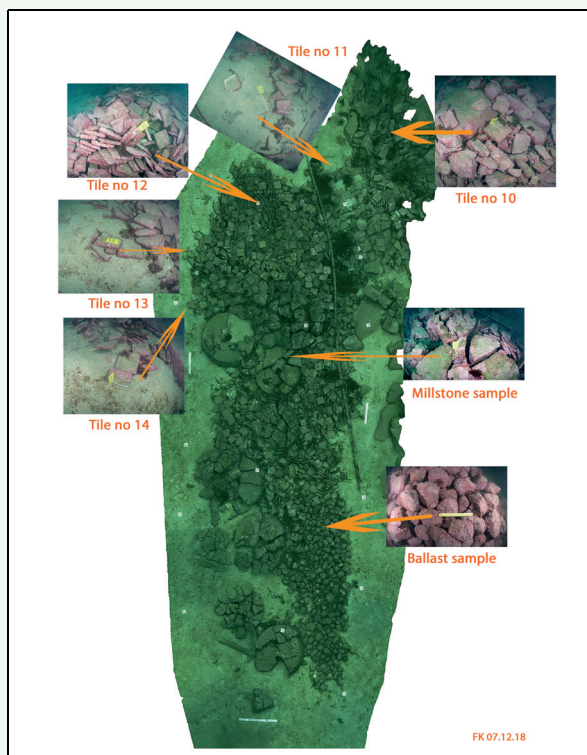
#### Boks 11.5 Digital dokumentasjon av båtdeler og skipsfunn

Norsk Maritimt Museum, en avdeling ved Norsk Folkemuseum, har siden 2007 gradvis tatt i bruk digitale verktøy for arkeologisk dokumentasjon. Målet har vært å utvikle en full digital dokumentasjonsprosess, der alle relevante vitenskapelige data blir ivaretatt på en varig og forsvarlig måte. Et dokumentasjonslaboratorium ble opprettet i 2010. Dette har bidratt til at tiden i felt kan reduseres. Det har også gitt mulighet for 3D-tegning av båtdelene, samt mulighet for å bygge modeller, både digitalt og fysisk. Arbeidet har styrket tolkningen av skipsfunnene og økt tilgjengeligheten til dataene for forskere og publikum.

Fra 2010 ble fotogrammetri hovedmetode for dokumentasjon på land og fra 2012 ble det også hovedmetode under vann. Digitale modeller brukes for ulike analyser av skipsfunn. Sidesøkende sonar er også innført som standard registreringsmetode for kartlegging av sjøbunnen. De digitale metodene har gitt besparelser i tid og muligheter til å gjøre helt nye typer studier enn tidligere.

Fra 2020 vil skanning bli brukt som metode for å dokumentere båtdeler. Norsk Maritimt Museum utvikler også felles rutiner og prosesser for digital feltdokumentasjon med Bergens Sjøfartsmuseum og Stavanger maritime museum, avdelinger under henholdsvis Museum Vest og Museum Stavanger. Et treårig prosjekt, med finansiering fra Kulturrådet, har som mål å utvikle en felles standard for datainn-samling i felt med digital metodikk, samt sikre

langsiktig lagring og tilgang til digitale data fra arkeologiske registrerings- og utgravningsprosjekter.



Figur 11.4 Fotogrammetrimodell av skipsvraket Selør 3 utenfor Lindesnes.

Metoden bidrar til at arkeologene får oversikt over funnområdet. Her er dokumentasjonen brukt til systematisk prøvetaking av lasten.

Foto: Frode Kvalø, Norsk Maritimt Museum

virtuelle framstillinger, styrke tolkningsarbeidet og øke tilgjengeligheten til dataene for forskere og publikum, jf. kapittel 8.3.1.

## **11.7 Oppfølging**

---

Regjeringen vil

- sørge for et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag

Det skal blant annet gjøres ved å:

- i hovedsak kanalisere finansiering av kulturmiljøforskning gjennom Forskningsrådet

- integrere kunnskapsutvikling knyttet til klimaendringer og kulturmiljø i annen forskning
- tilpasse dagens miljøovervåkingsprogram på kulturmiljøfeltet til nye kunnskaps- og dokumentasjonsbehov
- videreutvikle kulturminnedatabasen Askeladden
- bygge videre på igangsatt prosess for å styrke kunnskapsproduksjonen innenfor middelalderarkeologien

## 12 Internasjonalt samarbeid

Den internasjonale innsatsen på kulturmiljøfeltet har lenge vært et prioritert område, og er bredt omtalt i de to siste stortingsmeldingene; St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* og Meld. St. 35 (2012–2013) *Framtid med fotfeste – Kulturminnepolitikken*.

