

Bevaringsprogrammene

Riksantikvarens evaluering og forslag til oppfølging av de 10 bevaringsprogrammene



Versjon 1
Riksantikvaren 2024

Riksantikvaren
Pb. 1483 Vika, 0116 Oslo
Besøksadresse / Dronningens gate 13
Tlf. / 22 94 04 00
Faks / 22 94 04 04
E-post / postmottak@ra.no

www.riksantikvaren.no

Utarbeidet av / Riksantikvaren

Forsidebilde: Bergkunst i Hjemmeluft, Alta verdensarv. Fotograf Trond Isaksen, Riksantikvaren

Innhold

| | |
|---|-----|
| Forord | 4 |
| Sammendrag | 5 |
| Innledning | 8 |
| Bevaringsprogrammene, et tiltak for å nå 2020-målen | 16 |
| Bevaringsprogrammet for fredete kulturminner i privat eie | 35 |
| Bevaringsprogrammet for samiske kulturminner | 53 |
| Bevaringsprogrammet for stavkirker | 65 |
| Bevaringsprogrammet for verdensarv | 69 |
| Bevaringsprogrammet for tekniske og industrielle kulturminner | 82 |
| Bevaringsprogrammet for brannsikring av historisk trebebyggelse | 97 |
| Bevaringsprogrammet for fartøy | 108 |
| Bevaringsprogrammet for ruiner | 120 |
| Bevaringsprogrammet for bergkunst | 127 |
| Bevaringsprogrammet for utvalgte arkeologiske kulturminner | 140 |
| Oppsummering og konklusjon | 153 |
| Forslag til oppfølging av de 10 bevaringsprogrammene | 159 |
| Kilder | 172 |

Forord

Kulturmiljøforvaltningen har i over 100 år arbeidet med vern og bruk av kulturminner og kulturmiljø. Det finnes mange verktøy for vern. Kulturminner kan være automatisk fredet eller fredes etter kulturminneloven, reguleres til bevaring etter plan- og bygningsloven, eller rett og slett bare tas vare på av entusiastiske eiere eller representanter for lokalsamfunn som har stort engasjement for sin del av kulturarven.

Nasjonale verktøy for vern kan også være strategiske satsinger for å sikre at et ønsket utvalg av kulturminner og kulturmiljøer tas vare på. For 100 år siden var kulturminner av høy arkitektonisk kvalitet og med høy kunstnerisk verdi i fokus. I dag er vi også opptatt av mangfold og representativitet. Vi er også i større grad opptatt av helhetlige kulturmiljøer enn av enkeltminner. I St. meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* ble bevaringsprogrammene lansert som verktøy for å nå disse nye nasjonale målene.

I snart 20 år har kulturmiljøforvaltningen arbeidet for å nå målene fastsatt i nasjonale bevaringsprogrammer. Disse programmene ble gradvis utviklet og implementert etter at stortingsmeldingen *Leve med kulturminner* ble vedtatt. Denne rapporten tar for seg programmene og presenterer en evaluering av måloppnåelse, en beskrivelse av gjenstående utfordringer og et forslag til hvordan disse løses. Rapporten beskriver også positive og negative sider ved organiseringen av programmene.

Rapporten tar for seg en programoppfølging som går over to tiår hvor kulturmiljøforvaltningens ansvarsområder, kapasitet, kompetanse, forvaltningspraksis og digitale verktøy både gradvis og i store sprang ble utviklet. Dette gjør at resultatene fra den samlede programperioden er krevende å sammenstille.

Med utgangspunkt i responsen fra interessentene, er det åpenbart at det har vært mange vellykkede programmer, og mye godt kulturminnevern er gjennomført som følge av programmene. Den største svakheten ser vi i måleinstrumentene på nasjonalt nivå og oppfølging og analyse av resultater i programmene over tid. Kort sagt kan vi si at kvalitative undersøkelser gir positive resultater, men de kvantitative undersøkelsene er mer sprikende og dermed krevende å konkludere på bakgrunn av.

Evalueringsrapporten er viktig som erfarings- og kunnskapsgrunnlag for arbeidet med det nye nasjonale verktøyet for vern og utvikling: bevaringsstrategiene. Bevaringsstrategier ble lansert som strategiske verktøy til erstatning for bevaringsprogrammene i Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken – engasjement, bærekraft og mangfold*. Rapportens funn bør legges til grunn for bevaringsstrategienes innretning der det er hensiktsmessig. Særlig vil dette gjelde erfaringer fra organisering av nasjonale strategiske satsinger som grunnlag for god forankring av målsettinger, realistiske mål og gode indikatorer og systemer for oppfølging.

Sammendrag

Etableringen av 10 bevaringsprogrammer i 2007 hadde til hensikt å sette i stand fredete og fredningsverdige kulturminner. Programmene omfattet «grunnleggende forvaltning av kulturhistoriske verdier» (Meld. St. 16 (2019-2020)) og skulle bidra til å målrette og effektivisere etablert vernearbeid. I arbeidet med bevaringsprogrammene skulle det legges vekt på «synlige resultater». Bevaringsprogrammene har i politiske dokumenter vært omtalt som det viktigste tiltaket for å nå 2020-målene.

Riksantikvaren har fått i oppdrag fra Klima- og miljødepartementet (KLD) å «Gjennomføre en evaluering av bevaringsprogrammene, som grunnlag for å vurdere eventuell videreføring av dem som tilskuddsordninger». Evalueringen er avgrenset til bevaringsprogrammene, og den omfatter ikke tilskuddspostene som virkemiddel.

Som grunnlag for evalueringen har Riksantikvaren gjennomgått relevante politiske dokumenter og styringsdokumenter fra og med 2007 til og med 2022. Formålet har vært å undersøke på hvilken måte disse beskriver bevaringsprogrammene – hva de innebar, hvilke tiltak de omfattet, avgrensning, omfang og målsettinger. Videre har vi gjennomgått erfaringer og resultater fra de enkelte programmene. Vi har involvert fylkeskommunene, Sametinget, de arkeologiske forvaltningsmuseene og andre aktuelle og berørte parter gjennom spørreundersøkelser og innspillmøter.

Gjennomgangen av de politiske dokumentene viser at de i svært liten grad omtaler det faktiske innholdet i, avgrensningen av, eller aktivitetene og virkemidlene i de ulike programmene. Dette gjorde programmene til svake styringsverktøy. Det ble derfor Riksantikvarens ansvar å håndtere situasjonen for å sikre måloppnåelse. Det fins ikke dokumentasjon av at Riksantikvaren tok overordnet ansvar for den felles organiseringen og oppfølgingen av programmene. Konsekvensene av dette ser vi både i gjennomføringen av programmene og i måloppnåelsen for programmene.

Det har vært utfordrende å vurdere de enkelte programmenes grad av måloppnåelse. Årsaken er sammensatt, men handler i hovedsak om fraværet av eller usikre data, som følge av mangelfulle rutiner og manglende tilrettelegging i kulturminneregisteret Askeladden. Basert på tilgjengelig datagrunnlag, er det Riksantikvarens vurdering at måloppnåelsen for programmene under ett ikke er tilfredsstillende, med tanke på formålet med at programmene ble opprettet. Resultatene varierer programmene imellom, og for enkelte konkluderer vi med at resultatene er gode.

Uavhengig av de til dels manglende kvantitative resultatene, vurderer et klart flertall av de involverte aktørene at programmene har vært vellykket, og de har hatt positive effekter for kulturminner og kulturmiljøer. Disse handler om økt kunnskap og kulturminneforståelse hos allmennheten, faglig utvikling og nettverksbygging, bedret dialog og samarbeid både innenfor kulturmiljøforvaltningen og med kunnskapsmiljøer og håndverkere. Det er også

Riksantikvarens vurdering at kulturmiljøforvaltning, gjennom de 10 bevaringsprogrammene, har fått økt oppmerksomhet – økonomisk, politisk og faglig. Som følge av dette har en lang rekke kulturminner blitt satt i stand, tatt i bruk og gjort tilgjengelig for besøkende.

Fokuset på istandsetting/sikring framfor vedlikehold har likevel gjort at innsatsen ikke har vært tilstrekkelig effektiv – økonomisk og kulturminnefaglig. Virkemidlenes innretning, i hovedsak mot heving av tilstandsgrad, har medført at en lang rekke kulturminner i samme periode også har fått dårligere tilstand.

Evalueringen følges opp med forslag til hvordan de gjenstående utfordringene, både overordnet og innenfor det enkelte programmet, kan følges opp. Alle programmene har gjenstående utfordringer, sett i forhold til målene for programmene. En del av utfordringene er også felles for flere av fagområdene og bevaringsprogrammene. Disse handler om mangel på håndverkskompetanse og tilgang på stabil tverrfaglig spesialistkompetanse, behovet for et systematisk arbeid rettet mot vedlikehold og skjøtsel, tilgang på rådgivning og veiledning for eiere, forvaltere og håndverkere, samt oppdatert kunnskapsgrunnlag som utgangspunkt for prioriteringer. I tillegg er det behov for bedret funksjonalitet i kulturminneregisteret Askeladden og rutiner for bruk av systemet.

Riksantikvaren anbefaler at alle bevaringsprogrammene avsluttes, samtidig som alle tilskuddsordningene videreføres, men med enkelte endringer. Denne anbefalingen må leses i lys av arbeidet som er startet opp med nye bevaringsstrategier. I tillegg har Riksantikvaren allerede iverksatt, utarbeidet eller har under arbeid relevante strategier og tiltak, og disse vurderer vi som viktige i håndteringen av flere av de overordnede utfordringene.

Del 1

| | |
|---|-----------|
| INNLEDNING | 8 |
| BEVARINGSPROGRAMMENE, ET TILTAK FOR Å NÅ 2020-MÅLENE | 16 |

Innledning

1.1 OPPDRAG FRA KLD

Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken* varsler overgangen fra bevaringsprogram til bevaringsstrategier slik:

(...) 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 innretningen av de øvrige tilskuddspostene.

Med dette som utgangspunkt har Riksantikvaren (RA) fått i oppdrag fra Klima- og miljødepartementet (KLD) å

Gjennomføre en evaluering av bevaringsprogrammene, som grunnlag for å vurdere eventuell videreføring av dem som tilskuddsordninger.

Oppdraget ble ytterligere presisert i epost fra KLD til RA 5. juni 2023 med frist 1. desember 2023.

Oppdraget er todelt:

1. evaluering av de 10 bevaringsprogrammene og
2. vurdering av om noen bevaringsprogram bør videreføres som tilskuddsordninger

Formålet med evalueringen er å vurdere hvor godt de enkelte programmene har fungert. Evalueringen skal inneholde:

- > gjennomgang av måloppnåelse
- > gjenstående utfordringer – det som ikke er oppnådd og

- > fordeler og ulemper ved måten bevaringsprogrammene har vært organisert på.

Gjenstående utfordringer skal vurderes ut fra bevaringsprogrammets målsetting og måloppnåelse. Generelle utfordringer i kulturmiljøforvaltningen skal ikke omtales.

Vurderingen av om noen bevaringsprogram bør videreføres som tilskuddsordninger, skal ta utgangspunkt i resultatet av evalueringen. I denne vurderingen ønsker KLD:

- > Begrunnelse for bevaringsprogram som RA mener bør avsluttes
 - fordi de nådde sine målsettinger innen 2020, eller
 - at de av andre årsaker ikke er formålstjenlig å videreføre.
- > Forslag om hvilke bevaringsprogram som bør videreføres som ordinære tilskuddsordninger. Begrunnelsen skal være å løse eventuelle gjenstående utfordringer
- > Forslag til eventuelle endringer i poststrukturen for dagens tilskuddsposter. Dette skal være begrunnet i å ivareta behov som blir identifisert i evalueringen.
- > Forslag til andre endringer i tilskuddsforskriftene. Dette må eventuelt begrunnes i behov for å stramme inn eller utvidet virkeområde for tilskuddsordningen ut fra funn i evalueringen av bevaringsprogrammene

1.2 KUNNSKAPSGRUNNLAG

Følgende dokumentasjon har vært lagt til grunn for evalueringen:

- > **Meldinger til Stortinget:** St. meld. nr. 16 (2004-2005) *Leve med kulturminner*, St. meld. nr. 26 (2006-2007) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*, Meld. St. 35 (2012-2013) *Framtid med fotfeste, kulturminnepolitikken* og Meld. St. 16 (2019-2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken – engasjement, bærekraft og mangfold*. Disse gir informasjon om bakgrunnen for, etableringen og utviklingen av kulturmiljøfeltet generelt og om aktiviteter og måloppnåelse innen bevaringsprogrammene spesielt.
- > Årlige **tildelingsbrev** med instruks fra KLD til Riksantikvaren fra og med 2007 til og med 2022 gir innblikk i styringsdialogen mellom KLD og RA. Her finner man informasjon om overordnede føringer, forventninger, prioriteringer og konkrete oppdrag.
- > **Statsbudsjettene** for Miljøverndepartementet/Klima- og miljødepartementet for perioden 2007 - 2022. Disse gir informasjon om nasjonale målsettinger, føringer, prioriteringer og tilskuddsmidler.
- > Riksantikvarens **årsrapporter** med rapportering på bevaringsprogrammene i perioden fra 2007 til og med 2022. Disse gir i ulik grad informasjon om svar på oppdrag og føringer i tildelingsbrevene fra KLD, samt rapportering for

bevaringsprogrammene med vurdering av status og måloppnåelse.

- > **Prosjektplaner/programstrategier/programplaner** for de av bevaringsprogrammene som har dette. Disse gir i ulik grad informasjon om programmenes virkeområder, målsettinger, virkemidler og tiltak.
- > Tidligere gjennomførte **evalueringer** og **utredninger**. Det er gjennomført flere evalueringer og utredninger med direkte tilknytning til bevaringsprogrammene eller relevans for dem. Se vedlegg 1 for en komplett liste.
- > Referat fra **Riksantikvarens ledermøte 11.6.11** som omhandlet justering av målformuleringene for bevaringsprogrammene.
- > Svar på **spørreundersøkelsen** om bevaringsprogrammene som er sendt til forvaltningen og andre berørte parter gir oss oppdatert og bred informasjon om alle de 10 bevaringsprogrammene. Se mer informasjon om denne under.
- > **Innspillmøter** som er gjennomført med forvaltningen og andre berørte parter. Se mer informasjon om disse under.
- > **Systemer for registrering og vurdering av måloppnåelse**.

