

Orden i kulturmiljødata

Rapport fra kartlegging av nåsituasjon

Prosjekt Orden i kulturmiljødata
19.05.2023

INNHold

1	Formål, rammer og avgrensninger i kartleggingen.....	2
2	Oppsummering av funn.....	3
3	Funn 1: Informasjonsforvaltning og -arkitektur: Manglende helhetlig tilnærming har ført til uklar begrepsbruk og utfordringer med kulturmiljødata som statistikkgrunnlag.....	5
4	Funn 2: Datakvalitet og oppdatering av kulturminneregisteret: Utfordringer knyttet til kapasitet, rutiner, standarder, brukervennlighet og innføring av funksjonalitet	13
5	Funn 3: Kompleksitet i forvaltningen: Mange aktører og ulike digitale tjenester har ført til dobbeltarbeid og økt tidsbruk	15

1 Formål, rammer og avgrensninger i kartleggingen

OK-data har som overordnet mål å sikre god og effektiv forvaltning av kulturmiljødata. Dette skal skje ved å tilrettelegge for felles terminologi i kulturmiljøforvaltningen, og formalisere en standard for datakvalitet i kulturminneregisteret Askeladden.

Kartleggingen dekker to hovedområder:

1. Kulturminneinformasjon i nasjonale tjenester (Askeladden, Bildearkivet og Digisak). Hovedfokus er Askeladden, inkludert dagens begrepsbruk, informasjonsmodell og hierarkier (vedlegg 1)
2. Gjennomgang av utvalgte arbeidsprosesser i forvaltningen, med fokus på informasjonsflyt og informasjonsbehov (vedlegg 2)

Formålet med kartleggingen er å etablere grunnlaget for prosjektets videre arbeid. I kartleggingsfasen har prosjektet sett på hvordan forvaltningen jobber med opplysninger om kulturminner, hvilke behov og utfordringer som oppleves, og hvordan informasjonen som er tilgjengelig i dag forvaltes.

1.1 Tilnærming

For å identifisere hva slags informasjon og begreper som benyttes, har OK-data har tatt utgangspunkt i kulturmiljøforvaltningens arbeidsprosesser, tilgjengelige begrepsdefinisjoner og hvordan opplysninger ivaretas i tjenestene som forvaltes av Riksantikvaren.

Kartleggingen av begrepsbruk og forvaltning av informasjon i nasjonale tjenester (hovedområde 1), er i hovedsak gjennomført som analyse av datamodellen til Askeladden, siden dette er den sentrale nasjonale tjenesten for registrering og forvaltning av informasjon om kulturminner og kulturmiljøer. Denne gjennomgangen er gjort av prosjektets informasjonsarkitekt - med innspill fra prosjektgruppen, og bygger også på tilbakemeldinger fra forvaltningen over flere år. Funn 1 og 2 i rapporten kommer i hovedsak fra denne kartleggingen.

Arbeidsprosessene (hovedområde 2), ble gjennomgått i arbeidsmøter med regionalforvaltningen, Sametinget, Sysselmesteren og fagseksjoner i Riksantikvaren. Funn 3 i rapporten speiler i hovedsak funn fra denne gjennomgangen. I møtene ble det gjort en gjennomgang av:

- Involverte aktører og ansvarsdeling
- Sentrale veiledere og dokumenter/maler
- Verktøy og tjenester for søk, registrering og lagring av informasjon
- Opplevde utfordringer og behov knyttet til informasjon

1.2 Avgrensning

Grunnet tid og omfang har kun et utvalg arbeidsprosesser vært gjenstand for en grundigere analyse etter den innledende gjennomgangen. Dette omfatter blant annet plansaker og dispensasjoner etter kulturminneloven og svalbardmiljøloven, arkeologiske registreringer, enkelte tilskudds og - støtteordninger, samt programmer for miljøovervåkning. Utvelgelse av prosesser for grundigere analyse ble gjort med utgangspunkt i saksvolum (f.eks. antall saker per år), antall ansatte i forvaltningen som arbeider med området, og i hvilken grad prosessene produserer ny informasjon om kulturminner eller har omfattende behov for kulturmiljødata¹.

¹ Med «kulturmiljødata» menes all informasjon om kulturminner og kulturmiljø, herunder tekst, bilder, kartreferanser og all annen metadata.

Figuren under viser hvilke prosesser OK-data har gjennomgått. Prosesser i svart skrift ble gjenstand for en grundigere analyse:

Dispensasjoner, plansaker og uttalelser

- Arkeologiske kulturminner – dispensasjoner og plansaker (kml og pbl)
- Middelalderby – dispensasjoner og plansaker (kml og pbl)
- Nyere tid – dispensasjoner og plansaker (kml og pbl)
- Kirker – dispensasjoner, plansaker og uttalelser (kml og pbl)
- Polar – dispensasjoner (sml)

Verne vurdering

- Arkeologisk registrering
- Fredning
- Status som vernet skip
- Vurdering av tette trehusmiljø

Tilskudd

- Post 71 Tilskudd til samiske kulturminner og kulturmiljøer
- Post 70 Tilskudd til arkeologiske kulturminner BARK og BERG
- Post 70 Finnerlønn
- Post 61 Tilskudd til brannsikring, klimaskall og istandsetting av kulturhistorisk viktige kirkebygg
- Post 70 Dekning av utgifter til arkeologiske undersøkelser med mindre privat tiltak eller særlige grunner
- Post 70 Myndighetsutøvelse ved sjøfartsmuseene og landsdelsmuseene
- Post 70 Tilskudd til sikringsundersøkelser
- Post 73 Tilskudd til konservering av kirkekunst
- Post 73 Tilskudd til sikring av stavkirker
- Post 73 Tilskudd til vedlikehold, konservering og dokumentasjon av stavkirker
- Post 74 Tilskudd til fartøyvernet
- Post 75 Tilskudd til fagutvikling i fartøyvernet
- Post 71, 72, 73, 74 og 79 Fordeling av midler til regionalforvaltningen og Sametinget

Annen myndighetsutøvelse

- Utførsel av fartøy
- Forskningsgravinger som utføres av andre enn rette myndighet

2 Oppsummering av funn

Kapitlet oppsummerer hovedfunn fra kartleggingen av prosesser og informasjonsmodell. Detaljering av disse og andre funn finnes i vedleggene.

2.1 Utfordringer og årsaker: funn fra kartleggingen

Funn 1 - Informasjonsforvaltning ²og -arkitektur:

Manglende helhetlig tilnærming har ført til uklar begrepsbruk og utfordringer med kulturmiljødata som statistikkgrunnlag

Kulturminneregisteret Askeladden mangler en godt nok utviklet informasjons- og systemarkitektur, og det er svakheter i hvordan opplysninger i Askeladden er knyttet sammen og samhandler.

Utviklingen av tjenesten har i stor grad handlet om å raskt overta forvaltningen av informasjon fra andre/nye kilder, eller løse mindre og avgrensede behov. Dette har resultert i en registertjeneste med en ugunstig informasjonsmodell³. Dette vises blant annet ved at informasjon om tilstand ligger

² «Informasjonsforvaltning betyr et helhetlig syn på aktiviteter, verktøy og andre tiltak for å sikre best mulig kvalitet, utnyttning og sikring av informasjon i en virksomhet» Kilde: [Kva er informasjonsforvaltning? | Digdir](#)

³ «En formell beskrivelse av informasjonen en virksomhet trenger å motta eller selv produsere, for å utføre sitt daglige virke» Kilde: [Veileder for beskrivelse av informasjonsmodeller \(norge.no\)](#)

spredt ulike steder – og kan være motstridende. I tillegg er forretningslogikken⁴ ofte – i strid med god praksis - implementert direkte i databasen (fremfor i applikasjonen), for å løse umiddelbare behov hos registerets brukere. Et eksempel på sistnevnte er implementasjonen av vernestatuser som i praksis viser endring i vern (f.eks. *Fjernet (aut. fredet)*), fremfor hva dagens vern er. Databasearkitektur, teknisk løsning og standardisering på tvers av ulike fagområder har resultert i varierende brukervennlighet.