Internasjonalt brukes vanligvis begrepet kulturarv (*cultural heritage*). Dette er et begrep som favner både materiell og immateriell kulturarv, og setter ofte rammene for det internasjonale samarbeidet på området.

Gjennom internasjonalt samarbeid har Norge mulighet til å påvirke initiativ og beslutninger. Slikt samarbeid kan også være et virkemiddel for å nå andre utenrikspolitiske mål, som et tryggere nærområde og gode relasjoner til naboland. Det handler også om å bidra med norsk ekspertise i samarbeidsland og om å hente hjem kunnskap om hvordan andre nasjoner har løst sine utfordringer. Dette skjer også gjennom bilateralt samarbeid.

FNs bærekraftsmål og 2030-agendaen er et viktig rammeverk for Norges internasjonale innsats på kulturmiljøfeltet, slik det også er for disse innsatsområdene nasjonalt. Gjennom internasjonalt samarbeid bidrar Norge til å styrke arbeidet for en bærekraftig utvikling globalt. Beskyttelse av verdensarv og annen kulturarv er videre en integrert del av Norges globale innsats for menneskerettigheter.

### 12.1 Globalt samarbeid

Det framgår av Meld. St. 27 (2018–2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid* at regjeringen vil bruke FN og andre relevante multilaterale institusjoner aktivt for å sikre en god håndtering av globale miljøutfordringer og oppfølging av bærekraftsmålene, herunder en ambisiøs politikk på blant annet kultur- og naturarvområdet.

#### 12.1.1 FNs organisasjon for utdanning, vitenskap, kultur og kommunikasjon (Unesco)

FN har etablert 16 særorganisasjoner som ivaretar internasjonalt samarbeid på bestemte fagområ-

der. Unesco har ansvar for å ivareta samarbeidet og gi et globalt rammeverk for ivaretagelse av kulturarv, først og fremst gjennom felles standarder og normer. Norge er en aktiv bidragsyter til Unesco. Dette gjelder både økonomisk og gjennom aktiviteter som bidrar til oppfølging av konvensjonene Norge har sluttet seg til. Dette gjelder særlig oppfølging av verdensarvkonvensjonen.

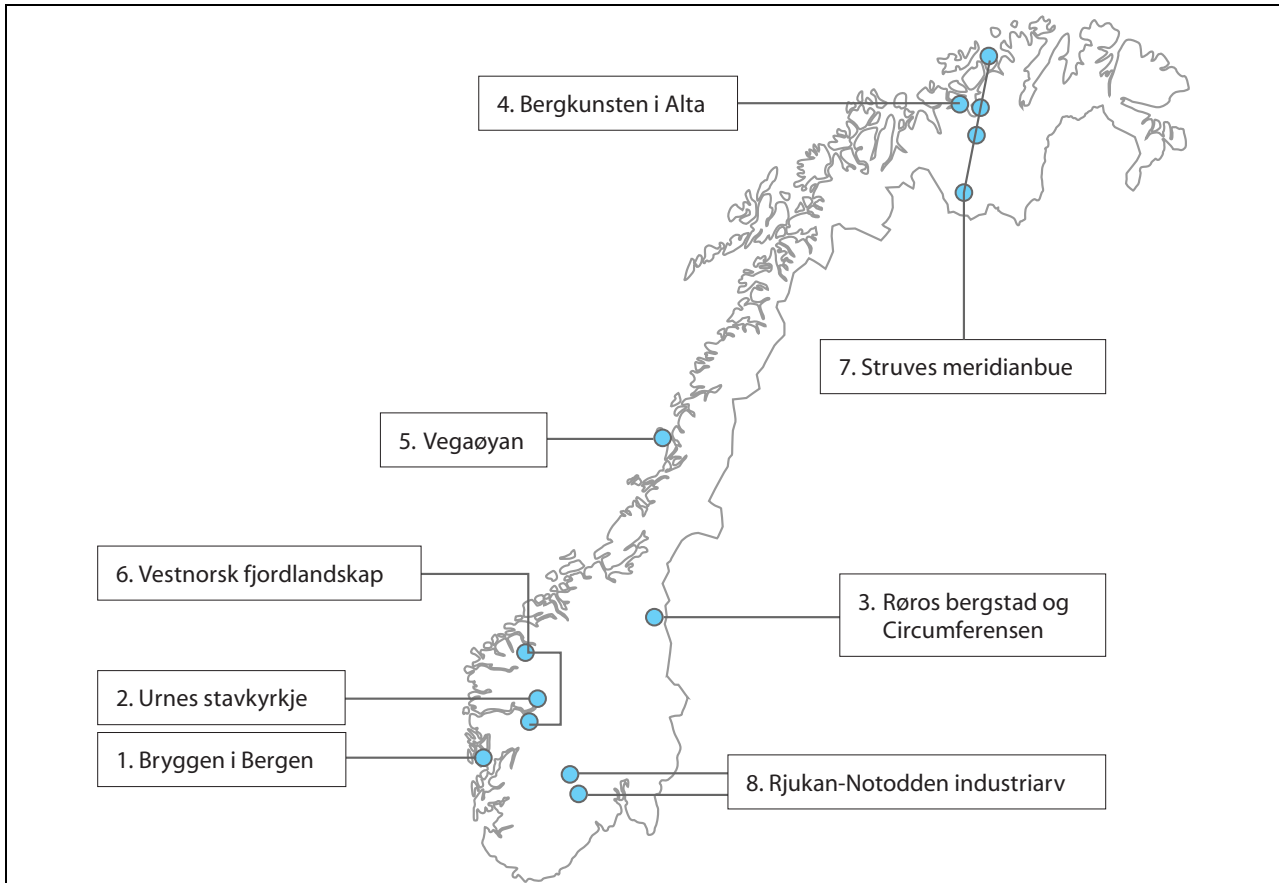
I årene som kommer vil regjeringen videreføre det sterke internasjonale engasjementet og innsatsen, og vil prioritere noen områder for særskilt innsats. Dette gjelder særlig på områder hvor det er økende utfordringer i det internasjonale bildet, som for eksempel kulturarv under press på grunn av krig og terror, naturkatastrofer eller klimaendringer, i tillegg til oppfølging av FNs bærekraftsmål.