Kildelisten følger til sist i rapporten.

1.3 MEDVIRKNING

1.3.1 Spørreundersøkelse om evalueringen av bevaringsprogrammene

Som en viktig del av involveringen og bidrag til kunnskapsgrunnlaget for evalueringen, sendte Riksantikvaren i slutten av august 2023 ut en spørreundersøkelse til forvaltningen og andre berørte parter. Formålet med spørreundersøkelsen var å hente inn oppdatert og bred informasjon om de ti bevaringsprogrammene.

Vi utformet en del felles grunnleggende spørsmål og påstander som ble sendt til alle aktørene. I tillegg ble det gitt enkelte tilpassede spørsmål til noen av aktørene innenfor flere av programmene.

Undersøkelsen knyttet seg til temaene:

- > mål og resultater
- > gjennomføring
- > kunnskap, samarbeid og verdiskaping
- > organisering og ansvar
- > gjenstående utfordringer

Riksantikvaren fikk inn 107 svar på undersøkelsen. Tabell 1 viser svar for de ulike programmene. Antallet mottakere av undersøkelsen varierer for eksempel fordi ikke alle fylker har ruiner fra middelalderen og fordi Sametinget ikke har vært involvert i alle programmene. Antallet andre relevante aktører varierer også med de forskjellige programmene.

1.3.2 Innspillmøter om evalueringen av bevaringsprogrammene

Riksantikvaren har gjennomført to innspillmøter i forbindelse med evalueringen, ett med forvaltningen og ett med andre berørte parter.

Tabell 1 viser antall mottakere og svar på undersøkelsen, sortert etter de ulike bevaringsprogrammene.

| Bevaringsprogram | Mottakere | Svar |
|---|-----------|------|
| Fredete kulturminner i privat eie | 14 | 12 |
| Samiske kulturminner | 5 | 1 |
| Stavkirkene | 5 | 2 |
| Verdensarven | 42 | 18 |
| Tekniske og industrielle kulturminner | 24 | 21 |
| Brannsikring av historisk trebebyggelse | 9 | 8 |
| Fartøy | 14 | 12 |
| Ruiner | 20 | 11 |
| Bergkunst | 17 | 13 |
| Utvalgte arkeologiske kulturminner | 12 | 9 |

Forvaltningen

Fylkeskommunene, Sametinget og de arkeologiske forvaltningsmuseene var representert i møtet. Det er ulikt i hvor stor grad de enkelte har vært involvert i og/eller hatt forvaltningsansvar knyttet til de enkelte bevaringsprogrammene.

Forvaltningen er jevnt over svært positiv til bevaringsprogrammene – de opplever at de har fungert og gitt resultater, samtidig som det for mange av programmene er langt igjen til måloppnåelse. Det ble understreket at det at mål ikke er nådd, ikke nødvendigvis betyr at programmene ikke har vært vellykket.

Grensedragningen mellom sikring/istandsetting og skjøtsel/vedlikehold ble påpekt som

utfordrende av flere av deltakerne i undersøkelsen. Det gjaldt for alle programmene. Det ble pekt på at tilskudd til istandsetting ikke blir ivaretatt når det i liten grad gis tilskudd til vedlikehold. Dette blir ikke effektiv eller helhetlig tilskuddsforvaltning. Samtidig er forvaltningen opptatt av at balansen mellom istandsetting og vedlikehold heller ikke skyves for langt den andre veien. Det ble stilt spørsmål ved om vedlikehold i realiteten er en program-satsning eller heller må sees som en løpende oppgave.

Forholdet mellom program og ordinær forvaltning ble også pekt på som en utfordring av flere deltakere. Som eksempel ble det trukket fram at bevaringsprogrammet for fredete kulturminner i privat eie (FRIP) mer har vært sett som midler til ordinær forvaltning og ikke som en satsning eller et program. FRIP-midlene går i stor grad til oppfølging av lovpålagte oppgaver, dispensasjoner og eiernes krav på å få dekket antikvariske merkostnader. Motsatt har bevaringsprogrammet for tekniske og industrielle kulturminner (TIK) vært avgrenset til få konkrete anlegg og sett som en konkret satsning med tydelig mål.

Det ble også pekt på behov for å evaluere innretningen av tilskuddsposter. Post 70 *Tilskot til automatisk freda og andre arkeologiske kulturminne* ble brukt som eksempel. Denne posten omfatter flere ulike formål, blant annet bevaringsprogrammene for bergkunst (BERG) og utvalgte arkeologiske kulturminner (BARK). Riksantikvarens står for den interne fordelingen av posten, som er underlagt stort press, blant annet fra lovhjemlede krav.

De to bevaringsprogrammene BARK og BERG innen arkeologien ble trukket frem som svært viktige og gode ordninger, som gjennom bruk av «positive virkemidler» har bidratt til mobilisering, samarbeid, formidling og politisk forankring regionalt og lokalt. Viktigheten av kompetanseutvikling og kunnskapsnettverk i disse programmene ble trukket fram, dette gjelder også andre programmer, men i varierende grad. Når det gjelder bevaringsprogrammene for tekniske og industrielle kulturminner og fartøyvern, ble det pekt på behov for tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å kunne gjøre prioriteringer, som eksempel oppdaterte verneplaner. Det er kostnadskrevenne prosjekter, press på tilskuddsordningene og behov for å gjøre prioriteringer.

Bevaringsprogrammet for brannsikring av tette trehusmiljøer blir trukket frem som det mest utydelige når det gjelder nedslagsfelt og målsetting. Fylkeskommunene etterspør tydeligere kriterier, en tydeligere innretning mot kommunene og en mer spisset tilskuddsordning. Kapasitet og kompetanse i kommunene er ofte avgjørende, men er svært varierende.

Bevaringsprogrammet for verdensarv mottar tilskudd fra post 79 verdensarv. Her ble det pekt på at ordningen har blitt veldig bred, noe som gjør det vanskelig å prioritere. I tillegg er ambisjonsnivået høyt og med lav grad av realisme sett i forhold til virkemiddelapparatet. Dette bekymrer forvaltningen og dagens situasjon anses ikke bærekraftig.

Andre berørte parter

I overkant av 30 parter deltok i innspillmøtet. De fleste av

bevaringsprogrammene (unntatt BARK og BERG) var representert, men ikke alle hadde innspill. Innspill som kom i møtet, er omtalt under de aktuelle bevaringsprogrammene nedenfor.

Tekniske og industrielle kulturminner

Norsk industriarv har gjennomført møter med de 15 prioriterte tekniske og industrielle anleggene, og disse er gjennomgående fornøyde med programmet. Det har fungert godt og det er utrettet mye, samtidig som det er en klar forståelse av at det er betydelige gjenstående utfordringer som må tas tak i. Det nasjonale overblikket og den strenge prioriteringen ved fordeling av tilskudd ble pekt på som et suksesskriterium for programmet. De involverte sitter også med en oppfatning av at programmet har bidratt til å løfte denne delen av kulturminnevernet.

Av andre suksesskriterier ble det pekt på kompetanse og nettverksbygging; seminarer og kunnskapsdeling på tvers har vært både nyttig og viktig.

Kunnskapsmiljøene har vært store nok, men samtidig uten at de har blitt for generelle, og dermed har de fungert som plattform for å diskutere aktuelle problemstillinger. I diskusjonen om kompetanse ble det uttrykt bekymring for den immaterielle delen; mange av anleggene har maskiner og utstyr som er avhengig av rett kompetanse, både med tanke på vedlikehold og bruk.

For mange av de tekniske og industrielle anleggene har bevaringen vesentlige positive ringvirkninger, og disse må komme godt nok frem.

Fartøy

Kompetanse er svært viktig. Innen fartøyvernet er det også viktig å tenke på

hvordan man ivaretar kompetanse og samarbeid med de frivillige, for å få mest mulig ut av ressursene. Tydelig ansvarsfordeling er også viktig, både for å unngå en ansvarspulverisering, og for å unngå at målene blir for utydelige.

Verdensarv

Verdensarven i Norge har økt i omfang i perioden, gjennom utvidelsen av verdensarvområdet på Røros i 2010 og innskrivingen av Rjukan-Notodden i 2014. Dette har ført til betydelig økning utfordringer med i istandsettings- og vedlikehold. Samtidig har programmet handlet om mer enn istandsetting – strategiutvikling, erfaringsutveksling og kunnskapsutvikling.

Verdensarven omfatter svært ulike steder og objekter, noe som også har vært utfordrende i forhold til programstrukturen. Samtidig fremhever aktørene det som positivt, at verdensarvarbeidet har vært samlet innenfor ett program.

Bevaringsprogrammet var svært ambisiøst, og det har bidratt til et nasjonalt fokus på fyrårnstrategien. Aktørene vurderer at programmet har gitt gode resultater, samtidig som det er vanskelig å måle effektene av det. Flere av aktørene nevner "det nasjonale overblikket" som et suksesskriterium for programmet.

1.3.3 Høring av utkast til rapporten

Utkast til rapport ble sendt på høring til regional kulturmiljøforvaltning og andre berørte parter den 7. november 2023. Riksantikvaren mottok 32 høringssvar.

Riksantikvaren får bred støtte for hovedtrekkene i evalueringen, og flertallet av respondentene gir tilbakemelding om at de oppfatter evalueringen og beskrivelsen

av gjenstående behov som både dekkende og gjenkjennelig.

Riksantikvaren har foretatt mindre justeringer i rapporten med bakgrunn i høringsinnspillene.

1.3.4 Konsultasjon med Sametinget

Riksantikvaren har gjennomført to konsultasjoner med Sametinget som en del av evalueringer: 20. september 2023 og 7. november 2023.

Konsultasjonene var avgrenset til bevaringsprogrammene for

- > Fredete bygninger i privat eie
- > Fartøy
- > Utvalgte arkeologiske kulturminner (BARK)

Tema i den første konsultasjonen var kilder, viktige perspektiver og problemstillinger, sett fra Sametingets perspektiv.

Den andre konsultasjonen ble gjennomført like før utkast til evaluering ble sendt på høring. Den omfattet evalueringen av de tre aktuelle bevaringsprogrammene i tillegg til Riksantikvarens overordnede drøfting og konklusjon.

I konsultasjonen kom det frem at Sametinget opplever Riksantikvarens argumentasjon for å avslutte bevaringsprogrammet for samiske kulturminner, som for svak. De ønsker at Riksantikvaren fremmer forslag om at bevaringsprogrammet fortsetter eller at det etableres et tilpasset program eller en tilskuddsordning hvor Sametinget kan søke eller motta midler for å løse gjenstående utfordringer.

Riksantikvaren vurderer fremdeles at det er riktig å avslutte bevaringsprogrammet for samiske kulturminner, og har opprettholdt denne anbefalingen.

Når det gjelder bevaringsprogrammet for fartøy, ønsker Sametinget at "urfolksperspektivet" føres opp som en gjenstående utfordring. "Urfolksperspektivet" er inkludert i oversikten over gjenstående utfordringer.

Sametinget fremmet ikke forslag til endring for BARK.

1.4 GJENNOMFØRING AV EVALUERINGEN

Riksantikvaren har stått for evalueringen. Vi har involvert fylkeskommunene, Sametinget, de arkeologiske forvaltningsmuseene og andre aktuelle og berørte parter gjennom spørreundersøkelsen og innspillmøter. Riksantikvaren har fått svært positive tilbakemeldinger på opplegget for og graden av involvering.

1.4.1 Dette ser vi nærmere på i evalueringen

Hvor godt har de enkelte programmene fungert?

Målet med etableringen av de 10 bevaringsprogrammene i 2007 var å sette i stand fredete og fredningsverdige kulturminner. Programmene omfattet "grunnleggende forvaltning av kulturhistoriske verdier" (Meld. St. 16 (2019-2020)) og skulle bidra til å målrette og effektivisere etablert vernearbeid. Arbeidet skulle gi synlige resultater.

Som grunnlag for evalueringen har Riksantikvaren gjennomgått relevante politiske dokumenter og styringsdokumenter fra og med 2007 til og med 2022. Formålet har vært å undersøke på hvilken måte disse beskriver bevaringsprogrammene – hva de innebar,

hvilke tiltak de omfattet, avgrensning, omfang og målsettinger.

I vurderingen av hvor godt de enkelte programmene har fungert har vi sett på i hvilken grad programmene:

1. har bidratt til å målrette og effektivisere vernearbeidet
2. har nådd de kvantitative og kvalitative målene eller levert resultater som innfrir disse

"Effektivisere" forstår vi som at programmene har vært økonomisk, faglig og organisatorisk hensiktsmessige. I dette legger vi at de økonomiske virkemidlene har vært benyttet på riktige tiltak og/eller kulturminner, at programmene har bidratt til nettverksbygging, fag- og metodeutvikling, og at det er foretatt nødvendige avgrensinger og prioriteringer.

På bakgrunn av dette har vi for de enkelte programmene undersøkt følgende:

- > Har det vært utarbeidet en egen programplan/styringsdokumenter? Har disse vært fulgt opp?
- > Har omfanget og avgrensning av objekter/lokalteter i programmet vært tydelig?
- > Har de økonomiske virkemidlene hatt en hensiktsmessig innretning med tanke på programmets målsetting?
- > Har programmets målsetting vært tydelig?
- > Har programmets målsetting vært realistisk?
- > Har programmet bidratt til nettverks- og kompetansebygging innenfor fagfeltet?

Vurdering av måloppnåelse

I en vurdering av måloppnåelse er det avgjørende *hva* man måler, på *hvilken* måte og med *hvilket* datagrunnlag. For de 10 bevaringsprogrammene har målsettingene både vært

- > kvantitative (andelen objekter som har oppnådd normalt vedlikeholdsnivå innen 2020) og
- > kvalitative (i hvilken grad spesifiserte utfordringer har vært løst).