Funn 2 - Datakvalitet og oppdatering av Askeladden:

Utfordringer knyttet til kapasitet, rutiner, standarder, brukervennlighet og innføring av funksjonalitet

Variierende datakvalitet i Askeladden er en kjent utfordring for forvaltningen. Dette gjelder både utdaterte og mangelfulle opplysninger, i tillegg til direkte feil. Siden det ikke eksisterer en felles standard for kvalitet, er det vanskelig for brukerne å vurdere påliteligheten til opplysningene. Manglende registrering og oppdatering av opplysninger er den viktigste årsaken til utfordringer med datakvalitet. Bakgrunnen for dette er sammensatt, og kan blant annet skyldes: tidspress, vedlikehold av registerinformasjon blir nedprioritert, manglende etterlevelse av rutiner, utilstrekkelig kompetanse på bruk av Askeladden, utfordringer med brukervennlighet, uklar ansvarsdeling, samt dårlige rutiner for innføring av ny funksjonalitet til registerets brukere. Dårlig datakvalitet medfører blant annet økt tidsbruk på kvalitetssikring av data, og at eksterne aktører legger ufullstendige data til grunn i f.eks. arealplanprosesser.

Funn 3 - Kompleksitet i forvaltningen:

Mange aktører og ulike digitale tjenester har ført til dobbeltarbeid og økt tidsbruk

Aktørene som har hovedansvaret for å produsere kulturmiljødata befinner seg i ulike styringslinjer i offentlig forvaltning. De opererer innenfor ulike digitale økosystem – ofte avgrenset geografisk (f.eks. har hver fylkeskommune egne sakarkiv, løsninger for lagring av foto osv.). Dette har medført at informasjon ikke er tilgjengelig på tvers av organisatoriske og administrative grenser. Ved endringer i kommune- og fylkesgrenser vil relevante bilder, tidligere saker og vurderinger ofte være lagret i en annen fylkeskommunes digitale tjenester. Fragmenteringen av opplysninger begrenser muligheten til å lage statistikk på nasjonalt nivå, og legger til rette for ulik forvaltning av kulturmiljødata.

Når nasjonale tjenester ikke kan benyttes i arbeidet, dupliseres data i lokale IT-løsninger. Dette krever at opplysningene må oppdateres flere steder, at det blir uoversiktlig og vanskelig å finne nødvendig informasjon, og innebærer risiko for at det oppstår ulikheter i dataene på tvers av løsninger. Et eksempel på dette er bruk og vedlikehold av Excellister over kulturminner. Når opplysningene er spredt må ansatte bruke tid på å innhente tilstrekkelig og riktig informasjon, og opplever usikkerhet knyttet til om informasjonsgrunnlaget er komplett. Duplisering av data skaper også utfordringer dersom f.eks. ID eller geometri på et kulturminne endrer seg, siden denne informasjonen ikke tilflyter kilder der data er duplisert.

Et ønske som ofte fremmes av ansatte i forvaltningen er å enkelt kunne finne all informasjon om et kulturminne, kulturmiljø eller geografisk avgrenset område – ev. en type kulturminne, på tvers av eksisterende digitale tjenester, forvaltningsnivåer og styringslinjer.

⁴ Forretningslogikk styrer forholdet mellom inndata, behandling og utdata, og handler f.eks. om de operasjoner som utføres av et dataprogram i uthenting av informasjon til et gitt formål på et gitt format. Kilde: [Forretningslogikk – Wikipedia](#) og [Servletter - IBM Documentation](#).

3 Funn 1: Informasjonsforvaltning og -arkitektur: Manglende helhetlig tilnærming har ført til uklar begrepsbruk og utfordringer med kulturmiljødata som statistikkgrunnlag

3.1 Informasjonsforvaltning, terminologi og harmonisering

3.1.1 Hva er egentlig kulturminne, kulturmiljø, lokalitet, enkeltminne og enkeltliggende kulturminne?

Kulturminnetypene mangler presise definisjoner, og fungerer ikke tilfredsstillende i Askeladden

Kulturminner og kulturmiljøer er de grunnleggende elementene all informasjon i Askeladden handler om. I dag benyttes flere ulike og til dels overlappende begreper knyttet til kulturminner, uten at de er tilstrekkelig presist definert: kulturminne, kulturmiljø, lokalitet, enkeltminne og enkeltliggende kulturminne.

Kulturmiljø - definisjon

I kulturminneloven og Riksantikvarens ordnøkkel⁵ omtales kulturmiljø som et område der kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng. Også naturelementer med kulturhistorisk verdi kan være sentrale i å definere et kulturmiljø.

Kulturminne - definisjon

Kulturminner er alle spor etter menneskers liv og virke i vårt fysiske miljø, og omfatter også steder det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til (ref. kulturminneloven, Ordnettøkkelen). Naturelementer med kulturhistorisk verdi kan også være kulturminner, eller kan inngå som del av et kulturminne.

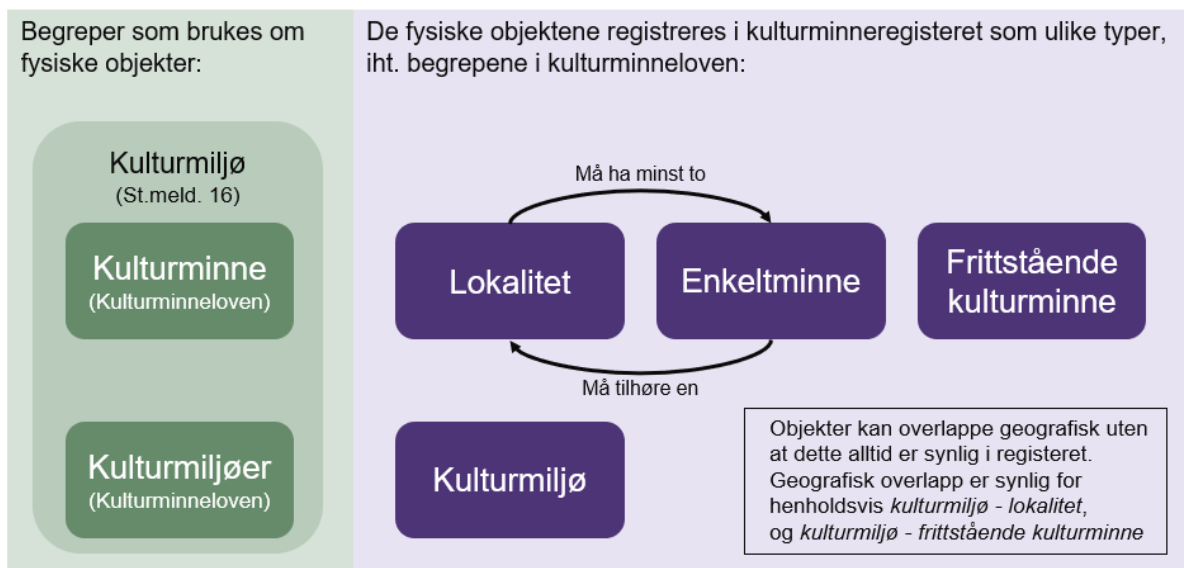
*Kulturminner og kulturmiljøer i Askeladden: Lokalitet, enkeltminne og enkeltliggende kulturminner*⁶
Begrepene lokalitet og enkeltminne brukes også om kulturminner. Disse begrepene er ikke definert i Ordnettøkkelen, men er sentrale registerbegreper i Askeladden. I tekster hvor det henvises til disse størrelsene, oppgis lokalitet som et avgrenset område med ett eller flere enkeltminner. Vanligvis avgrenses en lokalitet av fysiske barrierer, eller ved den totale utstrekningen av enkeltminnene. Et kulturminne som tilhører en større helhet (inngår i en lokalitet) kalles enkeltminne. Det enkeltliggende kulturminnet åpner for å registrere kulturminner som ikke tilhører en lokalitet i registeret. Kulturmiljøer registreres som kulturmiljø i Askeladden. Forskjellen på et kulturmiljø og en lokalitet er uklar, siden begge er områder hvor kulturminner inngår som en del av en større helhet eller sammenheng.

Begreper, registrering i registeret, og utfordringer

Figuren under illustrerer hvilke begreper som brukes om kulturminner og kulturmiljøer, hvordan de fysiske objektene som representerer kulturminner og kulturmiljøer registreres i Askeladden, og hvordan objektene forholder seg til hverandre rent geografisk:

⁵ Riksantikvarens oversikt over emneord som benyttes i flere av Riksantikvarens databaser.

⁶ For mer, se kapittel 1 i vedlegg 1.