#### Verdensarvkonvensjonen

Unescos konvensjon for vern av verdens kultur- og naturarv, ofte omtalt som verdensarvkonvensjonen, sikrer noen av verdens viktigste naturområder i tillegg til særlig viktig kulturarv. Verdensarvkonvensjonen har nærmest universell oppslutning ved tilslutning fra 193 av Unescos medlemsland.

Organiseringen av arbeidet i Norge, hvor Klima- og miljødepartementet har ansvaret for både natur- og kulturmiljøforvaltningen, gir en god ramme for oppfølgingen av konvensjonen. Norge er i perioden 2017–2021 medlem av verdensarvkomiteen. Komiteen er sammensatt av representanter fra 21 av Unescos medlemsland, og har som oppgave å implementere verdensarvkonvensjonen. Dette inkluderer å bestemme bruken av verdensarvfondet, gjennomgå tilstanden til områder innskrevet på verdensarvlisten og å beslutte om et område skal skrives inn på verdensarvlisten.

I komitéarbeidet er Norges prioriteringer å arbeide for å sikre verdensarvens fremragende universelle verdier og en mer helhetlig forvaltning av kultur- og naturarven i tråd med konvensjonens prinsipper. Videre arbeider Norge for å gjøre verdensarvlisten mer representativ og for å styrke institusjoner, eksperter og lokalsamfunn,



Figur 12.1 Norges verdensarvområder.

Verdensarvlisten omfatter kultur- og naturområder av fremragende universell verdi. Per 1. januar 2020 består listen av 1121 områder i 169 land. 869 av disse er kulturområder, 213 er naturområder og 39 områder er oppført på listen grunnet både kultur- og naturarverdi. Norge har åtte områder på verdensarvlisten.

Kilde: Riksantikvaren

slik at de kan ivareta verdensarven. Målet er å få fram regioner og ulike typer kultur- og naturarv som i dag er lite representert på listen. Videre ønsker Norge å gjøre landene bedre i stand til å

reagere og handle når verdensarv trues som følge av krig, konflikt og naturkatastrofer.

Regjeringen vil videreføre disse prioriteringene ved fortsatt å bidra i Unescos overordnede

### Boks 12.1 World Heritage Leadership Programme

*World Heritage Leadership Programme* er et seksårig samarbeid mellom Norge og verdensarvkonvensjonens rådgivende organer IUCN og Iccrom.

Formålet er å forbedre bevarings- og forvaltningspraksisen for kultur- og naturarven gjennom arbeidet med verdensarvkonvensjonen, og være et bidrag til en bærekraftig utvikling. En bedre integrert forvaltning av kultur- og naturarven vektlegges også.

Samarbeidet er utformet som et program som utføres av Iccrom og IUCN i dialog med verdensarvkonvensjonens sekretariat og Ico-

mos. Gjennom programmet ønsker man å bidra med kapasitetsbygging til alle de aktørene som er involvert i oppfølgingen av verdensarvkonvensjonen. Norge bidrar på denne måten til å utvikle nye metoder og verktøy for en bedre oppfølging av verdensarvkonvensjonen globalt. Overføringsverdien til forvaltningen av annen kultur- og naturarv vektlegges. Viktige aktiviteter er videreutvikling av veiledningsmanualer for best mulig forvaltning av verdensarvområder, for eksempel for konsekvensutredninger av tiltak i verdensarvområdene.