Vi har vurdert måloppnåelse i forhold til:

- > **Resultater knyttet til de nasjonale målene:** Andelen objekter i programmet som har oppnådd statusene ingen umiddelbare behov/normalt vedlikeholdsnivå /er sikret per utgangen av 2022. Andelen objekter som har fått forbedret tilstandsgrad siden tidligere målinger. Her er det ønskelig å ha målinger/data fra etableringen av programmene.
- > **Program-mål:** Både i St.meld. nr. 16 (2004-2005) og i Meld. St. nr. 35 (2012-2013) beskrives utfordringer med relevans for eller direkte tilknytning til de 10 bevaringsprogrammene. I begge meldingene presenteres tiltak og/eller strategier for oppfølging. Som en del av vurderingen av måloppnåelsen for de enkelte programmene, er det relevant å se hvordan utfordringsbildene står seg i dag – er utfordringene løst eller tatt hånd om, og er de foreslåtte strategiene og tiltakene gjennomført, slik at vi kan vi se resultater eller ønsket effekt.

I vurderingen av måloppnåelse har vi ikke sett nærmere på størrelsen på de ulike tilskuddspostene eller tilgjengelige forvaltningsressurser. Dette har vi vurdert

til å være utenfor rammene av oppdraget for evalueringen.

1.5 GRENSEOPPGANGEN MELLOM BEVARINGSPROGRAM OG TILSKUDDSPOSTER

Riksantikvaren forstår bevaringsprogram og tilskuddsposter som to separate virkemidler/verktøy med delvis sammenfallende målsettinger og formål. Det er derfor ulikt i hvor stor grad avslutningen av *bevaringsprogrammene* vil ha betydning for *hvem* som mottar tilskudd og til *hva*.

Med bevaringsprogram forstår vi en midlertidig organisering av innsats og virkemiddelbruk som er etablert for å koordinere, styre og overvåke prosjekter og aktiviteter relatert til strategiske mål om å sette i stand fredete og fredningsverdige kulturminner (jf. St. Meld. nr. 26 (2006-2007) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets tilstand*). Gjennomføringen av bevaringsprogrammene har vært avhengig av årlige bevilgninger over Riksantikvarens tilskuddsposter på statsbudsjettet. Tilskuddspostene eksisterte i stor grad før bevaringsprogrammene ble etablert. Bevaringsprogrammene forutsatte en systematikk i hvordan de allerede eksisterende tilskuddsmidlene skulle forvaltes og prioriteres. Som følge av dette har bevaringsprogrammene og tilskuddspostene vært forvaltet mer eller mindre under ett. I 2021 fastsatte departementet tilskuddsforskrifter for tilskuddsordningene som ligger under Riksantikvaren ansvarsområde, blant annet for å tydeliggjøre formålet med og vilkårene for de ulike ordningene.

Denne forståelsen innebærer at avslutning av bevaringsprogrammer ikke betyr det samme som at virkemidlene, tilskuddsordningene, forsvinner. Avslutningen av bevaringsprogram kan likevel ha betydning for hvem eller hva som kan og/eller skal prioriteres for tilskudd fra de enkelte postene. Som eksempel er ikke de 15 tekniske og industrielle anleggene fra bevaringsprogrammet gitt en tilsvarende prioritet i forskriften for post 72. En avslutning av bevaringsprogrammet, uten samtidige endringer av tilskuddsposten, vil derfor kunne få stor betydning for disse anleggene.

Evalueringen er avgrenset til bevaringsprogrammene, og vi går derfor ikke nærmere eller systematisk inn på de ulike tilskuddspostenes innretning eller formål.

Bevaringsprogrammene, et tiltak for å nå 2020-målene

I dette kapitlet gjennomgår vi bakgrunn for og formål med opprettelsen av bevaringsprogrammene. Vi redegjør kort for programmene slik de ble utformet og foretar en overordnet gjennomgang av relevante politiske dokumenter og styringsdokumenter.

2.1 ETABLERING

De 10 bevaringsprogrammene for fredete og fredningsverdige kulturminner og kulturmiljøer ble formelt etablert gjennom behandlingen av St.meld. nr. 26 (2006-2007) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*. Grunnlaget ble likevel lagt allerede i St. meld. nr. 16 (2004-2005) *Leve med kulturminner*. Her la man opp til en tiltakspakke fram mot 2020. Bakgrunnen

var at viktige kulturminner og kulturmiljøer var forfalt, ødelagt og fjernet. Forfallet var akselererende. Tiltakspakken skulle blant annet sikre at «viktige kulturminner og kulturmiljøer ikke går tapt», for eksempel ved å bidra til «bedre rammebetingelser for private eiere». Meldingen beskriver tilstanden til viktige kategorier kulturminner og kulturmiljøer og de utfordringene som forvaltningen, eierne og andre aktører sto overfor i arbeidet med å ta vare på disse. Det ble presentert strategier og tiltak, som skulle svare på utfordringene.

Tabellen på neste side gjengir relevante utfordringer, strategier og tiltak fra meldingen.



De 10 bevaringsprogrammene

- > Fredete bygninger i privat eie
- > Samiske kulturminner
- > Stavkirkene
- > Verdensarv
- > Tekniske og industrielle kulturminner
- > Brannsikring av tette trehusmiljøer og stavkirker
- > Fartøy
- > Ruiner
- > Bergkunst
- > Utvalgte arkeologiske kulturminner

Tabell 2 gjengir relevante utfordringer, strategier og tiltak fra St. meld. nr. 16 (2004-2005) *Leve med kulturminner*.

| Utfordringer, strategier og tiltak i St. meld. Nr. 16 (2004-2005) <i>Leve med kulturminner</i> | | |
|--|--|--|
| Program | Hovedutfordringer | Strategier og tiltak |
| Privateide fredete bygninger og anlegg | <ul style="list-style-type: none"> > Vedlikeholdssituasjonen varierer mye. Bygninger i bruk er jevnt over i bedre stand enn de som ikke er i bruk, men også bygninger i bruk kan ha store utfordringer. > Mange eiere opplever at staten i for liten grad oppfyller forpliktelsene i kulturminneloven om å støtte antikvarisk fordyrende vedlikehold, fordi bevilgede tilskuddsmidler i liten grad står i forhold til behovene. | <ul style="list-style-type: none"> > Alle fredete bygninger skal settes i stand i løpet av 15-20 år > Hovedansvaret skal fortsatt ligge hos eier, men staten skal, i vesentlig større grad, dekke merkostnader til antikvarisk istandsetting og vedlikehold av fredete eiendommer. Det skal tas hensyn til at bygninger som ikke er i bruk, kan ha ekstra store kostnader. > Det skal være et tett samarbeid mellom den regionale kulturminneforvaltningen, eierne og andre bevilgende myndigheter om gjennomføringen. > Fordelsbeskatning av egen bolig og fritidsbolig skal utvikles. > Effekten av de statlige finansieringsordningene for fredete og verneverdige bygninger skal evalueres av departementet i slutten av stortingsperioden 2005-2009. |
| Samisk bygningsvern | <ul style="list-style-type: none"> > Den samiske kulturarven må gis større oppmerksomhet for å sikre verdier og hindre forfall. > Det er behov for en konkret vurdering av bygninger som må prioriteres for vern i et langsiktig perspektiv, > Det er behov for styrket kompetanse når det gjelder samisk bygningsvern. | <ul style="list-style-type: none"> > Samisk bygningsarv skal gis høyere prioritet. > Departementet vil ta initiativ til å utarbeide en plan for den videre oppfølgingen av Sametingets prosjekt om samisk bygningsarv |
| Stavkirkene | <ul style="list-style-type: none"> > Til tross for at stavkirkene har vært høyt prioritert i kulturminnearbeidet de siste årene, er de fremdeles i dårlig bygningsmessig stand. De har til dels alvorlige skader i hovedkonstruksjon, og eiere står også overfor store vedlikeholdsoppgaver, blant annet tjærebrenging og reparasjoner av spontak. > Alle de 28 stavkirkene har installert brannsikringsanlegg. Disse slites ned over tid, og en står overfor store utfordringer i arbeidet med å oppgradere anleggene og å opprettholde en stabil og sikker drift. > Stort antall besøkende fører til slitasje på bygning og dekor. | <ul style="list-style-type: none"> > Riksantikvaren har satt i gang et eget prosjekt for å sette i stand alle landets stavkirker i løpet av en tiårsperiode. Da skal kirkene være i bygningsmessig god forfatning og ha ordinært vedlikeholds nivå. > Dekor og inventar skal være konserverv, og dokumentasjon med oppmåling og foto skal være avsluttet. Det er et viktig mål at eierne som ledd i denne satsingen, får kompetanse til selv å stå for det framtidige vedlikeholdet. > Oppgradering av brannsikringsanleggene inngår i arbeidet. > Det skal utvikles modeller og metoder som sikrer at kirkenes verdier kan bli formidlet innenfor grensene av hva stavkirkene tåler uten å ta skade. > I årene framover vil det bli prioritert å sette i stand og sikre stavkirkene. > Målet er at samtlige stavkirker skal være satt i stand og sikret innen 2015. |

| | | |
|--|---|---|
| <p>Verdensarven</p> | <p>Bryggen i Bergen: Det er vesentlige utfordringer knyttet til istandsetting og vedlikehold. Det er store setningsskader, tømmerfundamentene er til dels i oppløsning og det er vesentlige råteskader mot dråpefallet mellom husrekkene.</p> <p>Bergstaden Røros: Det er store behov for istandsettingstiltak.</p> <p>Bergkunsten Alta: Det er utfordringer knyttet til å sikre områdene mot skadeverk og nedbryting. Dagens virkemidler deker ikke nødvendig skjøtsel, sikring, dokumentasjon og tilrettelegging. Kunsten i iepmaluokta/Hjemmeluft forringes, og andre nødvendige sikringstiltak ved andre lokaliteter må utsettes.</p> <p>Urnes stavkirke: Urnes stavkirke inngår i handlingsplanen for å sette i stand stavkirkene.</p> <p>Vega: Det er utfordringer knyttet til vedlikehold av bygninger i vær som ikke lenger har fast bosetting, med skjøtsel av landskapet, tilrettelegging for tradisjonelle næringsveier og utvikling av modeller for bærekraftig bruk av et artsrikt og sårbart landskap.</p> | <p>Bryggen i Bergen: Bryggen skal settes i stand til et ordinært vedlikeholds nivå i løpet av 20 år. Dette vil potensielt ha god effekt for kompetansebygging.</p> <p>Bergstaden Røros: Det vil bli satt i verk nødvendige tiltak for å sette i stand statens eiendommer og anlegg på Røros og sikre dem et løpende vedlikehold. Arbeidet skal gjennomføres i en tiårsperiode.</p> <p>Arbeidet med å få en samisk kulturminnedimensjon inn i verdensarvområdet vil bli utført i samarbeid med Sametinget.</p> <p>Bergkunsten Ata: Riksantikvaren har, sammen med berørte regionale og lokale myndigheter og aktører, har utarbeidet en forvaltningsplan for området. Innsatsen for å sikre bergkunsten i Alta vil bli trappet opp.</p> <p>Vega: Arbeidet med å sikre verdiene skal trappes opp på grunnlag av analyser og tilrådninger som følger av arbeidet med forvaltningsplanen.</p> |
| <p>Tekniske og industrielle kulturminner</p> | <ul style="list-style-type: none"> > Det er foretatt et utvalg på 10 tekniske og industrielle anlegg > Alle disse ti har bygningsmassen og, med ett unntak, produksjonsutstyret i behold, og de egner seg derfor godt som museer. > For å sikre de store investeringene blir det også gitt faste tilskudd til vedlikehold. Kultur- og kirke departementet gir støtte til museumsvirksomheten. > Det gjenstår fortsatt mye arbeid på de 10 anleggene før de når et normalt vedlikeholds nivå. > Museumsvirksomheten kan ikke utnytte potensialet for fullt før anleggene har nådd et normalt vedlikeholds nivå. <p>Utfordringer utover de 10 anleggene:</p> <ul style="list-style-type: none"> > De 10 representerer kun deler av industrihistorien > Industriens bygninger har ofte stort potensiale for ny bruk og er en økonomisk ressurs. > Dokumentasjon av produksjonsutstyr som ikke lar seg bevare i bygningen er et alternativ som må vurderes. | <ul style="list-style-type: none"> > I samarbeid mellom MD (Miljøvern departementet) og KKD skal det utarbeides strategier for å fullføre arbeidene med å sette i stand de 10 anleggene. Dette kan innebære at enkelte anlegg blir prioritert i perioder, mens de øvrige kun kan påregne faste tilskudd til vedlikehold. > Strategien skal ses i forhold til den pågående museumsreformen. > Målet er at de 10 anleggene skal ha et ordinært vedlikeholds nivå innen 2011. <p>Tiltak utover de 10 anleggene:</p> <ul style="list-style-type: none"> > I samarbeid med eiere og regional og lokal forvaltning skal det utarbeides en prioriteringsplan over hvilke øvrige tekniske og industrielle kulturminner som er fredningsverdige, herunder tekniske og industrielle kulturminner knyttet fiske og fangst. > For fredningsverdige anlegg kan det om nødvendig settes i verk sikringstiltak inntil det kan frigjøres tilskuddsmidler til istandsetting og vedlikeholde. > Departementet vil legge vekt på at denne typen kulturminner skal gi verdiskaping gjennom bruk. > Kulturminner som ikke kan bevares, skal dokumenteres. |