Figur 1 - Begreper, hva de dekker, og hvordan kulturminner og kulturmiljøer registreres i Askeladden

Ulik praksis for registrering av kulturminner og deres omfang gjør det utfordrende å søke opp og lage statistikk. Hvordan forvaltningen henviser til kulturminnene varierer med kontekst: Eksempelvis vil forvaltningen for bygninger benytte lokalitet og enkeltminne i registersammenheng, mens det i andre settinger vil snakkes om anlegg (eller kulturmiljø) og bygning mm. Innen arkeologien brukes begrepet «strukturer» ofte om det som i registeret er registrert som enkeltminner – for eksempel kokegrop, stolpehull og grøft.

Begrepene enkeltminne og lokalitet har spredt seg til f.eks. Kulturminnesøk og Riksantikvarens distribusjon av åpne kulturmiljødata via GeoNorge. Forvaltningen er kjent med utfordringene knyttet til minnetypene, og har forutsetninger for å kunne tolke informasjonen riktig, men for publikum kan dette være en utfordring.

Det enkeltliggende kulturminnet ble innført med hensikt å åpne for registrering av opplysninger om enkeltminner som ikke tilhørte en lokalitet. I praksis brukes denne funksjonaliteten også til å registrere det som kan ansees som ufullstendig registrerte lokaliteter – hvor en velger å ikke registrere tilhørende enkeltminner. Sistnevnte utfordring er knyttet til at mangel på en klar standard for registrering av lokaliteter, samt at forvaltningen er presset på tid og denne typen registreringer likevel fyller formålet - å sikre kulturminner ved å registrere en geografisk flate som får et vern.

Fra et teknisk ståsted defineres kulturmiljø og kulturminner, samt lokalitet og enkeltminne, ved hjelp av hverandre i en sirkelreferanse⁷ der knytningen mellom dem er avgjørende for hva de er. Bygninger (som kulturminne) vil naturligvis inngå både som en del av kulturmiljøer og lokaliteter. Bygningen er ikke koblet til kulturmiljøet, annet enn gjennom sin geografiske plassering, men den tilhører en lokalitet gjennom å ha lokalitetens ID som en del av sin KulturminneID.

⁷ En sirkelreferanse (eller sirkeldefinisjon) oppstår når et begrep defineres med begrepet selv, enten direkte eller indirekte. Kilde: [Termlosen | Digdir](#)

3.1.2 Informasjonsforvaltning og strategi

Kulturmiljøforvaltningen mangler en enhetlig strategi for begrepsarbeid, og det er utilstrekkelig standardisering knyttet til registrering

Riksantikvarens digitale tjenester har i dag flere områder og tjenester med ordforklaringer, begreper og terminologi. Begrepsarbeidet har ikke blitt prioritert i forvaltningen, og det mangler rutiner for definisjon og formidling av begreper. Begreper, bruk og definisjoner er ikke harmonisert på tvers av tjenestene, og det er ingen felles møtepunkter eller rutiner for å informere på tvers om endringer som skjer i en av kildene.

Termene i Ordnøkkelen er tilrettelagt for bruk på og gjenfinning av arkivmateriale og foto. Ikke alle termer i Ordnøkkelen har en definisjon, og i de tilfeller hvor definisjon foreligger er disse ikke harmonisert med tilnærmingen i Askeladden. Det samme gjelder ordforklaringer, som er tilgjengelig i ulike ordlister som ligger på Riksantikvarens nettsider. Det er store variasjoner i hvordan det jobbes med nye begreper i de digitale tjenestene. Enkelte er måteholdne, mens andre har en mer pragmatisk tilnærming med fortløpende innføring av begreper – som ikke nødvendigvis er godt forankret i forvaltningen. Når det benyttes begreper som ikke er godt nok definert, medfører det ulikheter i tolkning av informasjonen. Ulik forståelse av hva som skal registreres medfører manglende standardisering, redusert kvalitet på informasjonen som et helhetlig datasett og reduserer tillit til opplysningene.

Dette fører til utfordringer for brukerne mht. å søke frem informasjon både innad i og på tvers av kilder, samt å ha et sted hvor en enkelt kan finne ordforklaringer. I tillegg åpner det for ulike definisjoner av samme begrep, noe som ikke er formålstjenlig uten at det er forklart hvorfor avviket forekommer og i hvilke tilfeller de ulike definisjonene skal benyttes.

3.1.3 Manglende forvaltning og uklart formål

Informasjon i Askeladden forvaltes ikke godt nok, og mangler ofte formål

Askeladden har fortløpende innlemmet ny informasjon, uten at det alltid har vært avklart hvordan opplysningene skal registreres, forvaltes og brukes, eller hvem som har ansvaret for kvalitet og vedlikehold. Dette gjelder for eksempel bevaringsprogram, tilskudd og bruk av begrenset offentlighet. Informasjon om bevaringsprogram er ukomplett, mangelfullt vedlikeholdt, og tidvis misvisende. Et eksempel er bevaringsprogrammet for fredete bygninger i privat eie (FRIP): ikke alle tilknyttede kulturminner er private, bygninger eller fredet, og mange bygninger mangler i oversikten. Et annet eksempel på manglende forvaltning gjelder historiske opplysninger som ligger igjen i Askeladden, etter at tilskuddsmodulen ble avvirket ved innføring av Digisak. Disse opplysningene er ikke tilgjengelige for registerets brukere, og det foreligger ingen plan for forvaltning av informasjonen.

Når opplysninger ikke vedlikeholdes, eller brukes konsekvent, synker bruksverdien og det er utfordrende å gjøre søk/ lage statistikk.

3.2 Informasjonsmodell og innhold i Askeladden

Askeladden inneholder et bredt spekter av informasjon, som hver er gjenstand for egne utfordringer. Noen av disse er mer kritiske enn andre, enten fordi informasjonen er vesentlig for å kunne sikre en god forvaltning av kulturminnene, eller fordi problemstillingen er fundamental og gjelder gjennomgående for informasjonen i registeret.

3.2.1 Relasjonen mellom kulturminner

Askeladdens relasjoner mellom enkeltminner og lokaliteter er unødvendig streng, og har bl.a. ført til opprettelse av ny kulturminnetype

Lokaliteter, enkeltminner og enkeltliggende kulturminner

Før 2017 var det i Askeladden ikke mulig å registrere ett enkeltliggende kulturminne. Den minst omfattende registreringen var en lokalitet med et kulturminne. Endringer i Askeladden i 2017 gjorde det mulig å registrere enkeltliggende kulturminner. Innføringen ble gjort uten en tydelig navngivning av funksjonaliteten, denne omtales blant annet som «kulturminne», «lokenk» og «frittstående kulturminne». Den nye funksjonaliteten gjorde det mulig å registrere kulturminner som enkeltliggende bygninger og gravhauger, uten at de må tilhøre en lokalitet (en lokalitet må nå registreres med minst to enkeltminner).

Det finnes flere eksempler på uheldig løsning av forvaltningens behov: For eksempel koblingen fra enkeltminne grav til lokaliteten gravfelt (selv om det kun gjelder en enkelt grav). Bakgrunnen for koblingen var behov for å gi treff på enkeltgraven ved søk på gravfelt. Gjennom å implementere forretningslogikk (behov for søkeresultater) i databasen fremfor i søkefunksjonaliteten, ble det innført uklarheter i datagrunnlaget: statistikk over gravfelt vil også inneholde treff på enkeltgraven.

Den sterke relasjonen mellom minnene betyr at et enkeltminne kun kan inngå i én lokalitet. Denne begrensningen hindrer fleksibilitet og mulighet for å vise at et kulturminne har hatt ulik funksjon over tid. En bygning kan for eksempel ha fungert som en del av et militært anlegg under krigen, mens hovedfunksjonen i alle andre perioder er som driftsbygning på en verneverdig gård.

Kulturmiljø og kulturminner

Koblingen mellom kulturmiljø og kulturminner baserer seg kun på om en lokalitet, helt eller delvis befinner seg geografisk innenfor et kulturmiljø. Det er ingen gjennomført systematisk tilnærming for å indikere hvilke kulturminner som er sentrale for opprettelsen av kulturmiljøet. Det er mulig å registrere forskriftsfredning knyttet til Kulturminnelovens § 20 på et kulturminne, men strengt tatt er det kulturmiljøet som er fredet etter denne paragrafen og praksisen kan dermed være misvisende.