### Boks 12.2 Antarktis

De fysiske sporene etter ekspedisjoner, fangstaktivitet og forskningsinnsats i Antarktis utgjør i dag en viktig kunnskaps- og erfaringsbank om tidligere aktivitet i området og er viktige i et internasjonalt perspektiv. Av de 90 kulturminnene på bevaringslisten til ATCM (Antarctic Treaty Consultative Meeting) fra 2014, er det ni objekter som kommer fra norsk virksomhet på kontinentet. Norsk kulturmiljøpolitikk for Antarktis skal sikre at viktige spor etter norsk virksomhet på kontinentet blir tatt vare på. Norge er opptatt av at spørsmål om kulturmiljøforvaltning og vurdering av bevaringsstatus blir satt på dagsordenen i traktatsamarbeidet. Aktiv norsk deltagelse i det internasjonale samarbeidet for å ta vare på kulturmiljø i Antarktis, er en naturlig del av den norske politikken og rollen i Antarktistraktatsamarbeidet. Se for øvrig Meld. St. 32 (2014–2015) *Norske interesser og politikk i Antarktis*.

innsats for å styrke implementeringen av konvensjonen, også når perioden i verdensarvkomiteen utløper. Regjeringen vil særlig vektlegge oppfølging av arbeidet med kapasitetsbygging for å sikre at land kan ivareta og dra nytte av sin egen kultur- og naturarv. Fra norsk side er man opptatt av viktigheten av å bygge og dele kunnskap om verdensarvforvaltning, og å gjøre den tilgjengelig for alle som har et ansvar. Med dette som mål er det etablert et seksårig samarbeid mellom Norge og IUCN (International Union for Conservation of Nature) og Iccrom (International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property) for å utvikle nye metoder og verktøy for en bedre oppfølging av verdensarvkonvensjonen globalt, jf. boks 12.1. Samarbeidsavtalen gjelder for perioden 2016–2022. Det skal gjennomføres en midtveisevaluering av samarbeidet i 2020, som igjen skal danne grunnlag for vurdering av en eventuell videreføring.

Bistandsmidler til ivaretagelse av verdensarven

Verdensarvkonvensjonen er en av de mest betydningsfulle konvensjonene for å sikre verdens kultur- og naturarv. Verdensarvområdene er globale fellesgoder og er samtidig en viktig ressurs for mange utviklingsland. En god og langsiktig forvaltning av kultur- og naturarven er avgjørende

for bærekraftig utvikling og fattigdomsreduksjon. Afrikansk kultur- og naturarv er underrepresentert på verdensarvlisten og sårbar med hensyn til press og utfordringer knyttet til forvaltningen av disse verdiene. Manglende forvaltning og systemer for kapasitetsbygging er en særlig utfordring.

Som ledd i Norges medlemskap i verdensarvkomiteen ble det for årene 2019 og 2020 via bistandsbudsjettet, gitt en betydelig økning av budsjettmidlene for å styrke forvaltning og sikring av verdensarven globalt. I løpet av disse to årene er det bevilget til sammen 60 millioner kroner til satsinger på det afrikanske kontinentet, med vekt på naturarv.

Regjeringen vil arbeide for at dette gjøres til en langsiktig innsats.

### Kulturarv i krig og konflikt

Konvensjonen om beskyttelse av kulturverdier i tilfelle av væpnet konflikt, Haag-konvensjonen, ble tidlig ratifisert av Norge. Konvensjonen har fått økt aktualitet de siste årene som følge av at kulturarv i økende grad brukes som mål og middel i krig og konflikter. I 2016 sluttet Norge seg også til konvensjonens annen protokoll (1999). Den innebærer en økt forpliktelse for Norge i oppfølgingen av konvensjonen. Partene er forpliktet til å utforme straffebestemmelser for brudd på protokollen, i tillegg til å iverksette ulike tiltak som å identifisere og beskytte viktige kulturverdier. Protokollen tydeliggjør også ansvar og plikter i væpnet konflikt, og den setter krav til beskyttelse av kulturverdier. Beskyttelse av kulturobjekter og religiøse steder i krig og konflikt er også regulert i tredje tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene.

Klima- og miljødepartementet har et særlig ansvar for oppfølgingen av Haag-konvensjonen og annen protokoll, mens de ulike departementene og sektorene har ansvar for forpliktelsene på sine områder. Klima- og miljødepartementet vil igangsette et arbeid for å tydeliggjøre ansvarsfordelingen og rollene for de ulike aktørene, samt for å øke bevisstheten om forpliktelsene knyttet til konvensjonen.