| | | |
|---|---|---|
| <p>Forebyggende brannsikring av tette trehusmiljøer i byene</p> | <ul style="list-style-type: none"> > Brann er en konstant trussel i tette trehusmiljøer i byene. > Ansvar for brannsikring er delt på flere parter: Departementer, kommuner, eiere og brukere. > Riksantikvaren har kartlagt om lag 150 tette trehusmiljøer. | <ul style="list-style-type: none"> > Arbeidet med forebyggende brannsikring av tette trehusmiljøer skal videreføres og styrkes i samsvar med målsettingene i St. meld. nr. 41 (2000-2001) <i>Brann og eksplosjonsvern</i>. Ansvarsfordelingen som er beskrevet i meldingen skal legges til grunn. > Riksantikvaren skal bidra gjennom å delta i utviklingen av tiltak og metoder for brannsikring. Dette skal skje gjennom et samarbeid mellom eiere, lokale myndigheter og forsikringsbransjen, for et utvalg historiske trehusmiljøer. |
| <p>Verneverdige fartøy – fartøyvernsentrene</p> | <ul style="list-style-type: none"> > Kravet om sikkerhet til sjøs har økt og har i tilfeller ført til pålegg om endringer som vil gå utover verneverdien til fartøy. > Fartøy forfaller raskere enn andre kulturminner dersom det ikke er kontinuitet i istandsetting- og vedlikeholdsarbeidene. Forutsigbare rammebetingelser er særlig viktig innenfor fartøyvernet. > En rekke fartøytyper som har vært viktige i den maritime historien, er svært store og komplekse. Det vil derfor være meget kostnadskrevenende å sikre et fullt ut representativt utvalg av fartøy. Utfordringene forsterkes av at dette er fartøy som er lite egnet for privat og frivillig drift. > Noen fartøy vil måtte bevares gjennom dokumentasjon, i likhet med tekniske og industrielle anlegg. > Båter og båtbygging har også stått sentralt i den samiske historien. Det er derfor en særlig utfordring å ta vare på samiske båter og båtbyggertradisjoner. <p>På grunn av avgrensningen av evalueringen er utfordringer og tiltak for fartøyvernsentrene ikke inkludert i denne oversikten.</p> | <ul style="list-style-type: none"> > RA skal, i samarbeid med eiere, frivillige og aktuelle museer, lage en plan for fredning og dokumentasjon av fartøy og båter. Planen skal også inneholde en strategi for sikring og vedlikehold. > Det vil være et mål at båtene og fartøyene skal settes i stand i løpet av 20 år. > Det vil bli utarbeidet nærmere retningslinjer eller forskrifter for å ivareta sikkerheten og de antikvariske verdiene knyttet til disse båtene og fartøyene. Det vil bli utarbeidet egne forskrifter for fartøy med status som verneverdige skip. <p>På grunn av avgrensningen av evalueringen er utfordringer og tiltak for fartøyvernsentrene ikke inkludert i denne oversikten.</p> |
| <p>Ruiner av særlig kulturhistorisk verdi</p> | <ul style="list-style-type: none"> > Ruinene er gjennomgående i meget dårlig stand og flere av dem er i ferd med å forsvinne, blant annet som følge av vanninntrengning og frostsprengning. > De fleste ruinene ligger på privat eiendom, men har svært sjelden direkte bruksverdi eller nytteverdi for eier. En del ruiner ligger på kommunal eiendom. | <ul style="list-style-type: none"> > Riksantikvaren vil sette i gang et tiårig prosjekt. Målet vil være bevaring, tilrettelegging for publikum, skjøtsel og pleie av områdene rundt ruinene, overvåkning og langsiktig vedlikehold. > De 12-15 største anleggene vil bli prioritert, samt ruiner som engasjerer lokalmiljøet sterkt. |
| <p>Bergkunst</p> | <ul style="list-style-type: none"> > Bergkunsten er utsatt for forringelse som følge av ulike nedbrytningsprosesser. 95 % av bergkunsten i Norge har skader. Gjennom det tiårige prosjektet «Sikring av bergkunst» er tilstanden til ca. 350 bergkunstfelt dokumentert. | <ul style="list-style-type: none"> > Departementet vil legge til rette for å følge opp bergkunstprosjektet. Arbeidet med å sikre bergkunsten skal videreføres og videreutvikles, med fokus på metodeutvikling for konservering, skjøtsel og formidling. > Utvalgte bergkunstfelt vil bli prioritert, og det vil bli tatt initiativ til å få fram utviklingsstrategier. |
| <p>Skjøtsel og vedlikehold av arkeologiske kulturminner</p> | <ul style="list-style-type: none"> > Mange arkeologiske kulturminner er truet av forvitring, erosjon og fysiske inngrep. > Kulturminnene og verdiene de representerer er ikke godt nok kjent. > I noen tilfeller er de også truet av hærværk. | <ul style="list-style-type: none"> > Det er først og fremst viktig å bidra med statlige midler der det lokale engasjementet er stort og der det knytter seg særlige opplevelses- og formidlingsverdier til kulturminner. > Det skal gjennomføres en tiårig satsning på skjøtsel og istandsetting av et utvalg viktige arkeologiske kulturminner i samsvar med disse kriteriene. |

I arbeidet med bevaringsprogrammene skulle det legges vekt på «synlige resultater».

St. meld. nr. 26 (2006-2007) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand* gir ingen utfyllende beskrivelse av de enkelte

programmene eller aktiviteter og virkemidler knyttet til dem, kun en kort og generell oppstilling: «Programmene vil omfatte gjennomgang av kulturminnernes tilstand og status og tiltak for sikring, istandsetting og vedlikehold.»

Tabell 3 Programtittel og målformuleringene for de 10 bevaringsprogrammene, slik disse ble presentert i St. meld. nr. 26 (2006-2007) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*.

| Bevaringsprogram | Målsetting |
|---|--|
| Fredete kulturminner i privat eie | Det er et mål at alle fredete bygninger i privat eie skal være satt i stand til ordinært vedlikeholds nivå innen 2020. Det er også et mål å få i gang en «istandsettingsaksjon» i åtte fylker. |
| Samiske kulturminner | Det er et mål at tilstanden på den fredete bygningsmassen skal være kartlagt, og det skal foreligge en plan for sikring og istandsetting innen 2009. |
| Stavkirkene | Målet er at alle de 28 stavkirkene da er satt i stand, 16 av dem innen 2009. |
| Verdensarven | Regjeringen vil at de norske verdensarvlokaltetene skal utvikles som fyrtårn for den beste praksisen innenfor natur- og kulturminneforvaltning. Denne praksisen skal være godt kjent og skape forbilder for kommuner og lokalsamfunn over hele landet. Egne målsettinger ble formulert for de nå syv ulike verdensarvstedene. For <i>Bryggen i Bergen</i> er det langsiktige målet å sette i stand bygningsmiljøet til et ordinært vedlikeholds nivå, få kontroll med overvann og grunnvannsheving. <i>Bergkunsten i Alta</i> er spredt over et stort område med flere lokaliteter, og området trenger nye sikringstiltak. Målet er at det innen 2009 skal lages en samlet plan for sikring og formidling. Det er et siktemål å utvide <i>Røros verdensarvområde</i> i løpet av to til fire år. Til nå er det bare bergstaden Røros som har vært innlemmet i verdensarven. Det utvidete området omfatter også gruveanleggene, infrastrukturen og jordbruksområder, og gir en ny mulighet for å forstå helheten og eksistensgrunnlaget for gruvesamfunnet. Arbeidet med å sette i stand gamle uthus som er viktige for bymiljøet fortsetter. I 2006 ble dette uthusprosjektet utvidet til Småsætran-området. <i>Urnes stavkirke</i> skal restaureres og vil bli tilrettelagt som åpen byggeplass for besøkende. Istandsettingsarbeid har stor pedagogisk verdi og vil kunne bli en attraksjon. Det er et mål at <i>Vestnorsk fjordlandskap</i> og <i>Vegaøyen</i> i 2009 skal ha helhetlige og lokalt forankrete forvaltningsplaner for natur- og kulturverdiene i områdene og en strategi for gjennomføring av tiltak. |
| Tekniske og industrielle kulturminner | Målet er å sette i stand de ti prioriterte tekniske og industrielle kulturminnene til normalt vedlikeholds nivå innen 2011, slik at den industrihistorien de forteller, kan formidles. |
| Brannsikring av historisk trebebyggelse | Målet med programmet er å videreføre og styrke arbeidet med forebyggende brannsikring av tette trehusmiljø i samsvar med målsettingen i St. meld. nr. 41 (2000-2001) <i>Brann og eksplosjonsvern</i> . Stavkirkene skal ha høyt sikkerhetsnivå. Brannsikkerheten i inntil 50 tette trehusmiljøer skal økes, og enkle brannsikringstiltak i fredete bygninger skal gjennomføres. |

| | |
|------------------------------------|--|
| Fartøy | Målet med programmet er å sette i stand fartøy som kulturminner og finne en bærekraftig bruk blant annet til undervisning. |
| Ruiner | Å sikre, konservere og skjøtte ruinene og legge dem til rette for besøkende. Det er et mål at alle anleggene i ruinprosjektet skal sikres ordinært vedlikeholds nivå og at systematisk tilsyn og vedlikehold etableres. |
| Bergkunst | Utnytte utviklet kompetanse til å begrense eller forsinke skadene og å gjøre mer av bergkunsten bedre tilgjengelig. Dette skal gjøres gjennom dokumentasjon, konservering, skjøtsel og tilrettelegging. |
| Utvalgte arkeologiske kulturminner | Målet med programmet er å sørge for at et representativt utvalg av arkeologiske kulturminner fra ulike tidsepoker med deres egenart og variasjon blir sikret. Kulturminner som det knytter seg stor lokal interesse til, vil bli prioritert. |

Det ble ikke presentert noen felles struktur for programmene i forbindelse med etableringen av dem. Programmene var svært ulike, både med tanke på type kulturminner, omfang – antall kulturminner, aktører, oversikt over populasjon og tilstand, samt utfordringsbilde. Det ble redegjort for målsettingen for alle programmene, men ikke i form av måltall for alle, og det ble heller ikke definert indikatorer.

Gjennomføringen av bevaringsprogrammene var avhengig av årlige bevilgninger over statsbudsjettet.

Ifølge Meld. St. 35 (2012-2013) ble bevaringsprogrammene ble satt i gang med virkning fra budsjettåret 2007.

2.2 2007-2012

Den første omtalen i statsbudsjettet til Klima- og miljødepartementet, er fra 2008. Omtalen er kort og knyttet til den overordnede bakgrunnen for, målsettingen med og gjennomføringen av programmene:

Kulturminne og kulturmiljø er utsette for forfall, skadar og øydelegging. For å motverke dette skal det gjennomføres

10 bevaringsprogram for freda og fredingsverdige kulturminne.

Programma vil omfatte ein gjennomgang av kulturminnas tilstand og av aktuelle tiltak for å sikre, setje i stand og vedlikehalde dei.

Beskrivelsen er i stor grad lik den som ble gitt ved etableringen av programmene, og er fremdeles uten mer utfyllende informasjon om tiltak og aktiviteter i de ulike programmene. Heller ikke i tildelingsbrev til Riksantikvaren fra den samme perioden foreligger det noen nærmere beskrivelse av bevaringsprogrammene. Tildelingsbrevet for 2008 inneholder kun oppdraget om å

Utvikle et grunnlag for bevaringsprogrammet for utvalgte arkeologiske kulturminner som igangsettes i 2009 jf. RM kap. 7. 3. 1, pkt 10.

Tilsvarende oppdrag ble ikke gitt for noen av de andre bevaringsprogrammene.

I de påfølgende årene blir bevaringsprogrammene og oppfølgingen av dem trukket frem som en prioritert oppgave i tildelingsbrevene til

Riksantikvaren. Dette gjøres uten nærmere beskrivelser av hva programmene innebærer, eventuelle tiltak eller aktiviteter. Fokuset er på programmene som en «økt satsning», med forventning om raske og konkrete resultater.

I 2008-2009 gjennomførte Riksrevisjonen en forvaltningsrevisjon av Miljøverndepartementet: *Riksrevisjonens undersøkning av korleis Miljøverndepartementet varetek det nasjonale ansvaret sitt for freda og verneverdige bygningar* (Riksrevisjonen 2009). Formålet var å undersøke hvordan departementet fulgte opp St.meld. nr. 16 (2004-2005), herunder «I kva grad sikrar Miljøverndepartementet at alle freda bygningar har eit ordinært vedlikehaldsnivå innan 2020?».

Riksrevisjonen la vekt på i

kva grad Miljøverndepartementet har utvikla mål på området bygningsvern, i kva grad departementet har innhenta styringsinformasjon og vidareformidla styringssignal og informasjon, og i kva grad det er utvikla effektive verkemiddel.

I rapporten ble det konkludert med at

Samla sett viser undersøkinga vesentlige svakheiter i korleis Miljøverndepartementet varetek sitt overordna nasjonale ansvar for freda og verneverdige bygningar(...).

Det ble også funnet mangler ved departementets mål- og resultatstyring samt grad av styringsinformasjon innenfor blant annet bygningsvernområdet. I hovedkonklusjonen la Riksrevisjonen til grunn at «sentrale forutsetninger for å kunne nå målene ikke er på plass og at dette innebærer en vesentlig risiko for at

de sentrale målene ikke blir nådd innen 2020».

Bevaringsprogrammene for stavkirker og kulturminner i privat eie blir i statsbudsjettet for 2009 omtalt som programmene med høyest prioritet siden etableringen i 2007. Om bevaringsprogrammet for FRIP (Fredete kulturminner i privat eie) står det blant annet:

Gjennom programmet har ein fått god oversikt over behovet for vedlikehald. Til no er 60 pst. av dei freda bygningane i privat eige ferdig registrerte. Tilskotsmidlane blir gitt til dei kulturminna der behova er størst og effektane best. Dette har ført til at trenden er snudd i positiv retning og at vi er på god veg til å nå målet.

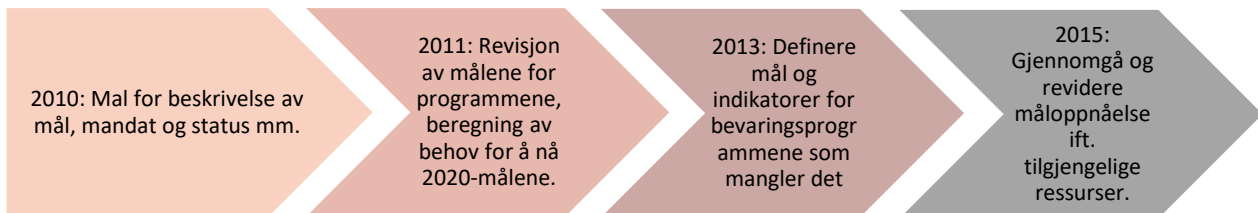
Finanskrisen 2008/2009 medførte en betydelig økning på flere av Riksantikvarens tilskuddsposter, og dette var trolig en viktig årsak til at det i statsbudsjettet for 2010 ble slått fast at

Erfaringar frå arbeidet med bevaringsprogramma viser at med framhaldande styrke og målretta innsats vil det vere mogleg å nå dei nasjonale måla innan 2020.

Samtidig ble det også slått fast at bevaringsprogrammene for fartøy og tekniske og industrielle kulturminner «inneber spesielt store utfordringar, ikkje minst budsjettmessig.», og for verdensarv har behovene økt.