3.2.2 ID i Askeladden

ID i Askeladden fungerer både som peker til konkrete kulturminner, er meningsbærende og representerer relasjonen mellom kulturminner

En KulturminneID fungerer som en peker til et konkret kulturminne eller kulturmiljø. I Askeladden arver et enkeltminne første del av ID fra lokaliteten det tilhører, dvs. at enkeltminnets ID består av lokalitetens KulturminneID pluss et løpenummer. Dette innebærer også at et enkeltminne kun kan knyttes til en enkelt lokalitet.

Forvaltningen tillegger ID-er mening, og enkelte forventer f.eks. en uavbrutt ID-rekke innenfor lokalitetene, der de viktigste enkeltminnene har lavest ID. Teamet som jobber med Askeladden får bl.a. forespørsler om endringer, slik at hovedbygning får ID 1 og at ev. nyregistrering skal gjenbruke ID til slettet kulturminne for å unngå hull i rekken av ID-er.

Når forvaltningen rydder i lokalitetssammensetningen, og gir enkeltminner ny KulturminneID, skaper dette utfordringer: ID-en fungerer ikke lenger som en permanent identifikator til et kulturminne. Alle henvisninger til opprinnelig ID i dokumenter, nettressurser, tjenester, bilder osv. vil være ugyldige. Endringer innenfor lokaliteter betyr at kulturminnet, som henvises til i tidligere saksdokumentasjon, ikke nødvendigvis er det samme som søkes opp i registeret. Et eksempel er at det til oppføringen av et fredet anlegg i ettertid, kan tilføyes nye og ikke fredete kulturminner. På denne måten vil anlegget som omtales i fredningssaken ikke være det samme som anlegget som forvaltes i registeret. For arkeologien er det ikke uvanlig at ulike lokaliteter blir slått sammen, der identifikatoren til en av lokalitetene fra det tidspunktet blir gjeldende for den nye og sammenslåtte lokaliteten. God praksis er å ha permanente ID-er, som ikke holder på informasjon i seg selv utover å peke på kulturminnet det skal representere. Dette sikrer at alle nåværende og fremtidige henvisninger til et minne kan gjøres gjennom ID. Permanente ID-er er et grunnleggende prinsipp som skal sikre at opplysninger skal kunne deles og gjenbrukes – og er blant annet en grunnstein i FAIR-prinsippene. Sistnevnte er anerkjente internasjonale regler, og henvises til i nasjonal strategi for tilgjengeliggjøring og deling av forskningsdata⁸.

3.2.3 Kategorier kulturminner

Kategoriseringen av kulturminner i kulturminneregisteret forsøker å løse flere ulike behov, som ikke kan samordnes

Kulturminner kategoriseres både på lokalitets- og enkeltminnenivå. Kategoriene er sentrale størrelser i Askeladden, og er viktige for:

- Tilgangsstyring av registrering i Askeladden
- Fordeling av ansvar for saksbehandling knyttet til kulturminnet
- Statistikk som fordeler kulturminnene basert på hva de er og representerer
- Gruppering etter satsningsområder – som teknisk/industrielle kulturminner

Askeladden har følgende kategorier kulturminner:

Lokaliteter	Enkeltminner
- Arkeologisk minne	- Arkeologisk minne
- Bebyggelse/infrastruktur	- Bygning
- Kirkested	- Teknisk/Industrielt minne
	- Utomhuselement
	- Bergkunst
	- Kulturminne under vann
	- Kirke
	- Fartøy
	- Ruin (middelalder)

Tilnærmingen til kategoriseringen av kulturminner er basert på en blanding av tilstand, metode,

⁸ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-for-tilgjengeliggjoring-og-deling-av-forskningsdata/id2582412/?ch=3>

tidsepoke og funksjon. For eksempel er et byggverk som fortsatt står i hovedsak registrert som en bygning, mens en sammenrast konstruksjon som regel er registrert som arkeologi. Det er uvisst hva som skal gjøres med kategoriseringen når en stående bygning raser sammen.

Et kulturminne kan kun knyttes til én kategori, samtidig som kategoriene i praksis ikke er gjensidig utelukkende. For eksempel vil en fabrikkbygning måtte kategoriseres enten som bygning eller teknisk/industrielt minne. På samme måte kan arkeologisk metode benyttes på bygninger.

Mangelen på en klar og godt formidlet overordnet logikk medfører at samme type kulturminner kategoriseres på ulike måter.

3.2.4 Kulturminnearter

Tilfeldig bruk og tilnærming til arter

Kategoriene grovsorterer innholdet i Askeladden, mens arter finfordeler. Hver kategori har knyttet til seg et avgrenset utvalg arter. Noen arter er koblet til flere kategorier, mens andre kun er koblet til enkelt kategori. Nye arter har blitt innført fortløpende i registeret, uten at en helhetlig tilnærming eller vurdering har ligget i bunnen. Det eksisterer heller ingen føringer for hva som kvalifiserer til å være en art. Resultatet er at det innenfor noen kategorier finnes svært mange og presise arter, mens andre kategorier har få og mindre presise.

I likhet med kategorier beskriver også arter ulike forhold ved et kulturminne – for eksempel basert på deres funksjon (sykehus), tilstand (fjernet kirkebygg), etnisitet (arran) eller kategoritilhørighet (annet teknisk og industrielt minne).

Artslistene i Askeladden mangler (med noen få unntak) et hierarki. Mange arter som tilhører samme tematikk er ikke knyttet til hverandre – for eksempel er gammetuft, hustuft, mangeromstuft, stallotuft, nausttuft, blestertuft, sagtuft-ruin, stakktuft, kirketuft, klostertuft og tuft ikke sortert i et hierarki, eller relatert til hverandre på noen annen måte enn at de har tuft i navnet. En bruker som skal søke på et fenomen må lete gjennom og velge mellom mange arter for å få oversikt over temaet, samtidig som det for en registrator er uoversiktlig å finne frem til riktig art i en lang liste med arter uten noen form for struktur. En konsekvens av dette er at samme type kulturminner artsfestes på ulike måter, noe som medfører utfordringer mht. statistikk.

En parallell til artsproblematikken finnes i Ordnett, som løser behovet for struktur gjennom å uttrykke termene hierarkisk. I indeksering av en bok som handler generelt om ulike tufter, ville "tufter" blitt benyttet som indekseringsterm (og kanskje mer spesifikke termer for tufter som omtales i verket). Et dokument som spesifikt omhandlet kirketufter ville blitt indeksert med både "tufter" og "kirketufter", slik at brukeren både kan søke generelt og mer spesifikt etter behov.

3.2.5 Vern og vernestatus

Verneinformasjon er ikke tilstrekkelig rendyrket i Askeladden

Vern er en grunnleggende egenskap i Askeladden. Det registreres på enkeltminner, men aggregeres til lokaliteten. Lokaliteten har kun et eksplisitt vern dersom den er automatisk fredet. Lokaliteten får da i tillegg en sikringszone. Er det ulike typer fredninger innenfor en lokalitet vises sistnevnte som fredet, med ulike vernetyper på enkeltminnene.

Vernetyper i Askeladden:

Vedtaksfredet	Regionalt verneverdig	Uavklart	Fjernet (aut fredet)
Midlertidig fredet	Kommunalt verneverdig	Vernet fartøy	Opphevet fredning
Forskriftsfredet	Kommunalt listeført	Vernet etter PBL	Opphevet vern
Automatisk fredet	Statlig listeført	Verdensarvstatus ⁹	Ikke vernet
Fredningssak pågår	Listeført kirke	Ikke fredet	

I likhet med artene har det over tid blitt innført nye vernetyper i registeret, uten at det har vært en helhetlig tilnærming til dette. Flere vernestatuser beskriver vernet minnet har i dag, mens andre beskriver endringer i vernet (opphevet vern, opphevet fredning). Utover dette finnes statusen uavklart, som indikerer at minnet ikke er godt nok undersøkt til at det kan gjøres en korrekt vurdering av verneverdien. Enkelte vernetyper kan være overlappende og vanskelige å tolke – for eksempel kommunalt verneverdig, kommunalt listeført og vernet etter PBL.

Det er ikke et godt hierarki eller gruppering av vernetyperne – og det er ikke mulig å enkelt hente ut kulturminner basert på deres overordnede prioritet i forvaltningen. Enkelte av vernetyperne har sannsynligvis størst verdi som en emneknagg for en gitt samling kulturminner – fremfor å representere en generell beskrivelse av hvilke restriksjoner som gjelder.