Forsvarsdepartementet arbeider med implementeringen av Haag-konvensjonen og annen protokolls forpliktelser om beskyttelse av kulturverdier i forsvarssektoren. Dette skjer blant annet gjennom den praktiske veilederen *Manual i krigens folkerett*, som er bindende for forsvarssektorens etater, og som gir uttrykk for Norges tolkning av disse folkerettslige forpliktelsene. Regjeringen har som mål at forpliktelsene som følger av



Figur 12.2 Bistandsmidler til Georgia.

Ushguli i Georgia ligger 2 100 m.o.h. og er et av Europas høyestliggende samfunn med fastboende hele året. Registrering og kartfesting av kulturminner og kulturmiljøer er viktig for å bevare stedets egenart og statusen som verdensarv. Georgias kartdatabase for kulturminner er et resultat av mangeårig samarbeid mellom Riksantikvaren og Riksantikvarens georgiske søsterorganisasjon, med finansiering fra norske bistandsmidler.

Foto: Vegard Berggård, Riksantikvaren

Haag-konvensjonen er kjent i alle relevante sektorer. Alle som deltar i forsvarsoppdrag for Norge skal være trent i hvordan Haag-konvensjonens forpliktelser skal overholdes i praksis.

Norge bidrar med støtte til forebygging og nødhjelp til kultur- og naturarv ved naturkatastrofer eller i krig og konflikt. Støtten gis gjennom sekretariatet til Unescos Heritage Emergency Fund, som har et internasjonalt nettverk av eksperter som kan rykke ut med humanitær hjelp og bistå lokalsamfunn i å sikre kulturarven.

### 12.1.2 Internasjonal kulturarvkriminalitet

Internasjonal kulturarvkriminalitet omfatter ulovlig handel med kulturgjenstander og bevisst ødeleggelse av kulturmiljø, blant annet som ledd i berøvelse av land og identitet. I krig og konflikt blir kulturarv angrepet og ødelagt med overlegg. Uerstattelige kulturgjenstander omsettes ulovlig og bidrar blant annet til å finansiere terror. Den ulovlige omsetningen foregår ofte gjennom kriminelle nettverk koblet til narkotika- og menneskehandel. Oppfølging av egen lovgiving er vesentlig

for å få bukt med ulovlig handel og hindre utarming av et lands kulturarv. Samtidig er det viktig å samarbeide internasjonalt for å utvikle felles retningslinjer, dele erfaringer og opparbeide gode systemer for kompetansebygging og kapasitetsbygging hos berørte aktører. For å spre kunnskap om og opplæring av personell i kampen mot ulovlig handel med kulturgjenstander, vil regjeringen videreføre støtten til UNODC, FNs organisasjon for bekjempelse av internasjonal narkotikahandel og annen kriminalitet.

Kulturarvkriminalitet er nærmere omtalt i kommende stortingsmelding om miljøkriminalitet.

## 12.2 Europeisk samarbeid

### 12.2.1 Europarådet

Europarådets viktigste oppgave er å verne om menneskerettighetene, demokrati og rettsstatsprinsippet. Kulturarv er en integrert del av dette arbeidet, ved at kulturarvens betydning for arbeidet med demokratiutvikling og menneskerettigheter vektlegges. Videre legges det vekt på at





Figur 12.3 Bel-tempelet i Palmyra før og etter ødeleggelsen.

Bel-tempelet i Palmyra i Syria ble ødelagt av IS 30. august 2015. Palmyra ble innskrevet på verdensarvlisten i 1980 og har stått på farelisten siden 2013.

Foto: © Joseph Eid, AFP

kulturarv er en viktig del av folks identitetsdannelse og tilhørighet, at kulturarv inngår i erfaringsgrunnlaget for samfunnsutvikling og politikkutforming og at tilgang til historie og kulturarv er en demokratisk rett.

Europarådets regelverks- og standardutvikling skjer i hovedsak i fagspesifikke mellomstatlige komiteer, et arbeid som på mange områder har vært og fortsatt er nyskapende og framtidsrettet. Norge deltar aktivt i Europarådets mellomstatlige komité for kultur, kulturarv og landskap (CDCPP), der både Kulturdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Klima- og miljødepartementet er representert.

Gjennom en rekke tiltak bidrar Europarådet til å fremme mangfold og dialog gjennom tilgang til kulturarv og til å skape en forståelse av identitet, felles hukommelse og forståelse mellom befolkningsgrupper. Flere av disse tiltakene har betydning for Norge, slik som *European Heritage Strategy for the 21st Century*, de europeiske kulturminnedagene, *Cultural Routes* i tillegg til en rekke faglige nettverk og strategier.