I tildelingsbrevet for 2010, året etter Riksrevisjonens rapport fikk Riksantikvaren i oppdrag å «bistå Miljøverndepartementet i arbeidet med å utarbeide en felles mal for beskrivelse av mål, mandat, status med videre for de ti bevaringsprogrammene».

Dette var det første av flere oppdrag knyttet til strukturen rundt bevaringsprogrammene.



Figur 1 viser oppdrag fra KLD til RA og leveranser fra RA knyttet den overordnede strukturen rundt og målformuleringene for bevaringsprogrammene.

Riksantikvaren leverte på oppdraget i februar 2011, men presiserte i leveransen at malen kun omfattet «istandsettingen innenfor programmene. Det er andre målformuleringer også, blant annet for forvaltning, som ikke er behandlet her.»

Beskrivelsene omfatter punktene

- > mål,
- > forutsetninger,
- > utfordringer, risiko og sårbarhet,
- > status og
- > økonomi.

For flere av bevaringsprogrammene viser dokumentet til utfordringer som har sammenheng med de strukturelle forholdene rundt programmene: Som eksempel var rapportering på programresultater utfordrende både for programmet for fartøy og fredete bygninger i privat eie, ettersom det ikke

forelå tilstrekkelig oversikt over antallet og tilstanden på objektene, og fordi Askeladden ikke ble benyttet. Det var nødvendig å definere programmene nærmere for å kunne svare for disse manglene. For bevaringsprogrammene for teknisk-industrielle kulturminner, verdensarv og brannsikring av tette trehusmiljøer ble det pekt på utfordringer knyttet til uavklart ambisjonsnivå.

I mai samme år foretok Riksantikvaren endringer av målene for flere av bevaringsprogrammene. Bakgrunnen var behovet for at målene var oppdaterte og i samsvar «(...) med Riksantikvarens øvrige planer og strategier, og med nasjonale mål. Behovet for oppdatering/endring er også påpekt av MD.». Endringene er presentert i tabell 4 på neste side.

Tabell 4 viser Riksantikvarens justering av målene for flere av bevaringsprogrammene, 2011. De "opprinnelige målene" stemmer ikke overens med målformuleringene fra St. meld. nr. 26 (2006-2007) for alle programmene. Dette kan indikere at det også har vært foretatt andre justeringer i perioden 2007 til 2011.

| Bevaringsprogram | Opprinnelig mål | Justert mål |
|---|---|--|
| Fredete bygninger i privat eie | Alle fredete bygninger i privat eie skal ha ordinært vedlikeholdsnivå i 2020. Et opplegg for systematisk oppfølging av tilstand og tilskudd til vedlikehold skal etableres. | Alle fredete bygninger i privat eie skal være satt i stand til ordinært vedlikeholdsnivå innen 2020. |
| Samiske | Tilstanden på den fredete bygningsmassen skal være kartlagt og det skal foreligge en plan for sikring og istandsetting innen 2009. | Automatisk fredete samiske bygninger og deres tilstand skal være kartlagt og det skal foreligge en plan for istandsetting innen 2015. |
| Stavkirkene | De 28 stavkirkene skal være satt i stand innen 2015. Delmål: <ul style="list-style-type: none"> • å sette i stand stavkirkene slik at de kan bevares for ettertiden • å konservere dekoren og kirkekunsten • å supplere dokumentasjonen av stavkirkene som grunnlag for forskning og rekonstruksjon av tapte deler • å bygge opp lokal håndverkskompetanse for videre vedlikehold • å installere brannsikringssystemer på et best mulig nivå innenfor de praktiske begrensninger som finnes | De 28 stavkirkene skal være satt i stand til ordinært vedlikeholdsnivå innen 2015. For å få samme struktur som i de andre programmene, kuttes delmålene ut (disse tingene kan tas med i "forutsetninger" for programmet). |
| Verdensarv | De norske verdensarvstedene skal utvikles som fyrtårn for den beste forvaltningspraksis innenfor natur- og kulturminneforvaltning. I tillegg lister St. meld. nr. 26 (2006-2007) opp egne mål for flere av stedene. Disse kan sammenfattes som tre mål: <ul style="list-style-type: none"> • Best mulig tilstand • Best mulig forvaltning • Best mulig formell beskyttelse | Forslag til endring: Hvert verdensarvsted bør få sitt eget oppdaterte mål. Leder møtet bes ta stilling til hvordan dette skal gjøres. |
| Tekniske og industrielle kulturminner | De ti prioriterte tekniske og industrielle kulturminnene skal være istandsatt innen 2011. | De elleve prioriterte tekniske og industrielle kulturminnene skal være istandsatt innen 2015. |
| Brannsikring av tette trehusmiljøer og stavkirker | Videreføring og styrking av arbeidet med forebyggende brannsikring av tette trehusmiljøer i tråd med St.meld. nr. 41 (2000-2001) <i>Brann- og eksplosjonsvern</i> . | Arbeidet med brannsikring av tette trehusmiljøer skal videreføres og styrkes i tråd med St.meld. nr. 35 (2008-2009) Brannsikring. Brannsikringen av stavkirkene skal opprettholdes på et høyt nivå. |
| Fartøy | Sette i stand fartøy som kulturminner og finne en bærekraftig bruk | Forslag til endring (i tråd med fartøyvernplanen): Et representativt utvalg bevaringsverdige fartøy skal sikres innen 2020. |
| Ruiner | Sikre, konservere og skjøtte ruinene og legge dem til rette for publikum innen 2015. | Et utvalg ruiner skal sikres og gjøres tilgjengelig for publikum innen 2020. |
| Bergkunst | Begrense og forsinke skader og gjøre bergkunst bedre tilgjengelig gjennom bruk av utviklet kompetanse. Sikre og tilgjengeliggjøre et representativt utvalg bergkunstlokalteter gjennom dokumentasjon og tiltak. Formidle og tilrettelegge utvalgte lokaliteter for besøk, samt sørge for kunnskapsoppbygging og metodeutvikling. | Et representativt utvalg lokaliteter skal sikres og gjøres tilgjengelig for publikum innen 2020. |
| Utvalgte arkeologiske kulturminner | Sørge for at et representativt utvalg av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer blir sikret | Et representativt utvalg av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer skal sikres og gjøres tilgjengelig for publikum inn en 2020. (I tråd med målformulering i programplan for BARK.) |

2.3 2013-2022

I april 2013 ble Meld. St. 35 (2012-2013) *Framtid med fotfeste* godkjent i statsråd.

Meldingen opprettholder ambisjonene og målene fra *Leve med kulturminner*. Samtidig som den skal være et grunnlag for å «forbedre kulturminneforvaltningen i tråd med Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon».

Meldingen omtaler bevaringsprogrammene under kapittel 3 «Arbeidet som er gjennomført siden Stortingets behandling av St.meld. nr. 16 (2004-2005) *Leve med kulturminner* og kapittel 4 «Gjenstående utfordringer for å nå 2020-målene og politiske grep i kulturminnearbeidet i årene som kommer». Det er en utfordring at tekstene på de to stedene oppgir to ulike program-mål for flere av programmene. I kapittel 3, som omhandler arbeidet som er gjennomført, er det oppgitt målformuleringer som ikke er tråd med

tidligere stortingsmeldinger eller Riksantikvarens ledermøtesak av 2011. I kapittel 4 er derimot målformuleringene fra tidligere dokumenter oppgitt. Hvorvidt hensikten i realiteten har vært å justere eller oppdatere målsettingene for bevaringsprogrammene er derfor uklart.

I en oppdatering på status for bevaringsprogrammene per januar 2013, gjengir meldingen de viktigste utfordringene med tanke på 2020-målene. I alle programmene gjensto «en del arbeid før 2020-målene er nådd». De enkelte programmene sto overfor ulike utfordringer, men det var også utfordringer på tvers av programmene som innebar en trussel for måloppnåelse innen 2020: Mangel på handverkskompetanse, kapasitet og ressurser. Utfordringene med forslag til tiltak for de enkelte bevaringsprogrammene, er oppsummert i tabellen på neste side.

Tabell 5 viser bevaringsprogrammenes målsettinger i Meld. St. 35 (2012-2013). De to målene som er oppgitt for de samiske kulturminnene innebærer vidt ulike ambisjonsnivå, der det ene kun omfatter en plan for sikring, mens det andre også omfatter et mål for istandsetting.

| Bevaringsprogram | Målsetting 2013 |
|---|--|
| Fredete kulturminner i privat eie | Alle fredete bygninger i privat eie skal være satt i stand til ordinært vedlikeholds nivå innen år 2020. |
| Samiske kulturminner | <p>Programmet har to målformuleringer.</p> <p>Kapittel 3: Automatisk fredete samiske bygninger og deres tilstand skal være kartlagt og det skal foreligge en plan for sikring, vedlikehold og istandsetting innen 2017. I likhet med fredete bygninger i privat eie, skal også disse være satt i stand til ordinært vedlikeholds nivå innen 2020.</p> <p>Kapittel 4: De automatisk fredete, samiske bygningene og deres tilstand skal være kartlagt innen 2017, og det skal foreligge en plan for sikring, vedlikehold og istandsetting.</p> |
| Stavkirkene | De 28 stavkirkene skal være satt i stand til ordinært vedlikeholds nivå innen 2015. |
| Verdensarven | Målet med bevaringsprogrammet for verdensarven er å utvikle de syv norske verdensarvområdene som fyrtårn for den beste praksisen innen natur- og kulturminneforvaltning. Gjennom programmet skal verdensarvområdene sikres en best mulig tilstand, forvaltning og formell beskyttelse. Beskrivelser og vurderinger for programmet bygger på Miljøverndepartementets strategidokument «Ny, helhetlig verdensarvpolitikk». |
| Tekniske og industrielle kulturminner | De fjorten prioriterte tekniske og industrielle kulturminnene skal settes i stand. Ti av anleggene skal være istandsatt innen 2015, og de fire anleggene som nylig er inkludert i programmet skal være istandsatt innenfor en tidsramme på 3-5 år. |
| Brannsikring av historisk trebebyggelse | Målet er at sikringen av stavkirkene skal være på et høyt nivå, og at man viderefører og styrker arbeidet med å brannsikre de tette trehusmiljøene. Arbeidet med brannsikring av tette trehusmiljøer skal videreføres og styrkes i tråd med St. meld. nr. 35 (2008-2009) <i>Brannsikkerhet</i> . Brannsikringen av stavkirkene skal opprettholdes på et høyt nivå. |
| Fartøy | Et representativt utvalg av bevaringsverdige fartøy skal sikres innen 2020. |
| Ruiner | Et utvalg ruiner skal sikres og gjøres tilgjengelig for publikum innen 2020. |
| Bergkunst | Et representativt utvalg lokaliteter skal sikres og gjøres tilgjengelig for publikum innen 2020. |
| Utvalgte arkeologiske kulturminner | Et representativt utvalg av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer skal sikres og gjøres tilgjengelig for publikum innen 2020. |

Tabell 6 viser utfordringer og tiltak for bevaringsprogrammene slik de er gjengitt i Meld. St. 35 (2012-2013) *Framtid med fotfeste - Kulturminnepolitikken*

| Status for utfordringer og tiltak for bevaringsprogrammene i Meld. St. 35 (2012-2013) | | |
|---|--|--|
| Program | Behov og utfordringer | Departementet vil: |
| Fredete kulturminner i privat eie | <ul style="list-style-type: none"> > Øke tilskuddsmidlene vesentlig hvis det skal være mulig å nå 2020-målet. > Motivere eiere av bygninger som ikke lenger er i bruk til å sette disse i stand. > Sikre jevnt vedlikehold av bygninger som er istandsatt for å sikre at kulturhistoriske verdier blir ivaretatt. | <ul style="list-style-type: none"> > Utforme en tilskuddsordning for å gi incentiver for systematisk vedlikehold av bygninger som er satt i stand. > Sikre ytterligere forutsigbarhet for eier. > Prioritere istandsetting av de bygninger og anlegg som har størst skader og mangler. > Videreutvikle rutiner og systemer for løpende oppdatering av behovsanalysene. |
| Samiske kulturminner | <ul style="list-style-type: none"> > Flytende hundreårsgrense for hva som er automatisk fredet. > Prinsipper for prioritering av ressursbruken i forhold til behovet for vedlikehold. > Prinsipper for prioriteringer mellom de fredete bygningene. > Store variasjoner i representativitet og autentisitet blant de registrerte bygningene og stort behov for prioriteringer. > God oversikt over den samlede bygningsmassen. | <ul style="list-style-type: none"> > Utarbeide en plan i samarbeid med Riksantikvaren og Sametinget for hvilke automatisk fredete samiske bygninger som skal tas vare på gjennom sikring vedlikehold og istandsetting. |
| Stavkirkene | <ul style="list-style-type: none"> > Mangelfullt vedlikehold har gjort arbeidet omfattende og kostbart. > Enkelt, løpende vedlikehold må utføres fortløpende. > Større vedlikeholdsoppgaver er kostbare. | <ul style="list-style-type: none"> > Gjennomføre tiltak som sikrer årlig tilstandskontroll som grunnlag for løpende vedlikehold av stavkirkene. |
| Verdensarven | <ul style="list-style-type: none"> > De syv verdensarvområdene er svært ulike og har ulike utfordringer > Håndverkskompetanse innen feltet må sikres. > Klimaendring og havnivåendring > Utviklingspress > Styrket innsats kompetanse, utdanning og formidling til lokalbefolkning, skole, barn og unge > Etablere buffersoner og ajourføre planer, vurdere fredninger > Forvaltningsplaner med indikatorer og overvåkning for alle verdensarvområdene > Lokal organisering og forankring (nasjonalt, regionalt og lokalt) | <ul style="list-style-type: none"> > tydeliggjøre sektoransvaret og koordinere den statlige politikken for verdensarven > sikre god informasjonsflyt mellom myndighetene og lokalsamfunnet > sikre en fortsatt bred forankring for lokal oppfølging av verdensarven gjennom lokale samarbeidsfora og lokale koordinatorfunksjoner > sikre at alle de norske verdensarvområdene har gode forvaltningsplaner med overvåking og indikatorer > sikre en samordnet og helhetlig plan for forvaltningen av verdensarven > legge til rette for at informasjon om verdensarven er lett tilgjengelig > legge ytterligere vekt på å utvikle og stimulere til formidling av og utdanning om verdensarven > legge til rette for kompetanseheving, både generell forvaltningskompetanse og ulik spisskompetanse > vektlegge helhetlig gjennomføring av vernet av materiell og immateriell kulturarv > Videreføre samarbeidet med kommuner og andre berørte aktører om utvikling av gode sentre for formidling av verdensarvområdene og verdensarvverdiene > videreføre Norges internasjonale engasjement i og støtte til verdensarven |