Det er i dag mulig å oppgi ulogiske kombinasjoner av vernetyper og annen informasjon. F.eks. er det mulig å oppgi at overordnet fredning av en bygning ikke har interiørfredning, samtidig som det er mulig å oppgi interiørfredning på et rom i bygningen.

Informasjon om vern er ikke rendyrket i Askeladden, men finnes på flere tema – vernestatus, formål, aggregert fredning på lokalitet, tinglysning, verneplaner, samt verneinformasjon knyttet til struktur (byggningsinteriør). Forvaltningen angir i tillegg av og til førreformatorisk som datering, for å indikere automatisk fredning.

3.2.6 Tilstand

Tilstandsregistrering er ikke tilpasset ulike kulturminner og behov, er spredt flere steder i Askeladden og overlapper med annen informasjon

Tilstandsregistreringene sier noe om hva slags forfatning kulturminnet er i, samt noe om konsekvenser og tiltak som er nødvendig. Tilstand har flere innslag i Askeladden. For bygninger er det i tillegg til selve tilstandsvurderingen mulig å oppgi bygningsstatus (revet, brent osv.), uten at det er noen logikk eller sammenheng mellom disse. Bygningsstatus hentes også fra matrikkelen. Dette

⁹ Benyttes kun for kulturmiljø.

innebærer at opplysninger om kulturminnets tilstand kan være tvetydige. En bygning kan oppgis som brent, matrikkelen kan si at den er stående, og tilstandsvurderingen kan si at det er tiltaksbehov. Opplysninger om tilstand ligger også andre steder i registeret: arten «fjernet kirkebygg» og vernestatusen «Fjernet (aut fredet)», er eksempler på opplysninger som overlapper med – og kan motstride tilstandsinformasjonen.

Noe av terminologien i den nasjonale TG-standarden (NS 3424 Teknisk tilstandsanalyse for byggverk) benyttes for alle typer kulturminner, til tross for at den i utgangspunktet er tilrettelagt for bygninger. Standarden definerer fire tilstandsgrader (TG0 – TG3) for bygninger, og er tett knyttet til behov for tiltak. Disse tilstandsgradene brukes for arkeologien uten tilpasning, selv om tiltaksbehovene ikke er det samme.

3.2.7 Tilgjengelig digital historikk

Kulturminneregisteret viser ikke tidligere kartfestet utstrekning av minne

Da siste versjon av Askeladden ble introdusert i 2017, ble bruker for første gang presentert for tidligere oppføringer av informasjon. Noe ligger som en ren loggoppføring, mens andre opplysninger er enklere tilgjengelig – dette gjelder blant annet vernestatus, datering og tilstand. Sistnevnte er spesielt viktig, siden opplysninger om tilstand er avgjørende for å tolke forvaltningens tidligere behandling av minnet. Samtidig er det ikke mulig å finne tidligere kartfestet utstrekning til kulturminnet, en opplysning som også kan være viktig. For eksempel er forskere mer opptatt av hvordan et område så ut originalt, enn selve flaten som forvaltes i dag. For forvaltningen skaper det utfordringer å ikke kunne se den historiske utstrekningen av et område, når en ser på tidligere saksbehandling. Dette gjelder spesielt arkeologien hvor deler for eksempel er utgravd etter dispensasjon.

4 Funn 2: Datakvalitet og oppdatering av Askeladden: utfordringer knyttet til kapasitet, rutiner, standarder, brukervennlighet og innføring av funksjonalitet

4.1 Datakvalitet i Askeladden

Informasjon i Askeladden oppdateres i varierende grad, og forvaltningen mangler en god standard for å vurdere datakvalitet

Feil og mangler i opplysningene

Utfordringer med kvalitet på opplysningene er et viktig tema for brukerne av kulturminneregisteret. Påliteligheten til stedfesting, kartavgrensninger og geometri varierer. Årsaken er ofte presisjonen til eldre (og mer upresise) oppmålinger. Informasjon om vedtak og endringer som gjøres på et kulturminne kan mangle i Askeladden, f.eks. tilstandsvurdering, fredningsvedtak, dispensasjoner og andre hendelser. Dette gjør det vanskelig å få oversikt over hvilke vedtak og aktiviteter som ble utført på ulike tidspunkt.

Flere av aktørene som produserer kulturmiljødata opplever kapasitetsutfordringer knyttet til å registrere opplysninger i kulturminneregisteret, samt at brukergrensesnittene for registrering er tungvinte og ikke alltid like hensiktsmessige. Det etterspørres f.eks. mye informasjon i forbindelse med tilstandsvurdering, uten at brukergrensesnittet er tilstrekkelig tilpasset behov og formål. Brukerne opplever det som lettere å laste opp rapporten fremfor å registrere detaljene. Når opplysninger ikke registreres strukturert, blir de heller ikke søkbare, og det blir utfordrende å lage god statistikk. Ustrukturerte data er heller ikke mulig å gjenbruke i digitale tjenester i og utenfor kulturmiljøforvaltningen, og hindrer en datadrevet forvaltning - hvor data som ressurs utnyttes i større grad for å skape verdi.

Utfordrende å vurdere kvalitet

Kulturminneregisteret inneholder manglende, utdaterte eller utilstrekkelige opplysninger uten at dette er enkelt å få oversikt over. At informasjon mangler anses i dag som den viktigste indikatoren på dårlig datakvalitet. Kulturminneregisteret har ingen standard for kvalitet som gjør at brukerne enkelt og objektivt kan vurdere opplysningene, og hvorvidt det er behov for å innhente informasjon fra andre kilder for å supplere og kvalitetssikre informasjonsgrunnlaget.

Utfordringene med feil og mangler i datagrunnlaget, og manglende mulighet til å objektivt vurdere kvalitet, gjør det utfordrende å lage statistikk. Brukerne av registeret får redusert tillit til opplysningene, samt bruker mye tid på å kvalitetssikre informasjonen og lete etter opplysninger i andre kilder. Informasjonen i kulturminneregisteret er de autorative dataene forvaltningen tilbyr om kulturminner og kulturmiljø, og eksterne parter legger disse til grunn – f.eks. i forbindelse med plansaker og utbyggingsprosjekter. Replanlegging som følge av vurderinger gjort på sviktende datagrunnlag medfører store kostnader – som faller på bl.a. kommuner og utbyggere.

4.2 Utsiktet bruk av felt og funksjonalitet i Askeladden

Felt og funksjonalitet i Askeladden benyttes til andre formål enn de ble utviklet for

Forvaltningen har behov for å registrere opplysninger i kulturminneregisteret, som det ikke finnes dedikerte felt eller funksjonalitet for. I mangel på steder å legge nye typer opplysninger, brukes tidvis eksisterende felt som var ment for noe annet. Dette kan f.eks. være listeføringer som legges under verneplan, registrering av løsfunn og områdefredninger som kulturminneobjekter, eller at art brukes for å samle registreringer knyttet til et prosjekt. Dette skjer både som en foreslått løsning fra sentralt hold, og på eget initiativ hos bruker.

Resultatet er at både søk og statistikkproduksjon blir utfordrende, og det skaper mindre tillit til opplysningene i registeret. Informasjon som burde vært synlig skjules under egenskaper hvor den blir mindre tilgjengelig.

En annen utfordring er at Askeladden er bygd på prinsippet om at kulturminner skal kartfestes, noe som gjør at opplysningene om fartøy ikke passer inn i «standardmalen».

5 Funn 3: Kompleksitet i forvaltningen: Mange aktører og ulike digitale tjenester har ført til dobbeltarbeid og økt tidsbruk

5.1 Mange aktører, ulike behov og mye informasjon

Mange ulike aktører innhenter, produserer og/eller har ansvar for forvaltning av kulturmiljødata

Informasjon om kulturminner benyttes av mange aktører i og utenfor kulturmiljøforvaltningen. Disse har ulike interesser, behov og oppgaver. Aktørene kan ha ulike roller:

Produsenter sørger for registrering av nye opplysninger eller oppdatering av eksisterende. De bestemmer også (innenfor gitte rammer) om data skal være åpent tilgjengelige. Den samlede informasjonen om et kulturminne vil ofte være et resultat av registrering gjort av flere ulike aktører, forvaltningsnivåer og styringslinjer. Produsenter har ansvar for kvaliteten på innholdet.