Europarådet er også en viktig møteplass for medlemsstatene, både for å drøfte felles løsninger

og politikkutvikling. Norge deltar og bidrar aktivt i slike sammenhenger. Dette arbeidet vil bli videreført. Regjeringen vil særlig vektlegge arbeidet med å se kulturarv, menneskerettigheter, demokrati og bærekraftsmålene i sammenheng.

### 12.2.2 Samarbeid med EU

Forholdet til Europa er strategisk viktig, og Norge deltar på en rekke arenaer for å fremme norske interesser, også på kulturmiljøfeltet. I *Norge i Europa – regjeringens strategi for samarbeidet med EU 2018–2021*, framheves det at europapolitikken skal være aktiv, og at den skal utformes og gjennomføres på en måte som gir størst mulig gjennomslag for norske interesser og for Norges visjoner for Europa.

Samarbeidet med EU omfatter alle politikkområder, også kulturmiljøområdet. Gjennom EØS-avtalen tar Norge inn EU-direktiver som påvirker kulturmiljøpolitikken. I tillegg har EU såkalte «soft law»-tiltak, i form av retningsgivende dokumenter og andre satsinger. Et eksempel på en slik satsing er det europeiske kulturarvåret som ble arrangert i 2018, en satsing som også Norge deltok i.

### Europeisk handlingsplan for kulturarv

De siste årene har kulturarvfeltet fått stadig større oppmerksomhet i EU. Dette har blant annet kommet til uttrykk gjennom markeringen av det europeiske kulturarvåret i 2018 og i EUs oppfølging etter dette. Et av resultatene er en ny Europeisk handlingsplan for kulturarv, *European Framework for Action on Cultural Heritage*. I handlingsplanen er det etablert fire prinsipper og fem satsingsområder for handling der EU ønsker å bidra. Her er kulturarvens betydning for et inkluderende, bærekraftig, tilpasningsdyktig og innovativt Europa og for et sterkere globalt partnerskap framhevet.

Handlingsplanen og satsingsområdene er i stor grad sammenfallende med regjeringens forslag til nye nasjonale mål og innretning av kulturmiljøarbeidet i Norge.

Gjennom handlingsplanen er det etablert en ekspertgruppe som skal drøfte og utveksle erfaringer for å kunne utforme en bærekraftig og deltagende kulturarvpolitikk i Europa. Regjeringen mener det er et stort potensial for erfaringsutveksling og gjensidig støtte, og prioriterer derfor norsk deltakelse i ekspertgruppen *Commission expert group on cultural heritage* og i arbeidet med å følge opp handlingsplanen.

### Europeiske prosjekter

Gjennom EØS-avtalen er Norge tilknyttet flere av EUs programmer. Dette gir muligheter for å styrke egne strategiske satsinger, nettverk og kompetanse. Gjennom aktiv deltakelse kan Norge holde seg oppdatert på og påvirke utviklingen i Europa. Riksantikvaren deltar for eksempel i et prosjekt som mottar midler fra Espon-programmet (European Observation Network for Territorial Development and Cohesion) under EUs Regionalfond. Prosjektet samler statistikk om kulturarv i et utvalg europeiske land. Tallmateriale for å måle kulturmiljøenes samfunns effekter er svært etterspurt.

Norges delegasjon til EU skal ivareta norske interesser overfor EUs institusjoner på alle områder som berører Norges samarbeid med EU. Ansvar for å følge opp kulturmiljøpolitikken ved den norske EU-delegasjonen ligger i dag hos miljørådene. Det er behov for god koordinering for å ivareta norske interesser på kulturarvfeltet. Regjeringen vil vurdere mulige løsninger for å styrke norske interesser på kulturmiljøfeltet og samarbeidet med EU på dette området.

### 12.2.3 EØS-midlene

EØS-midlene er Norges bidrag til utjevning av sosiale og økonomiske forskjeller i Europa. Midlene skal også bidra til å styrke det bilaterale samarbeidet mellom Norge og mottakerlandene. Norges samlede bidrag i perioden 2014–2021 utgjør 2,8 milliarder euro. Etter forhandlinger med EU og de enkelte mottakerlandene er det satt av 177 millioner euro til programområde *Cultural Entrepreneurship, Cultural Heritage and Cultural Cooperation* i ni land, jf. boks 12.3.

EØS-midlenes kultur- og kulturarvprogrammer bidrar til sosial og økonomisk utjevning og er et etterspurt programområde i mange mottakerland. Kulturarv er en grunnleggende identitetsbærer og en viktig ressurs for grønn vekst, reiseliv og annen næringsvirksomhet, og dermed sentral for en langsiktig, bærekraftig utvikling for lokalsamfunn. I gjennomføringen av prosjektene legges det stor vekt på å få fram resultater og formidle disse på en god måte til et bredt publikum.