| | | |
|---|--|---|
| Tekniske og industrielle kulturminner | <ul style="list-style-type: none"> > Manglende representativt utvalg –næringsmessig og geografisk. Anlegg fra skogbruksindustrien er overrepresentert > Tilstrekkelig kompetanse for å kunne drifte og vedlikeholde anleggene. > Langsiktig kompetansebygging på nasjonalt nivå | <ul style="list-style-type: none"> > Utarbeide en egen verne- og kompetanseplan for arbeidet med de tekniske og industrielle kulturminnene |
| Brannsikring av historisk trebebyggelse | <ul style="list-style-type: none"> > Etterslep på vedlikehold og oppgradering av anlegg i stavkirkene > Til dels uklart hvem som har ansvaret for å gjennomføre brannsikringstiltak i de tette trehusmiljøene > Gode og robuste, tekniske løsninger som tar hensyn til bebyggelsesstrukturen, topografien og klimaet i de tette trehusmiljøene > Økonomiske virkemidler | <ul style="list-style-type: none"> > Prioritere arbeidet med å avklare ansvarsforholdene for verneverdige tette trehusmiljøer, bedre virkemidlene og bedre informasjonen til kommunene og fylkeskommunene > Gjennomføre tiltak for å sikre at stavkirkene til enhver tid er brannsikret på en best mulig måte |
| Fartøy | <ul style="list-style-type: none"> > Fagkompetanse > Nødvendig oppdragsvolum for å sikre tilstrekkelig kompetanse hos fartøyvernsetrene > Gode tilstandsvurderinger og kostnadsoverslag, utarbeidet av fagfolk, som grunnlag for å foreta riktige prioriteringer ved fordeling av tilskudd > Krav til sertifisering > Tilrettelegging til arbeidshavner og helhetlige, maritime miljøer > Sektoransvaret | <ul style="list-style-type: none"> > Arbeide for tilpassede sikkerhetskrav knyttet til mannskap på vernede fartøy > Samarbeide med relevante departement og underliggende etater for å sikre at andre statlige sektorer tar større ansvar for egne fartøy som kulturminner > Stille krav om at det foreligger forvaltningsplaner, tilstandsvurderinger og kostnadsoverslag for at det skal kunne gis tilskudd til fartøyene |
| Ruiner | <ul style="list-style-type: none"> > Arbeidet på de store ruinene med akutt og langvarig behov er ikke gjennomført eller påbegynt > Skjøtsel og vedlikehold krever god kompetanse > Økonomiske virkemidler | <ul style="list-style-type: none"> > Videreføre arbeidet med registrering og kartfesting av ruiner både over og under bakken, ved hjelp av for eksempel georadar og flyscanning. |
| Bergkunst | <ul style="list-style-type: none"> > Ervervet kunnskap og kompetanse må tas vare på og videreutvikles > Kompetanse ved forvaltningsmuseene må sikres på permanent basis > Fylkeskommunene må rustes for i større grad å kunne utføre krevende skjøtelses- og sikringsoppgaver > Strategier for langsiktig vedlikehold for å hindre forfall | <ul style="list-style-type: none"> > Utarbeide ny handlingsplan for sikring av bergkunst for perioden 2016-2020, basert på de resultatene og erfaringene man har gjort gjennom tidligere arbeid > Etablere nettverksaktiviteter og forsknings- og utviklingstiltak for å styrke og vedlikeholde relevant kunnskap og kompetanse i den regionale kulturminneforvaltningen |
| Utvalgte arkeologiske kulturminner | <ul style="list-style-type: none"> > Lokalt, kommunalt og fylkeskommunalt engasjement, deltakelse og medfinansiering > Tilstrekkelig kapasitet regionalt > Langsiktig oppfølging og vedlikehold av tilrettelagte lokaliteter > Kompetansebygging og metodeutvikling grunnet økende krav til tilgjengelighet og universell utforming | <ul style="list-style-type: none"> > Utarbeide en nasjonal oversikt over kulturminner som er tilrettelagt. Oversikten skal gjøres tilgjengelig via internett. > Ta initiativ til nettverksaktiviteter og forsknings- og utviklingstiltak for å styrke og vedlikeholde relevant kunnskap og kompetanse i den regionale kulturminneforvaltningen |

I tildelingsbrevet for 2013 står det at «Riksantikvaren skal prioritere arbeidet med å koordinere og effektivisere rapportering på bevaringsprogrammene, årsrapport og tilskuddsposter». Samme år fikk Riksantikvaren i oppdrag å definere mål og indikatorer for de bevaringsprogrammene hvor dette manglet, herunder utarbeide et system for overvåkning og rapportering på hensiktsmessige indikatorer i verdensarvområdene. Oppdraget om indikatorer ble videreført i flere år.

Fra 2014 ble det fremhevet i instruksen til Riksantikvaren at bevaringsprogrammene er et viktig verktøy i arbeidet med å nå de nasjonale målene, og at dette avhenger av strategisk og målrettet bruk av midlene.

2.3.1 Behovsanalysen og realitetsorienteringen i 2015 og 2016

I 2015 fikk Riksantikvaren i oppdrag fra KLD å «gjennomgå behovsanalysen for de ti bevaringsprogrammene og revidere måloppnåelse ift. tilgjengelige ressurser.» Oppdraget ble kjent som "realitetsorienteringen".

Realitetsorienteringen bygde på behovsanalysen utarbeidet av Holte Consulting i 2015. Behovsanalysen viste til at 2020-målene ikke lot seg nå innenfor de daværende økonomiske rammene.

Det var enighet mellom KLD og Riksantikvaren om at realitetsorientering skulle forstås slik:

- > Realitetsorientering med utgangspunkt i dagens bevilgningsnivå der en søker å lage nye realistiske målsettinger innenfor disse rammene.
- > Målsettingen må være faglig og samfunnsøkonomisk forsvarlig.

Målet var «mest mulig bevaring for pengene», ettersom «ressursrammen» ikke gjorde det mulig å nå de nasjonale målene som Stortinget hadde besluttet for kulturminnefeltet.

I realitetsorienteringen løftet Riksantikvaren en rekke grunnleggende tema/spørsmål knyttet til bevaringsprogrammene innretning og formål:

- > Hva er et bevaringsprogram?
- > Er det realistisk å operere med sluttår?
- > Forholdet mellom istandsetting og vedlikehold
- > Store forskjeller fra program til program
- > Programmene «modenhet»

Endelig anbefaling ble levert til KLD 4. mars 2016.

Realitetsorienteringen av bevaringsprogrammene bygde på og innebar en endelig bekreftelse på at 2020-målene, for de fleste av programmene, ikke var oppnåelig, og at det var nødvendig med konkrete tiltak og justering av bevaringsprogrammene. I statsbudsjettet for 2016 ble arbeidet med realitetsorienteringen varslet, og i statsbudsjettet for 2017 står det følgende:

I statsbudsjettet for 2016 varsla Klima- og miljødepartementet at dei 10 bevaringsprogramma ville bli gjennomgått og realitetsorientert for eventuelt å endre dei nasjonale måla med verknad frå 2017. Dette som følgje av eit stort og aukande etterslep på fleire av bevaringsprogramma. Det er store variasjonar mellom programma med omsyn til status/etterslep.

Dagens nasjonale mål på kulturminneområdet har ei sterk objekt- og

tilstandsorientering. Måla vart sett i ein periode då behovet for ei sterk omprioritering av innsatsen var avgjerande for å unngå at viktige kulturhistoriske verdiar skulle gå tapt for alltid, for å etterleve internasjonale forplikningar og for å kunne oppfylle dei pliktene som følgjer av kulturminnelova. Departementet vil komme tilbake til Stortinget med forslag til nye nasjonale miljømål for kulturminnefeltet i Statsbudsjettet for 2018. 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.

Så langt Riksantikvaren kjenner til, ble ikke realitetsorienteringen fulgt opp. I årene etterpå er det som eksempel ingen omtale av bevaringsprogrammene i tildelingsbrevene til Riksantikvaren.

2.4 2018-2022

I statsbudsjettet for 2018 ble det foretatt en ny statusvurdering og varslet flere grep med tanke på bevaringsprogrammene. Det ble også pekt på en rekke andre prosesser av betydning for bevaringsprogrammene; forslag til nye nasjonale mål for kulturmiljøforvaltningen og forberedelser av arbeidet med oppgaveoverføring fra Riksantikvaren til fylkeskommunene og Sametinget.

Om statusen for bevaringsprogrammene står det:

Det har lenge vore klart at målet om ordinært vedlikehaldsnivå for programma i løpet av 2020 vanskeleg kan bli nådd, med to unntak; stavkyrkjeprogrammet og truleg brannsikringa av stavkyrkjene. Dei ti bevaringsprogramma, med tilskot, kompetansebygging og rådgiving, er dei viktigaste verkemidla for å nå dei nasjonale måla på kulturminneområdet.

Til trass for vesentleg styrking av dei statlege tilskotsordningane, er situasjonen i dag til dels prega av etterslep i istandsetjingsarbeidet. Dette bildet varierer likevel frå program til program.

Utfordringane med omsyn til etterslep er størst innanfor programmet for freda kulturminne i privat eige. ... Det er store variasjonar mellom programma som gjer at 2020-måla ikkje vil bli nådd for enkelte av dei.

Tabell 7 oppsummerer status og utfordringer for hvert av programmene, slik dette blir presentert i statsbudsjettet for 2018.

Tabell 7 viser utfordringer og måloppnåelse for bevaringsprogrammene per 2016, presentert i statsbudsjettet for 2018

| Bevaringsprogram | Vurdering av utfordringer og måloppnåelse i statsbudsjettet for 2018, status per 2016 | Størrelse populasjon |
|---|---|---|
| Fredete kulturminner i privat eie | Stort etterslep. 2 % av objektene har gått fra TG 2 til TG 1 fra 2015 til 2016. 38 % TG 1, 32 % TG 2, 13 % TG 3, 17 % ukjent TG | Omkring 3400 objekter |
| Samiske kulturminner | Mer enn 70 % av bygningsmassen er i god stand (TG 1) eller middels god stand (TG 2). | Om lag 1200 samiske bygninger eldre enn 100 år. Mange av disse har ikke verdier som innebærer at de vil falle inn under programmet. Kartleggingen danner et grunnlag for å foreta prioritering. |
| Stavkirkene | Istandsettingen av stavkirkene ble avsluttet i 2015. Det er utarbeidet vedlikeholdsplaner. | 28 stavkirker |
| Verdensarven | De ulike verdensarvområdene har svært ulik karakter og omfang og variasjonen i den tekniske tilstandsgraden er knyttet til ambisjonsnivået for de enkelte stedene. Utfordringene knyttet til dette programmet er mer sammensatt enn for de andre programmene, og alternativ innretning på arbeidet med dette innsatsområdet vil bli vurdert. | 8 verdensarvområder |
| Tekniske og industrielle kulturminner | 10 anlegg har status som istandsatt. Behovet ved flere av anleggene er fremdeles store. Enkelte av anleggene som har status «istandsatt» har fått skader og har behov for tilskudd til istandsetting. Med unntak av Odda og Haldenkanalen, kan 2020-målet bli nådd. | 15 anlegg |
| Brannsikring av historisk trebebyggelse og stavkirker | 45 trehusmiljø har tilfredsstillende brannsikringstiltak. 20 av stavkirkene har gjennomført større tiltak i 2016. | 180 tette trehusmiljø 28 stavkirker |
| Fartøy | Etterslep er en utfordring, med stor forverringsgrad. | Omkring 260 fartøy 16 fredet etter kulturminneloven |
| Ruiner | 45 av 58 ruiner er ferdig konservert. | Det er registrert 87 lokaliteter med til sammen 122 ruiner. Bevaringsprogrammet omfatter 58 av lokalitetene. |
| Bergkunst | God progresjon og 179 lokaliteter har TG 1. | Registrert om lag 1800 lokaliteter. |
| Utvalgte arkeologiske kulturminner | Jevn progresjon i programmet, og per 31.12.2016 har 334 lokaliteter TG 1. | Mer enn 100 000 objekter er registrert. Om lag 450 inngår i programmet. |

Videre inneholder dokumentet følgende overordnet beskrivelse av bevaringsprogrammene:

Arbeidet med forvaltninga av kulturminne organisert i dei 10 bevaringsprogramma kan beskrivast som ei arbeidsform med hovudformål å oppnå ei systematisk heving av bevaringstilstanden til ulike kulturminnekategoriar. I tillegg ligg det også eit viktig element av fagleg utvikling og kunnskapsoppbygging i bevaringsprogramma.

Statsbudsjettet for 2018 er første gang programmene beskrives å ha «ein felles systematikk og (...) flere fellesnemnarar», samtidig som de åpenbare forskjellene knyttet til omfang, innhold, utfordringer og aktører anerkjennes.

2.4.1 Nye nasjonale mål

De nye nasjonale målene innebar en endring fra objekts- og tilstandsfokus, til mangfold, bærekraft og engasjement. Endringen skulle likevel ikke, jf. statsbudsjettet for 2018, forstås som en nedprioritering av arbeidet med istandsetting, vedlikehold og høy faglig standard på antikvarisk arbeid: «Dette vil til ei kvar tid vere kjerneoppgåve innanfor kulturminneforvaltninga.»

Når det gjelder den vidare oppfølgingen av programmene, pekes det i statsbudsjettet på at endringene i de nasjonale målene også vil få konsekvenser for arbeidet med programmene:

Det er naturleg at arbeidet framover blir innretta mot årsintervall med fleire fasar med mål for kvar tidsperiode.

I tillegg varsles en mulig endring for flere av programmene, med hensikt å bedre tilpasse dem datidens situasjon. F.eks. kan

enkelte program bli slått sammen og nye opprettet.