Konsumenter bruker informasjon om kulturminner og kulturmiljøer. En konsument kan være f.eks. en privat person med historieinteresse, ansatte i forvaltningen som benytter opplysningene til saksbehandling, eller andre profesjonelle aktører som i forbindelse med ulike tiltak ønsker å bl.a. unngå konflikt med kjente kulturminner.

Dataforvaltere tilrettelegger for lagring og tilgjengeliggjøring av informasjonen. Dataforvaltere har ansvar for å sikre en god forvaltning av den digitale versjonen av opplysningene – dette knytter seg blant annet til sikkerhet, stabilitet i tilgang og å ha en god overordnet struktur.

Figuren nedenfor grupperer de ulike aktørene som opptre som produsenter, konsumenter og dataforvaltere av kulturmiljødata i noen overordnede kategorier¹⁰:



Kulturmiljøforvaltningen

Denne gruppen aktører består blant annet av Klima- og miljødepartementet, Riksantikvaren, Regionalforvaltningen, Sametinget, Sysselmasteren, forvaltnings- og universitetsmuseene, ulike

¹⁰ Disse er ikke gjensidig utelukkende, siden hver aktør kan ha ulike roller i ulike prosesser og aktiviteter (f.eks. kan en kommune både være en del av offentlig forvaltning, opptre som utbygger og være forvalter av et kulturminne).

stiftelser og kommuner. Disse har mange ulike oppgaver tilknyttet kulturminner og kulturmiljøer: de opptrer bl.a. som planmyndighet, saksbehandlere, vedtaksmyndighet, fageksperter og rådgivere inn mot politisk nivå. Ansvarsdelingen i kulturmiljøforvaltningen er slik at Riksantikvaren har myndighet til å frede, mens ansvar for enkeltsaksbehandling for fredete kulturminner i hovedsak ligger hos regionalforvaltningen og Sametinget.

Statlige aktører i kulturmiljøforvaltningen¹¹

Klima- og miljødepartementet (KLD) har det overordnede ansvaret for politikkutvikling og forvaltning av kulturmiljøer i Norge, og er etatsstyrer for Riksantikvaren. *Riksantikvaren* er direktorat for kulturmiljøforvaltning, underlagt KLD. Riksantikvaren er fredningsmyndighet, har innsigelsesmyndighet i plansaker, er klageinstans for vedtak gjort av regional kulturmiljøforvaltning og har forvaltningsansvaret for et utvalg kulturminner¹². *Sysselmasteren* har det daglige forvaltnings- og tilsynsansvaret for kulturmiljøer på Svalbard, som fastsatt i svalbardmiljøloven. Riksantikvaren har dispensasjonsmyndig for alle freda kulturminner på Svalbard.

Regionale myndigheter i kulturmiljøforvaltningen

Fylkeskommunene og Sametinget har flere roller innenfor kulturmiljøfeltet, og opptrer som vedtaksmyndighet, planmyndighet og regional utviklingsaktør. Fylkeskommunene har ansvar for å ivareta kulturmiljøinteresser i regional og kommunal planlegging. Sametinget er forvaltningsmyndighet for samiske kulturmiljøer i hele Norge.

Forvaltnings-/universitetsmuseer og NIKU

De fem universitetsmuseene i Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø, samt sjøfartsmuseene i Oslo, Stavanger og Bergen, har ansvar for utgraving og faglig rådgivning rundt automatisk fredete arkeologiske kulturminner og tilsvarende under vann, båter, skipsfunn mv. Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU) er et uavhengig forsknings- og kompetansemiljø, med ansvar for å gjennomføre utgravninger av arkeologiske kulturminner fra middelalderen.

Kommunene

Kommunene er vedtaksmyndighet etter plan- og bygningsloven, og har ansvar for å ivareta og legge til rette for bruk og vern av kulturminner og kulturmiljøer i plan- og byggesaksbehandlingen.

Offentlig forvaltning og sektormyndigheter

Etter sektorprinsippet har de statlige sektorene (som eierrolle) ansvaret for å forvalte sine kulturminner og kulturmiljøer på en måte som tar vare på kvalitetene. Samtidig har de som myndighetsutøver ansvaret for å sikre at hensynet til kulturminner og kulturmiljøer tas vare på i deres virksomhet.

Eiere, forvaltere og rettighetshavere

Denne kategorien omfatter privatpersoner eller organisasjoner. Grunneiere og finnere (metallsøk) faller f.eks. inn under denne gruppen. Organisasjoner kan for eksempel være kulturhistoriske museer som forvalter samlinger av bygninger, fartøy og grøntanlegg.

Håndverkere, konsulenter og rådgivere

Håndverkere, konsulenter og rådgivere kan utføre tiltak, søke på vegne av eier (med fullmakt), gi råd til utbyggere og entreprenører, utføre tjenester som underleverandører til museene osv.

Frivillige/interesseorganisasjoner

¹¹ [Kulturminner og kulturmiljø - regjeringen.no](https://www.kulturminner.no)

¹² Blant annet de 4 store middelalderbyene og kirkene.

Dette er organisasjoner som har interesser og/eller rettigheter, inn mot kulturmiljøforvaltningen. Kategorien inkluderer for eksempel Fortidsminneforeningen, som både jobber for å fremme engasjement for kulturminnevern, og som eier og forvalter kulturhistoriske eiendommer. Som en interesseorganisasjon har de klagerett i saker som berører kulturminner. Det samme gjelder Norsk forening for Fartøyvern, en interesseorganisasjon for verneverdige fartøy.

Utbyggere og entreprenører

Dette omfatter private eller offentlige aktører som ønsker å gjennomføre utviklingsprosjekter av ulik art, som potensielt kan berøre kulturminner.

Forskere, studenter

Forskere og studenter er personer og organisasjoner som har et arbeid informasjon om kulturminner og kulturmiljøer brukes til å skape ny kunnskap. Denne gruppen er konsumenter av kulturmiljødata.

Andre leverandører av tjenester og kunnskap

I denne kategorien finnes leverandører av tjenester som kulturmiljøforvaltningen benytter seg av i sitt arbeid, for å berike informasjonen om kulturminner og kulturmiljøer. Eksempelvis leverer Kartverket flyfoto, lidarkart, sjøkart og informasjon om stedsnavn, planområder, matrikkelinformasjon og kartfesting. Arkivverket forvalter kilder til informasjon om eiendom og bygningsmasse, som de gjør tilgjengelig i både analog og digital form. Nasjonalbiblioteket og andre biblioteker leverer analoge og digitale bibliotekløsninger.

5.1.1 Ansvarsfordeling i produksjon og vedlikehold av kulturmiljødata

Askeladden er Riksantikvarens offisielle register over kulturminner og kulturmiljøer i Norge, og skal inneholde informasjon om kjente kulturminner i Norge. Svært mange aktører registrerer opplysninger i Askeladden: regionalforvaltningen, Sametinget, kommuner, NIKU, forvaltnings- og sjøfartsmuseer, Sysselmasteren, innleide konsulenter og Riksantikvaren.

Hovedregelen om ansvar for registrering og vedlikehold av informasjon i registeret – uten at dette er formalisert, er at den organisasjonen som har myndighet til å fatte vedtak om kulturminnet eller kulturmiljøet, også har ansvar for at data er riktige og gjort tilgjengelig. Dette inkluderer oppdatering av tilstandsdata, og informasjon fra dispensasjonsvedtak.

Vedtaksfredninger kan forberedes av regionalforvaltningen, Sametinget eller Riksantikvaren. Den organisasjonen som driver fredningssaken, legger inn informasjon i kulturminneregisteret, mens Riksantikvaren oppdaterer med mer informasjon etter at fredningsvedtaket er fattet. Kommuner kan registrere kulturminner de har prioritert i kommunale kulturminneplaner i registeret, men det er ofte slik at kommunale planer kun er tilgjengelige utenfor registeret, og blir dermed ikke en del av datasettet som tilbys via Askeladden. Dette får konsekvenser når opplysninger fra kulturminneregisteret legges til grunn i annen planlegging.

Det er ikke alltid klart hvem som har ansvar for å registrere/oppdatere opplysninger i kulturminneregisteret, f.eks. i forbindelse med opplysninger fra verneplaner, kommunale planer/kulturminneplaner, eller når et kulturminne er ferdig utgravd.