Erfaringene fra tidligere perioder med EØS-midlene viser at kulturmiljøforvaltningen og andre aktører innenfor kulturmiljøfeltet i Norge, som har deltatt som norske partnere i prosjekter i EØS-land, har hatt stor nytte av sin deltakelse. Videregående skoler, museer og kommuner er eksempler på aktører som har fått ny, verdifull kunnskap og kompetanse og viktige nettverk gjennom sin prosjektdeltakelse. På denne måten bidrar prosjektene også til å styrke forbindelsene og samarbeidet mellom Norge og mottakerlandene og gir merverdi for norske institusjoner.

Regjeringens strategi, *Norge i Europa*, framhever EØS-midlene som det viktigste finansielle virkemiddelet i europapolitikken. Gjennom kultur- og kulturarvprogrammene under EØS-midlene har norsk kulturmiljøsektor mulighet til å tilegne seg ny kunnskap ved å diskutere felles utfordringer med europeiske kollegaer. Dette er en mulighet som mer enn 60 norske kulturarvorganisasjoner benyttet seg av under finansieringsperioden 2009–2014.

Det ble gjennomført en midtveisevaluering av kultur- og kulturarvprogrammene i 2015<sup>1</sup>. Evalueringsrapporten konkluderte med at programmene i betydelig grad bidrar til å bevare europeisk kulturarv. Evalueringen viste også at programmene bidrar til å gi sosiale og økonomiske effekter som varer langt ut over prosjektperioden.

<sup>1</sup> *Mid-term evaluation of the cultural heritage sector under the EEA Grants 2009-2014, Evaluation report 2/2015*, Center for Strategy & Evaluation Services.

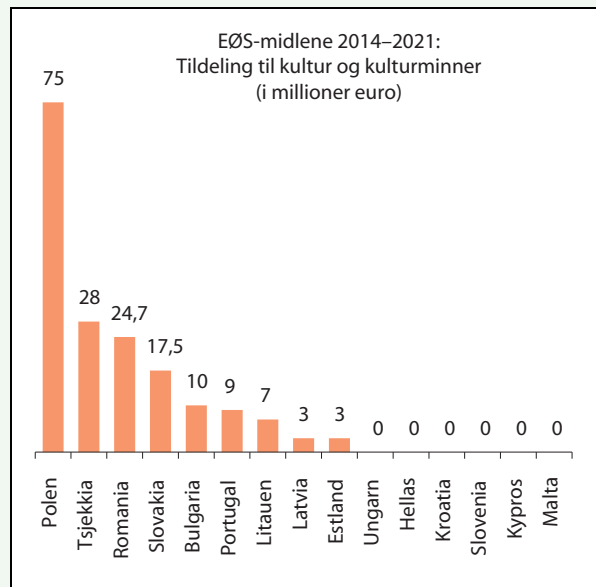


**Boks 12.3 EØS-midlene 2014–2021**

Programområde (PA) 14 *Cultural Entrepreneurship, Cultural Heritage og Cultural Cooperation* under EØS-midlene 2014–2021, har som mål å bidra til sosial og økonomisk utjevning gjennom kultursamarbeid, kulturelt entreprenørskap og forvaltning av kulturarv.

En stor andel av midlene går til prosjekter som revitaliserer kulturarven (restaurering og ny bruk). Disse prosjektene skaper nye arbeidsplasser og bidrar til økt aktivitet i det lokale næringslivet. De skaper også sosiale møteplasser og bidrar til økt tilhørighet hos lokalbefolkningen. Inkludering av minoriteter og beskyttelse og formidling av minoriteters kulturarv er et særskilt satsingsområde.

Det er utstrakt bilateralt samarbeid i kulturprogrammene, både på programnivå og prosjektnivå. Riksantikvaren og/eller Kulturrådet er programpartnere i alle programmene. Det er et mål om norsk deltakelse i en tredel av prosjektene i programmene hvor Riksantikvaren er programpartner. Det bilaterale samarbeidet bidrar til gjensidig kunnskapsutveksling. 177 millioner euro er fordelt til dette programområdet i ni mottakerland.



Figur 12.4 EØS-midlene i perioden 2014–2021 fordelt på land og temaet «kultur».

Kilde: EØS-midlenes nettside



Figur 12.5 Young Guardians of Heritage.

Prosjektet «Young Guardians of Heritage» i Slovenia gir opplæring i tradisjonshåndverk. Dette prosjektet får støtte gjennom EØS-midlene og foregår i samarbeid med Museumssenteret i Hordaland.