Realitetsorienteringen, igangsatt i 2016, blir i statsbudsjettet for 2018 nevnt som grunnlag for endring av de nasjonale målene, og justering av enkelte av programmenes målsettinger. Dokumentet



Nye nasjonale mål foreslått i statsbudsjettet for 2018

- > Eit mangfald av kulturminne, kulturmiljø og landskap skal takast vare på som grunnlag for kunnskap, oppleving og bruk
- > Kulturminne, kulturmiljø og landskap skal gjennom heilskapleg samfunnsplanlegging medverke til berekraftig utvikling
- > Alle skal ha høve til å engasjere seg og ta ansvar for kulturminne, kulturmiljø og landskap

redegjør ikke for innholdet i realitetsorienteringen, eller hvorvidt dette er den samme som Riksantikvaren leverte i 2016.

I Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2018 ble følgende besluttet:

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.

Justering av bevaringsprogrammene ble derfor i statsbudsjettet for 2019 varslet som et «sentralt tema» i den nye stortingsmeldingen.

Tildelingsbrevene til Riksantikvaren for 2019 og 2021 omtalte ikke

bevaringsprogrammene. I tildelingsbrevet for 2020 ble bevaringsprogrammene omtalt kun i forbindelse med oppdrag til Riksantikvaren om å sammenstille og evaluere bevaringsprogrammene BERG og BARK.

Meld. St. 16 (2019-2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken – engasjement, bærekraft og mangfold* ble godkjent i statsråd 17. april 2020. Sammen med nye nasjonale mål, presenterer meldingen behovet 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.

Endringen innebar i realiteten at det ikke ble foretatt noen justeringer av bevaringsprogrammernes målsetting.

I oppsummeringen av arbeidet med bevaringsprogrammene står det følgende:

Erfaringer har vist at bevaringsprogrammene har vært en effektiv måte å strukturere bevaringsarbeidet på (...) Denne type grunnleggende forvaltning av kulturhistoriske verdier skal fortsatt være en viktig del av kulturmiljøforvaltningens prioriteringer.

Statsbudsjettet for 2021 varslet at de nye bevaringsstrategiene var under utarbeidelse, og at programmene skulle videreføres inntil strategiene var klare.

2.5 OPPSUMMERING

Riksantikvaren har gjennomgått ulike politiske dokumenter og styringsdokumenter fra og med 2007 til og med 2022. Felles for dem alle er fokuset på systematisk arbeid, strategisk innsats og synlige resultater. Det er likevel lite i dokumentene som omtaler det faktiske innholdet i, avgrensningen av, eller aktivitetene og virkemidlene i de ulike programmene.

Arbeidet med mål- og indikatorer kom for seint i gang, i tillegg ble det gjennomført en rekke justeringer og endringer av flere av programmernes målsettinger og omfang underveis. Som følge av dette ble det blant annet vanskelig å vurdere fremdriften i programmene. Dette gjorde programmene til svake styringsverktøy, og med dertil store behov for operasjonisering.

Del 2

| | |
|--|------------|
| BEVARINGSPROGRAMMET FOR FREDETE KULTURMINNER I PRIVAT EIE | 35 |
| BEVARINGSPROGRAMMET FOR SAMISKE KULTURMINNER | 53 |
| BEVARINGSPROGRAMMET FOR STAVKIRKER | 65 |
| BEVARINGSPROGRAMMET FOR VERDENSARV | 69 |
| BEVARINGSPROGRAMMET FOR TEKNISKE OG INDUSTRIELLE KULTURMINNER | 82 |
| BEVARINGSPROGRAMMET FOR BRANNSIKRING AV HISTORISK TREBEBYGGELSE | 97 |
| BEVARINGSPROGRAMMET FOR FARTØY | 108 |
| BEVARINGSPROGRAMMET FOR RUINER | 120 |
| BEVARINGSPROGRAMMET FOR BERGKUNST | 127 |
| BEVARINGSPROGRAMMET FOR UTVALGTE ARKEOLOGISKE KULTURMINNER | 140 |

Bevaringsprogrammet for fredete kulturminner i privat eie

3.1 FOKUS PÅ RAMMEVILKÅRENE TIL PRIVATE EIERE

Om lag 4500 bygg og anlegg var fredet gjennom vedtak etter kulturminneloven tidlig på 2000-tallet. Omkring 60 % av bygningene, ca 2700, var i privat eie. Den tekniske tilstanden til bygningene varierte sterkt, og i St. meld. nr. 16 (2004-2005) ble det rettet fokus mot rammevilkårene til private eiere av fredete kulturminner. Meldingen beskriver et sprik mellom eiernes behov for støtte på den ene siden og statens økonomiske bidrag på den andre siden.

Meldingen tar til orde for å styrke støtten til private eiere av fredete kulturminner:

Staten skal imidlertid i vesentlig større grad enn i dag dekke merkostnadene til antikvarisk istandsetting og vedlikehold av fredete eiendommer. Det vil bli tatt hensyn til at de som eier bygninger og anlegg som ikke er i bruk, kan ha ekstra store kostnader. Departementets vurdering er at øremerkete tilskudd over statsbudsjettet vil være best egnet for å følge opp forpliktelsene i loven og bedre vil imøtekomme de ulike behovene for kompensasjon. ... Det vil bli utarbeidet en strategi for kulturminneforvaltningens satsninger på området. (s. 25)

Det pekes også på flere tiltak av betydning for de privat eiernes rammevilkår:

- > Gjennomgang av eksisterende fredninger (Fredningsgjennomgangen)
- > Slutføring av igangsatte fredningssaker
- > Utarbeidelse av en overordnet fredningsstrategi (*Fredningsstrategi mot 2020*)
- > Økt dialog og redusert saksbehandlingstid i fredningssaker
- > Avvikling av fordelsskatt av egen bolig og fritidsbolig
- > Evaluering av effekten av de statlige finansierungsordningene for fredete og verneverdige bygninger, som grunnlag for eventuelle endringer

På grunn av begrenset kapasitet, har vi ikke sett nærmere på disse andre tiltakene knyttet til rammevilkårene for private eiere, eller eiernes motivasjon for bevaring.

3.2 OM BEVARINGSPROGRAMMET

3.2.1 Etableringen av og første fase av bevaringsprogrammet

Bevaringsprogrammet for fredete kulturminner i privat eie ble etablert gjennom St. meld. nr. 26 (2006-2007) med følgende målformulering:

Regjeringen vil legge til rette for at private eiere av fredede kulturminner får bedre betingelser. Både økonomien og dialogen mellom eierne og kulturminnemyndighetene skal bli bedre. Det er et mål at alle fredete bygninger i privat eie skal være satt istand til ordinært vedlikeholdsnivå innen 2020. Det er også et mål å få i

gang en «istandsettingsaksjon» i åtte fylker.

Tittelen på programmet var *Fredete kulturminner i privat eie*, men det går fram av målformuleringen at programmet var avgrenset til å omfatte *bygninger*.

Meldingen inneholder ingen nærmere presisering av programmets innhold eller omfang.

Fredete kulturminner i privat eie (FRIP) er et omfattende bevaringsprogram når det gjelder antall kulturminner og involverte aktører. Fylkeskommunene har siden 1990 hatt førstelinjeansvaret for fredete bygninger i privat eie, og fylkeskommunene har hatt det operative forvaltningsansvaret i hele programperioden. Unntaket er middelalderbygningene, som var Riksantikvarens forvaltningsansvar fram til oppgaveoverføringen i 2020. I evalueringen har vi fokusert på Riksantikvarens oppfølging av programmet.

Som vist over, var ikke bevaringsprogrammet det eneste tiltaket rettet mot private eiere av kulturminner. Bevaringsprogrammet trakk veksler på andre satsninger som foregikk før eller ble startet forut for at programmet ble etablert. I dokumenter som omtaler bevaringsprogrammet, blir disse initiativene henvist til, og vi går derfor ut fra at disse kan ha spilt en rolle i gjennomføringen av FRIP. De to viktigste eksemplene i denne sammenheng er:

- > Satsningen for å tilstandsregistrere fredete bygninger som pågikk i perioden fra 2005 til 2009, der i alt 2670 bygninger ble registrert.
- > I 2007, som en oppfølging av 2020-målet om ordinært vedlikeholdsnivå for fredete kulturminner, utarbeidet

Riksantikvaren *Strategi for istandsetting av vedtaksfreda bygninger innen 2020*.

Dokumentasjonen fra de første årene av programperioden, inneholder lite konkret om aktiviteter i og virkemidler knyttet til gjennomføringen, og avgrensning av programmet. Hovedfokus i forventningene fra KLD, uttrykt gjennom arbeidsmål i tildelingsbrevene, handler i stor grad om oppfølging av de private eiernes betingelser. Som eksempel inneholder tildelingsbrevet for 2009 et arbeidsmål knyttet til tilstanden på fredete bygninger. Det handler om at Riksantikvaren skal

foreslå en strategi for å sikre fremtidig vedlikehold av fredete bygninger som er brakt opp til et ordinært vedlikeholdsnivå.

Det forelå på dette tidspunktet ikke indikatorer for vurdering av eller krav til rapportering på måloppnåelse i programmet.

I 2011 utarbeidet Riksantikvaren både en beskrivelse av bevaringsprogrammene og foretok en justering av målene for dem. I beskrivelsen av FRIP, fikk programmets opprinnelige målsetting tillegget «Et opplegg for systematisk oppfølging av tilstand og tilskudd til vedlikehold skal etableres.». Dette ble imidlertid ikke videreført i Riksantikvarens justering av målformuleringene for programmene noen måneder senere.

I beskrivelsen av bevaringsprogrammet går det videre frem at avgrensningen av programmet – hvilke kulturminner som skulle inngå, var under diskusjon. Samtidig står det presisert at automatisk fredete bygninger er inkludert i programmet, men ikke følgende:

- > bygninger omfattet av kulturmiljøfredning
- > kirker
- > ruiner
- > samiske bygninger som er automatisk fredet i kraft av å være eldre enn 100 år
- > fredete bygninger på Svalbard
- > bygninger på museum
- > fredete bygninger innen verdensarvområdene (disse skal inngå i verdensarvprogrammet)

I beskrivelsen av programmets utfordringer, risiko og sårbarhet trekkes følgende frem:

- > Fylkeskommunenes manglende oppdatering av bygningenes tilstandsgrad i Askeladden,
- > uavklart forhold mellom tilskudd og eiernes bruk av egne midler (egenandel),
- > mangel på håndverkskompetanse,
- > manglende prosjektoppfølgning fra fylkeskommunene gir dårlig kvalitetssikring av istandsettingarbeidene,
- > fylkeskommuner som bruker midler til bygninger som ikke er fredet, og dermed ikke inngår i programmet og
- > midlene på tilskuddsposten går også til kulturmiljøer, og mindre går derfor til bevaringsprogrammet.

Dette er de samme utfordringene som går igjen også senere i programperioden.

3.2.2 Programperioden etter Meld. St. 35 (2012-2013) *Framtid med fotfeste*

Meld. St. 35 (2012-2013) *Framtid med fotfeste* viderefører målsettingen om at «Alle fredete bygninger i privat eie skal være satt i stand til ordinært vedlikeholds nivå innen 2020.» Meldingen presiserer at programmet omfatter

bygninger som var fra før 1650 og automatisk fredet og de som var vedtaksfredet. Den oppgir dette til å være omkring 3200 bygninger, og viser til at antallet var økende som følge av nye fredninger og salg av offentlige bygninger til private.

Meld. St. 35 (2012-2013) knytter programmet mer konkret til dekning av antikvariske merkostnader, slik St. Meld. nr. 16 (2004-2005) gjorde i omtalen av de private eiernes rammevilkår, og foreslår en modell for hvordan dette kunne praktiseres:

Programmet innebærer at staten, gjennom tilskudd til å dekke antikvariske merkostnader, gir et vesentlig bidrag til at bygningene blir satt i stand til et normalt vedlikeholds nivå. Det statlige bidraget vil normalt dekke mellom 50 og 70 prosent av de samlede kostnadene.

Av utfordringer med betydning for en eventuell måloppnåelse innen 2020, trekker meldingen fram behovet for en vesentlig økning i tilskuddsmidler. Imidlertid var ikke midler nok; for bygninger ute av bruk eller uten nytte for eier, hadde det vist seg vanskelig å motivere eiere til å sette dem i stand.

For å møte utfordringene ville departementet

- > utforme en tilskuddsordning for å gi incentiver for systematisk vedlikehold av bygninger som er satt i stand
- > sikre ytterligere forutsigbarhet for eierne
- > prioritere istandsetting av bygninger og anlegg med størst skader og mangler

- > videreutvikle rutiner og systemer for løpende oppdatering av behovsanalysene.

Ved flere anledninger i programmets tidlige fase, ble det formulert ambisjoner om å etablere ordninger knyttet til vedlikehold av bygninger, men vi har ikke funnet dokumentasjon på hvorvidt noen av ambisjonene ble iverksatt.

I 2013, seks år etter etableringen av bevaringsprogrammene, utarbeidet Riksantikvaren en programplan: *FRIP, bevaringsprogram for fredete hus i privat eie, plan for perioden 2013-2020*. Det er usikkert hvorvidt programplanen ble forankret hos fylkeskommunene, som hadde det operative ansvaret for oppfølging av kulturminnene og eierne.

Planen inneholder definisjoner, målformulering, avgrensninger, rammebetingelser, risikovurdering, kritiske faktorer og strategi for gjennomføring. Målformuleringen er lik stortingsmeldingen fra samme år, og det presiseres at "programindikatoren er andel bygninger som har tilstandsgrad TG 1 eller bedre".

Planen avgrensner programmet slik:

Programmet omfatter bygninger som er fredet etter kulturminneloven, samt bygninger som er midlertidig fredet eller der fredningssak pågår.

Bygningene må være helt eller delvis i privat eie for å inngå i programmet. I programperioden 2013-2018 er de 2200 bygningene som er eid av fysiske personer, prioritert.

Programmet omfatter ikke bygninger som inngår i kulturmiljøfredning, kirker, ruiner, automatisk fredete samiske bygninger, bygninger på museer, samt

fredete bygninger innenfor verdensarvområdene.

Programplanen avgrensner "privat eie" til "enkeltpersoner, aksjeselskap, borettslag, legat/stiftelse, ansvarlig selskap, sameie med minst én privat eier". Programplanen oppgir at programmet i sin helhet omfatter 3324 kulturminner.