5.2 Mange kilder og digitale tjenester i kulturmiljøforvaltningens prosesser

Aktørene benytter mange kilder og digitale tjenester for innhenting, registrering og lagring av kulturmiljødata, noen er nasjonale løsninger, andre er lokale

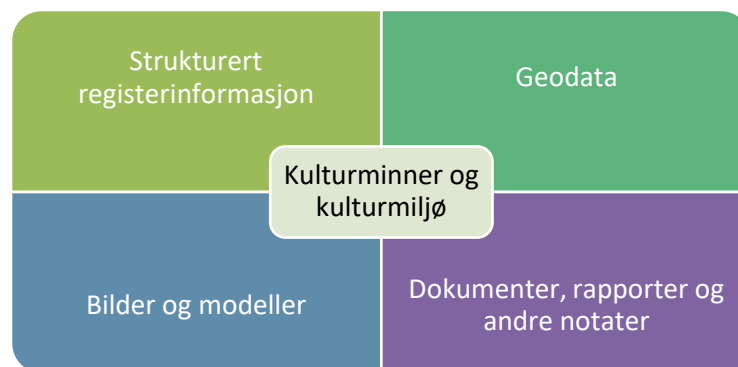
En rekke digitale tjenester brukes til produksjon, registrering, lagring og/eller tilgjengeliggjøring av kulturmiljødata. Noen av tjenestene som leveres av Riksantikvaren er nasjonale løsninger, tilgjengelig for alle i kulturmiljøforvaltningen. Tjenester som er utviklet av andre aktører i forvaltningen, som fylkeskommuner og Sametinget, er i større grad lokale løsninger (med lokal tilgang). Figuren under er ikke uttømmende, men gir en pekepinn på hvor mange digitale tjenester som er involvert i produksjon, registrering, lagring og/eller tilgjengeliggjøring av kulturmiljødata¹³:



Figur 2 – Tjenester og verktøy involvert i søk, registrering og lagring av kulturmiljødata

¹³ Gule bokser viser tjenester hvor informasjon registreres og lagres, mens gjennomsliktige bokser representerer tjenester hvor forvaltningen søker etter informasjon om kulturminner og kulturmiljø.

De digitale tjenestene vist i figuren over inneholder informasjon om kulturminner og kulturmiljøer. Informasjonen som søkes etter, registreres og/eller lagres kan grovt sett deles inn i fire ulike kategorier:



Figur 3 - Typer kulturmiljødata

Ikke alle typer informasjon kan registreres i de nasjonale tjenestene Riksantikvaren leverer (som f.eks. kulturminneregisteret). En del opplysninger forvaltes i tjenester driftet av fylkeskommuner, kommuner, museer/NIKU og Sametinget, hvor opplysningene i varierende grad er tilgjengelig for andre aktører/tjenester. Askeladden tillater brukere å legge til egne WMS-tjenester for berikelse av informasjonen i kartet.

Strukturert registerinformasjon

Riksantikvarens kulturminneregister (Askeladden) er tilgjengelig for alle i kulturmiljøforvaltningen. Datasettene er tilgjengelig for nedlastning og kartvisning enten gjennom de distribuerte tjenestene (GeoNorge), eller gjennom at andre tjenester kobler seg på Askeladdens API¹⁴. Kobling til konkrete kulturminner gjøres via KulturminneID. På overordnet nivå består informasjonen i kulturminneregisteret av basisinformasjon, geografisk informasjon og tilleggsopplysninger (hendelser). Tilleggsinformasjonen dekker et bredt spekter av opplysninger, blant annet vern, datering, dispensasjon og tilstandsvurdering. Det kan også knyttes vedlegg til tilleggsinformasjonen, dvs. at registeret inneholder dokumenter som tilstandsrapporter, vedtaksdokumenter osv. Askeladden viser enkelte bilder fra Riksantikvarens fotoarkiv, og skal som prinsipp ikke inneholde løse bilder. Registeret suppleres med informasjon fra eksterne kilder, dette gjelder bl.a. eiendommer og eiere fra matrikkelen, stedsnavn, kartfesting, lidarkart, sjøkart, informasjon om planområder fra Kartverket, og informasjon om eiendommer, eiendomsgrenser, kommunegrenser, historiske flyfoto osv. fra Geodata.

For tjenestene hos fylkeskommunene varierer det om data er tilgjengelig kun for ansatte i organisasjonen, eller om det også er tilgjengelig for utenforstående.

Strukturert registerinformasjon kan komme fra ulike kilder. Gjennom kartleggingene har OK-data identifisert flere dokumenter som brukes for å samle kulturmiljødata. Enkelte inneholder store mengder data om kulturminner og kulturmiljø, og er kilde til mye av informasjonen som legges inn i kulturminneregisteret. Dette gjelder f.eks. registrerings- og utgravingsrapporter innenfor arkeologien, tilstandsvurdering av bygninger, fredningsdokumentasjon, ulike dateringsrapporter og dispensasjonsvedtak. Noen få av disse har en dokumentmal som benyttes i forvaltningen, for de resterende er det opp til hver enkelt aktør å utarbeide sin egen mal.

¹⁴ Programmeringsgrensesnitt (Application Programming Interface)

Strukturert registerinformasjon finnes også i tilpassede tjenester for søknad og saksbehandling, noe som tilbys av både fylkeskommunene, Sametinget og Riksantikvaren – henholdsvis regionalforvaltning.no, Dorjadiggi og Digisak. Strukturerte søknader, vedtak, rapporter og anmodninger inneholder informasjon om kulturminner og kulturmiljø, f.eks. i form av tekst, bilder eller informasjon om hendelser. Tjenestene er i varierende grad integrert med arkivløsninger. I noen tilfeller flyter informasjonen automatisk via integrasjoner, i andre tilfeller må opplysninger registreres manuelt.

Geodata

Geodata er spredt i ulike nasjonale og regionale tjenester. Askeladden inneholder ikke alle typer geodata som brukes av forvaltningen. Informasjon om prøvestikk, plassering og andre vurderte strukturer ligger f.eks. ikke i Askeladden, samtidig som dette er informasjon som er viktig for forvaltningen mht. å vite om noen tidligere har tatt stilling til det som finnes i terrenget, og hva som ev. ble funnet.

Askeladden holder på geometri til kulturminnene og sikringssone. Denne informasjonen berikes med informasjon om målemetoder og presisjon.

I kulturmiljøforvaltningens prosesser benyttes også geodata som eies og tilgjengeliggjøres av aktører utenfor forvaltningen. Dette gjelder f.eks. historiske kart, plankart, lidardata, villreintrekk, funndata fra museene, geologi, naturdata, høydedata osv. Disse dataene leses enten direkte fra kilden, eller hentes inn til lokale karttjenester/GIS-verktøy, hvor kartlag fra ulike informasjonseiere kombineres. Mange fylkeskommuner har egne karttjenester, og de aller fleste benytter et GIS-verktøy, hvor de arbeider med og tilgjengeliggjør egne geodata. Enkelte har også laget direkte koblinger til objektene i Askeladden, og til relevante saker i eget sakarkiv.

Bilder, modeller

Dette er visuell dokumentasjon av kulturminnet eller kulturmiljøet. Med utgangspunkt i alle bilder som tas av forvaltningen, vil disse ha varierende grad av metadata¹⁵ knyttet til seg. Det eksisterer ikke en felles og veletablert standard for metadata på visuell dokumentasjon som alle aktørene følger. Riksantikvarens bildearkiv inneholder foto, tegninger og historisk arkivmateriale (skannede saksmapper fra papirarkiv). Bildene deles i nettløsningen Kulturminnebilder.ra.no. Tjenesten er integrert med det nasjonale kulturminneregisteret, hvor det vises bilder som er koblet til konkrete kulturminner. Utover dette er store deler¹⁶ av materialet tilgjengelig for forvaltningen gjennom tjenesten Spor. I Riksantikvarens bildearkiv er det i hovedsak kun organisasjonens ansatte som har tilgang til å legge inn bilder. Bildearkiv hos fylkeskommuner og museer er i stor grad kun tilgjengelig lokalt, og uten direkte knytning til kulturminner i kulturminneregisteret. Flere av aktørene nevner som en utfordring at bilder fra fylkeskommunene og Sametinget ikke er tilgjengelig for andre utenfor egen organisasjon.

Bildetjenester som tilbys av aktører utenfor forvaltningen, f.eks. Norge i Bilder, flyfoto på finn.no osv. fremheves som viktige av kulturmiljøforvaltningens ansatte, spesielt for å kunne se endring over tid på et kulturminne eller kulturmiljø.