Foto: Ingrid Aas

### 12.2.4 Nordisk samarbeid

Nordisk ministerråd er de nordiske regjeringenes offisielle samarbeidsorgan. Statsministrene i Norden har gjennom en deklarasjon fra 20. august 2019 vedtatt som visjon at Norden skal bli verdens mest bærekraftige og integrerte region fram mot år 2030. Samarbeidet i Norden skal bygge opp under denne visjonen. I en deklarasjon fra 30. oktober 2019 oppfordrer de nordiske kulturministrene sektorene til å integrere kultur og kulturarv som et viktig premiss for arbeidet med FNs bærekraftsmål.

Kulturmiljø har inngått som tema i det nordiske miljøsam arbeidet siden siste halvdel av 1990-tallet. En av de seks arbeidsgruppene innenfor miljøsam arbeidet har kulturmiljø som arbeidsfelt; gruppen for nordisk biologisk mangfold. Den overordnede målsetningen for arbeidet i denne gruppen er å stoppe tapet av biologisk mangfold, samt bidra til en bærekraftig bruk og redusert tap og fragmentering av natur- og kulturmiljøer. Gruppen skal blant annet arbeide for økt kunnskap om klimaeffekter og klimatilpasning og bidra til oppfyllelsen av bærekraftsmålene i Agenda 2030.

Potensialet for nordisk samarbeid på kulturmiljøfeltet er stort. Dette gjelder blant annet samarbeid om tema som sirkulær økonomi, landskap, attraktive byer, klimaeffekter og klimatilpasning.

De nordiske landene har samarbeidet om oppfølgingen av verdensarvkonvensjonen i mange år, blant annet gjennom felles prosjekter, satsinger og i arbeidet i verdensarvkomiteen. De nordiske riksantikvarene møtes også jevnlig for å drøfte felles utfordringer og løsninger på kulturmiljøfeltet.

Regjeringen er opptatt av å videreføre og styrke det nordiske samarbeidet på kulturmiljøfeltet og bidra til at kulturarven blir et viktig premiss i arbeidet med å nå Nordisk ministerråds visjon om bærekraft.

## 12.3 Oppfølging

---

Regjeringen vil

- arbeide for en ambisiøs global politikk på kulturmiljøfeltet

Det skal blant annet gjøres ved å:

- prioritere innsats knyttet til oppfølging av FNs bærekraftsmål og kulturmiljø under press
- videreføre innsatsen gjennom bistandsmidlene for styrking av forvaltningen og sikringen av verdensarven globalt
- prioritere norsk deltakelse i EUs kulturarvforum

- være en pådriver for å følge opp internasjonale konvensjoner som er med på å ivareta kulturmiljø

Det skal blant annet gjøres ved å:

- videreføre norske prioriteringer i implementeringen av verdensarvkonvensjonen
- tydeliggjøre ansvarsfordelingen og rollene for de ulike aktørene knyttet til forpliktelsene i første tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene, Haag-konvensjonen og annen protokoll

## 13 Økonomiske og administrative konsekvenser

Regjeringen vil at alle skal ha mulighet til å engasjere seg og ta ansvar for kulturmiljø, at kulturmiljø skal bidra til bærekraftig utvikling og sikre at et mangfold av kulturmiljø tas vare på.

I Granavolden-plattformen slår regjeringen fast at den vil videreutvikle ordninger som motiverer til å bevare både materiell og immateriell kulturarv, og ivareta nye funn slik at også framtidige generasjoner får glede av viktige kulturminner og kulturmiljøer. Videre heter det at regjeringen vil styrke Kulturminnefondet slik at flere private eiere kan få tilskudd til å sette i stand verneverdige eiendommer.

Tiltak og virkemidler som foreslås i denne stortingsmeldingen vil bidra til en effektiv måloppnåelse.

Etter hvert som forslag konkretiseres vil de samfunnsøkonomiske virkningene og eventuelle konsekvenser for private og offentlige parter bli

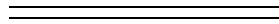
utredet i tråd med utredningsinstruksen. Gjennom konsekvensvurderinger av den konkrete bruken av virkemidler vil regjeringen påse at næringslivet, eiere og andre aktører ikke får urimelige byrder.

Forslag varslet i meldingen vil dekkes innenfor eksisterende budsjetttrammer. Den årlige budsjettmessige oppfølgingen vil blant annet være avhengig av den økonomiske utviklingen og budsjettsituasjonen.

Klima- og miljødepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Klima- og miljødepartementet 17. april 2020 om Nye mål i kulturmiljøpolitikken – Engasjement, bærekraft og mangfold blir sendt Stortinget.







## Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Omslagsillustrasjon:

Fotos: Arve Kjerseim, Riksantikvaren,  
Elisabet Haveraaen, Klima- og miljødepartementet  
og Ulf Palm, Museene i Akershus

Trykk: Departementenes sikkerhets- og  
serviceorganisasjon – 04/2020