Dokumenter, rapporter og andre notater

¹⁵ Metadata er informasjon som beskriver annen informasjon (dvs. data om data). Typiske metadata kan være emneord, tittel og tidspunkt for opprettelse og endring av et dokument. Kilde: [metadatatil](https://snl.no/leksikon/metadatatil) – Store norske leksikon (snl.no)

¹⁶ Unntak er en del bilder fra fredningsgjennomgangen, samt foto av private interiør.

Rapporter kan f.eks. være registreringsrapport fra arkeologisk registrering, MOV-rapport, tilstandsregistrering eller sluttrapport etter tiltak. Denne typen dokumentasjon finnes delvis i strukturert form eller lastet opp i kulturminneregisteret. Hos Riksantikvaren er en del av rapportene tilgjengelige via Vitenarkivet. I dette arkivet fins alle Riksantikvarens digitale publikasjoner, i tillegg til oppdragsrapporter fra eksterne leverandører. Det er ingen eksplisitt tilgjengelig kobling til kulturminnene i denne kilden, annet enn som en del av tittel eller i rapportens tekstdel.

Hver aktør i kulturmiljøforvaltningen har sitt eget digitale sakarkiv, hvor de lagrer saksdokumenter og dialog i pågående saker, og finner informasjon om avsluttede saker. I tillegg tilbyr flere tjenester digital tilgang til saksdokumentasjon fra tidligere arkivperioder (Riksantikvaren har f.eks. tilgjengeliggjort sine historiske arkiver gjennom Spor).

Digitale og analoge bibliotek- og arkivtjenester benyttes i søk etter informasjon om kulturminner og kulturmiljø. Dette gjelder f.eks. eldre tegningsarkiver, topografiske arkiver, bygdebøker, mindre fotosamlinger osv.

I samtlige prosesser gjennomgått i kartleggingen nevnte de involverte at de har et eller flere Excelark som brukes til å holde oversikt. Oversiktene dekker alt fra innkomne saker, tildeling av tilskudd/skyggeregnskap, dispensasjoner som er gitt, hva som er dispensert for osv. til vurderinger gjort i saksbehandlingen og fakta som tilstandsgrad og datering. Av og til bærer Excelarkene preg av å nærmest fungere som databaser for oppslag. Dette er informasjonskilder som kun er tilgjengelig for den aktøren som «eier» Excelarket.

Mange aktører, mange systemer og mye data medfører utfordringer i form av økt tidsbruk, utfordringer med å få tilgang på nødvendige data, at data kun er tilgjengelig lokalt (eller på forespørsel), og at det blir vanskelig å utarbeide en del statistikk eller hente ut data til forskning på nasjonalt nivå.

Aktørene i kulturmiljøforvaltningen som har hovedansvaret for å produsere kulturmiljødata befinner seg innenfor ulike styringslinjer i offentlig forvaltning, og opererer følgelig innenfor ulike digitale økosystem – ofte avgrenset geografisk. Dette har medført at informasjon ikke flyter fritt/er fritt tilgjengelig på tvers av organisatoriske og administrative grenser, og fører til utfordringer ved endringer i kommune- og fylkesgrenser, når relevante bilder, tidligere saker og vurderinger ligger lagret i en annen fylkeskommunes tjenester. Det begrenser også mulighet til å lage statistikk på nasjonalt nivå, og legger til rette for ulik forvaltning av kulturmiljødata – spesielt mht. bilder.

At aktørene må forholde seg til mange ulike kilder og IT-tjenester, som hver tilbyr en del av nødvendig datagrunnlag/funksjonalitet, medfører at data tidvis dupliseres i flere tjenester. I tillegg gir det økt tidsbruk mht. å sette sammen/innhente nødvendige opplysninger i en sak. Ikke minst gjelder dette fordi det er umulig å være helt sikker på at all tilgjengelig informasjon er innhentet. Duplisering av data skaper utfordringer dersom f.eks. ID eller geometri på et kulturminne endrer seg.

5.3 Kulturmiljødata utenfor kulturminneregisteret

Informasjon er ikke tilgjengelig i nasjonale løsninger

I forvaltningen utføres en del aktiviteter som ikke resulterer i informasjon om kulturminner, men som likevel resulterer i opplysninger som er viktige for forvaltningen å ha tilgang til. Dette kan være:

- Vurdering av forslag om fredning av en bygning – der fredningssak ikke går videre med.
- Innstilling om å ikke tilråde vernestatus for et fartøy.
- Områder som ble undersøkt uten at det resulterte i funn.
- Områder der forvaltningen har gjort en innledende vurdering, men ikke fulgt opp videre.
- Områder hvor forvaltningen mener det er potensiale og merker området med et OBS-areal.
- Annen informasjon fra arkeologiske registreringer, som hvor det er satt sjakter og prøvestikk, hva som ble funnet, beskrivelse av undergrunnsforhold, vurdering av skjemming, en større landskapsvurdering, vurderinger av hvorfor akkurat dette området er registrert.

Aktivitet som ikke resulterer i opprettelse av/ny informasjon om et eksisterende kulturminne lagres i tjenester hos den enkelte aktør. De kan så ta inn kulturminner i denne tjenesten for å få et samlet bilde. Dette er data som er svært viktig for kulturmiljøforvaltningen. Ved å kunne se hva som har vært gjort tidligere unngås både dobbeltarbeid, og at forvaltningen kommuniserer ulikt til andre parter.

Informasjon skapes i applikasjoner/filformater som i varierende grad kommuniserer med Askeladden. De fleste fylkeskommuner bruker egne applikasjoner som f.eks. FieldMaps når de jobber i felt, og ønsker å enkelt kunne overføre geometri og andre opplysninger til kulturminneregisteret. Overføring av informasjon medfører tidkrevende og ofte manuelt dobbeltarbeid. Manglende mulighet for enkelt å kunne importere store mengder data til Askeladden (masseimport) gjør at dataene som registreres manuelt ofte forenkles (jf. eksempel nevnt tidligere om forskjellen på å registrere et gravfelt med to enkeltminner og medfølgende tekst om tretti enkeltgraver, vs. å registrere et gravfelt med tretti enkeltminner).

Informasjon er også etterspurt om kulturminner/miljø som offentlig sektor, kommunale eller regionale myndigheter har vurdert til å ha verdi. Dette er informasjon som ofte kun er tilgjengelig via den enkelte sektor/kommune/fylkeskommune, og kan være f.eks. faktaark for de ulike områdene i en regional plan, med bilder, kartavgrensning, beskrivelse av kulturmiljø, verneverdier, sårbarhet og utfordringer.

5.4 Bilder som bærer av informasjon om kulturminner

Bilder som informasjonskilde er svært viktig for kulturmiljøforvaltningen. Bilder er en underutnyttet ressurs det ikke er tilstrekkelig tilrettelagt for

Bilder er et format å dokumentere kulturminner på som ikke dekkes av kulturminneregisteret. Askeladden inneholdt tidligere bilder, men det er nå kun åpning for å legge inn bilder som inngår i et opplastet dokument/vedlegg. Årsaken til dette er utfordringer som oppsto med bilder som dokumentere forhold som ikke var direkte relatert til kulturminnet – f.eks. gjengivelse av personer, privatliv og interiør.

Bilder som dokumentasjon er vesentlig for forvaltningen, siden bilder kan gi langt mer informasjon enn tekst. I dag lagrer hver aktør i kulturmiljøforvaltningen bilder i egne tjenester, med varierende grad av metadata og mulighet for tilgang for de andre aktørene. Bildene er heller ikke direkte tilgjengelig ved søk på et kulturminne i kulturminneregisteret. Der er det imidlertid lagt til rette for at bruker får tilgang til et utvalg av bildene som ligger i Riksantikvarens fotoarkiv, og som er knyttet til navngitte kulturminner. Her er det samtidig noen utfordringer, som knytter seg til hvordan koblingen mellom kulturminneregisteret og fotoarkivet er satt opp: Det må være en presis match mellom ID. Når koblingen går fra et bilde til en lokalitetsID, blir bildene kun synlige på lokaliteten, og ikke på lokalitetens enkeltminner (siden disse har en annen ID enn lokaliteten).

Det er heller ikke mulig å knytte bilder til hendelser og spesifikke aktiviteter forvaltningen har utført, eller til deler av kulturminnet, noe som flere i forvaltningen fremhever som en svakhet.