Om rammebetingelser står det i planen:

Programmet finansieres av Miljøverndepartementet over Riksantikvarens budsjett. Finansieringen over skal dekke antikvariske merkostnader, dvs. kostnader som påløper som følge av spesielle krav fra antikvariske myndigheter når det gjelder materialer eller utførelse.

Dokumentet inneholder en henvisning til statsbudsjettet for 2013, hvor det ble framhevet at det skulle legges stor vekt på at midlene «medvirker effektivt til fremdrift i arbeidet med å sikre målet om ordinært vedlikeholds nivå i 2020».

Programplanen for FRIP peker på flere risikofaktorer av betydning for måloppnåelsen, der "fortsatt underfinansiering er den største". Andre utfordringer er systematisk registrering og oppdatering av tilstand i Askeladden, tilgang på og bruk av relevant håndverkerkompetanse og -kapasitet, samt eierens interesse og økonomi – særlig knyttet til bygninger som er ute av bruk eller for eiere med svak privatøkonomi.

Fra og med 2013 ble det innført krav om rapportering på tilstandsgrader for fredete bygninger i tildelingsbrev til Riksantikvaren. Sammen med programplanen tyder det på en sterkere

vektlegging av en mer systematisk oppfølging av framdriften i programmet.

Realitetsorienteringen

Med bakgrunn i behovsanalysen for bevaringsprogrammene (Holte 2015), ble det klart at det ikke ville være mulig å nå målet om ordinært vedlikeholds nivå for alle fredete bygninger i privat eie.

Realitetsorienteringen, som kom som en oppfølging av behovsanalysen, knyttet dette blant annet til økende press på tilskuddsmidlene. Tilskuddsposten til fredete kulturminner i privat eie hadde blitt åpnet for flere grupper, herunder automatisk fredete samiske kulturminner og objekter innenfor de fredete kulturmiljøene.

Realitetsorienteringen oppgir at programmet omfatter 3362 bygninger og at 1942 av dem er i tilstandsgrad 2 eller 3, og under halvparten av bygningene i programmet har tilstandsgrad 1 eller 0 på dette tidspunktet. Med uendret volum på statlige tilskudd, ble det beregnet at det ved utgangen av 2020 ville være omkring 1100 bygninger som ikke var istandsatt.

Forholdet mellom istandsetting og vedlikehold blir problematisert i realitetsorienteringen. På generell basis:

I dag er det slik at kulturminner med dårligst tilstand blir prioritert ved tildeling. Dermed prioriteres eiere som driver jevnt vedlikehold ned i tildelingsprosessen. Dette kan oppleves som urettferdig av eiere som holder sine kulturminner vedlike. Samfunnsøkonomien i denne praksisen er ikke god, det er klart vedlikeholdskostnadene blir mindre når man har drevet jevnt vedlikehold. Uten vedlikehold blir forverringsprosenten

mye større, og kostnadene ved istandsetting blir høyere.

Mer konkret om FRIP:

I FRIP-programmet ser vi at tilstanden totalt sett forbedres når deler av bestanden får tildelt midler, men samtidig skjer det forverring av en annen del av bestanden, som gjør den totale forbedringen mindre enn forventet og ønsket.

Riksantikvaren foreslo blant annet at tilskuddsposten måtte fordeles mellom støtte til istandsetting og vedlikehold, med en fordeling på 70 % til istandsetting og 30 % til vedlikehold.

Flere andre mulige drøftes i realitetsorienteringen, og Riksantikvaren anbefalte gjennomføring av følgende:

- > Forlate målsettingen om TG 1 for alle fredete hus i privat eie innen 2020 og endre målsettingen til å dreie seg om relativ forbedring
- > Senke ambisjonsnivået for driftsbygninger til TG2
- > Vedlikeholdstilskudd
- > Forlenge programperioden

Så langt Riksantikvaren kjenner til, har ikke realitetsorienteringen vært fulgt opp. I årene som fulgte, er det ingen omtale av bevaringsprogrammet i tildelingsbrevene til Riksantikvaren.

I årene etter realitetsorienteringen inneholder statsbudsjettene gjentatte intensjoner om å følge opp anbefalingene fra realitetsorienteringen. Som eksempel vises det i statsbudsjettet for 2017 til at

I samband med realitetsorienteringa av Bevaringsprogrammet for freda bygningar i privat eige, foreslår

Riksantikvaren at det blir innført ei ordning som skal sikre at freda bygningar får eit jamt vedlikehald.

Forslaget ble ikke fulgt opp gjennom den øvrige budsjett-teksten eller gjennom oppdrag til Riksantikvaren.

I Meld. St. 16 (2019-2020) blir det gjort opp følgende status for programmet:

Bevaringsprogrammet omfatter ca. 3400 bygninger. Ca. 40 prosent av de registrerte bygningene har et ordinært vedlikeholds nivå. Ca. 15 prosent har behov for omfattende utbedringer.

3.3 MÅLOPPNÅELSE

Vurderingen av måloppnåelse er avgrenset til å omfatte eiernes rammevilkår og bygningenes tekniske tilstand.

Måloppnåelsen for eiernes rammevilkår vurderes med hovedvekt på den økonomiske støtten. Måloppnåelsen for tilstand vurderes med hovedvekt på målformuleringen om at alle fredete kulturminner skal ha et ordinært vedlikeholds nivå.

Målet om «istandsettingsaksjon», fra etableringen av programmet, nevnes ikke i noen av de andre dokumentene som vi har gjennomgått. Vi har derfor ikke noe grunnlag for å vurdere måloppnåelsen for dette.

3.3.1 De økonomiske rammebetingelsene for private eiere har ikke blitt bedre

Vi knytter vurderingen av de private eiernes økonomiske rammevilkår til målet om "(...) at private eiere av fredede kulturminner får bedre betingelser. Både økonomien og dialogen mellom eierne og kulturminnemyndighetene skal bli bedre.» Vi har ikke funnet indikatorer for eller vurdert hvorvidt *dialogen* har bedret seg,

men i spørreundersøkelsen knyttet evalueringen (august 2023) har vi stilt respondentene spørsmål om dialogen mellom forvaltningen og de private eierne har blitt bedre. Her svarer om lag 40 % at denne i "ganske" eller "svært" stor grad har blitt bedre, mens 15 % svarer i "ganske liten" grad.

Materialet vi har gjennomgått har ikke inneholdt indikasjoner eller dokumentasjon på de private eiernes økonomiske situasjon på tidspunktet for etablering av bevaringsprogrammet. Vi har derfor vurdert denne måloppnåelsen ut fra intensjonen om å

- > øke statens dekning av antikvariske merkostnader for eierne og
- > utforme en tilskuddsordning for systematisk vedlikehold av bygninger som er satt i stand.

Vi har ikke funnet dokumentasjon på praksis for dekning av antikvariske merkostnader ved etablering av bevaringsprogrammet, men i strategien for istandsetting av vedtaksfredete bygninger fra 2007, anbefales en dekning på 60 % av samlet kostnad. I forbindelse med distribusjon av strategien til fylkeskommunene skrev Riksantikvaren

Antikvarisk fordyrende tiltak er et tøyelig begrep, og prosentandelen tilskudd vil nødvendigvis variere fra 0 til 100% av istandsettingskostnaden. Riksantikvaren har estimert at gjennomsnittlig tilskudd vil ligge på 60% av total kostnadene. Vi ber derfor fylkeskommunene og forsøkskommunene om å arbeide mot et tilsvarende gjennomsnitt i tilskuddsfordelingen.

Dette nivået på grad av dekning for antikvarisk fordyrende tiltak finner vi også igjen i Meld. St. (2012-2013):

Programmet innebærer at staten, gjennom tilskudd til antikvariske merkostnader, gir et vesentlig bidrag til at bygningene blir satt istand til et normalt vedlikeholds nivå. ... det statlige bidraget vil normalt dekke mellom 50 og 70 pst av de samlede kostnadene.

Vi mangler likevel dokumentasjon på hvorvidt dette har vært fulgt opp fra fylkeskommunene og Riksantikvaren. Det har ikke vært knyttet indikatorer eller rapportering direkte til dekningen av antikvariske merkostnader, og Riksantikvaren har ikke undersøkt dette nærmere i forbindelse med evalueringen

I Riksantikvarens kontroll av tilskuddsforvaltningen i fylkeskommunene og Sametinget (2022) ble det blant annet sett nærmere på antikvariske merkostnader. Om antikvariske merkostnader konkluderte Riksantikvaren i kontrollen med at «Antikvariske merkostnader er underkommunisert i all dokumentasjon fra regionalforvaltningen og Sametinget.», og «antikvariske merkostnader sjelden framstår som avgjørende for hvilket utfall en søknad får». Kontrollen omfattet kun tilskuddsfordelingen for 2022.

I kontrollen fant Riksantikvaren følgende tendenser for tilskuddenes generelle dekning, sett i forhold til omsøkt beløp:

- > 11 av de 12 forvaltningsorganene har gitt tilskudd som overstiger 50 % av totalkostnaden i et prosjekt.
- > 10 av de 12 forvaltningsorganene har gitt tilskudd på 70 % eller mer av

totalkostnaden (tidligere var det angitt at et tilskudd kunne dekke 50-70 %).

- > I om lag 5 % av vedtakene dekker tildelingen mer enn 95 % av totalkostnaden i prosjektet, hvilket vil si at det er forutsatt liten eller ingen egenandel.

Videre viste kontrollen at tilskuddsbeløpet utgjorde *mer* enn 50 % av søknadssummen for 45 % av tilskuddsmottakerne. Imidlertid er det bare om lag 15% av alle eierne som søker om tilskudd per år. For eksempel mottok fylkeskommunene 549 søknader for 2022. Ved fordelingen i 2022 var det kun 65% av søkerne til fylkeskommunene som mottok tilskudd. Det vil si at i 2022 kom tilskuddsmidlene 10 % av eierne av FRIP-objekter til gode. Observasjonene fra kontrollen tyder på at tilskuddsmidlenes dekning i 2022 lå *under* anslagene fra 2009 og 2013, som Riksantikvaren foreslo å legge til grunn. Det er ikke utarbeidet retningslinjer for forvaltningens praksis når det gjelder hvordan antikvariske merkostnader skal vurderes eller legges til grunn i tilskuddsforvaltningen.

På bakgrunn av dette er det vanskelig både å undersøke og konkludere hvorvidt statens dekning av eiernes merkostnader forbundet med antikvarisk istandsetting og vedlikehold har økt eller ikke.

3.3.2 Den samlede tilgangen på midler til private eiere av fredete bygninger har økt noe

Vi har også vurdert om de private eiernes samlede tilgang på økonomiske virkemidler til fredete bygninger over Riksantikvarens budsjetter har økt. Tabell 9 viser en *økning* i beløpet som oppgis brukt eller har vært tilgjengelig til bevaringsprogrammet i

perioden 2009 til 2023, også når vi tar i betraktning at beløpet i 2009 lå uvanlig høyt på grunn av ekstra midler i følge med finanskrisen. Tabellen viser også en *økning* i tilgjengelig beløp per objekt, til tross for at antall objekter i programmet har økt med om lag 40 %.

Siden 2018 har også de om lag 900 automatisk fredete samiske bygningene kunne motta tilskudd fra posten. Når vi legger til disse som mulige tilskuddsmottakere, blir tilgjengelig beløp per objekt lavere (31 374), men fremdeles høyere enn tallene fra programmets første periode (2009 er et unntak). Post 71 tilskudd til fredete kulturminner i privat eie åpner for å gi tilskudd til flere mottakere enn de som vi oppfatter har inngått i programmet. Dette gjelder som eksempel de fredete kulturmiljøene. Dette utgjør et vesentlig antall bygninger, og påvirker det tilgjengelige beløpet per objekt, som da blir lavere.

Selv om de tilgjengelige tilskuddsmidlene har økt gjennom programperioden, vet vi at midlene fremdeles kun dekker en *mindre* andel av eiernes behov. Det er også bare en mindre andel av eierne som i dag søker om tilskudd, slik at det reelle behovet trolig er større enn det forvaltningen kjenner til. Det samme bekreftes av de involverte aktørene, der 77 % oppgir at manglende tilskuddsmidler i "stor" eller "svært stor"

grad er en hovedutfordring for å nå målene i programmet.

Når det gjelder intensjonen om å etablere en tilskuddsordning for å stimulere til vedlikehold av bygninger som er istandsatt, så har viktigheten av dette blitt understreket flere ganger gjennom programperioden. Det har likevel ikke vært iverksatt tiltak eller etablert egne tilskuddsordninger rettet mot vedlikehold innenfor eller i tilknytning til bevaringsprogrammet for fredete kulturminner i privat eie.

På bakgrunn av disse forholdene kan vi *ikke* slå fast at de private eiernes tilgang på økonomiske rammebetingelsene har blitt vesentlig *bedre*. Det ser også ut til at den økonomiske støtten i for liten grad har vært målrettet inn mot de private eiernes antikvariske merkostnader.

Tabell 8 viser midler brukt på programmet i perioden 2009 til og med 2016. Tallene er hentet fra Riksantikvarens rapportering for bevaringsprogrammene. Det er usikkert om deler av midlene har vært gitt til ikke-fredete bygninger og anlegg. For 2023 viser tabellen rammen for post 71 fredete kulturminner til privat eie. Post 71 har også vært brukt på kulturminner utenfor programmet. Riksantikvaren har ikke oversikt over hvor stor andel av midlene som er brukt på disse. *Antall objekter i bevaringsprogrammet er hentet fra Riksantikvarens rapportering for årene 2009, 2011 og 2016. For 2023 tilsvarer antallet bygninger registrert i Askeladden som en del av bevaringsprogrammet. **Finanskrisen utløste en økning til blant annet denne tilskuddsposten i 2009.

| År | 2009** | 2010 | 2011 | 2015 | 2016 | 2023 |
|-------------------------------|--------|------|--------|------|--------|--------|
| Antall objekter i programmet* | 2670 | | 3257 | | 3347 | 3536 |
| Millioner kr | 104 | 45 | 52 | 112 | 114 | 143 |
| Fordeling per objekt | 38 951 | | 15 965 | | 34 179 | 40 441 |

3.3.3 Målet om ordinært vedlikeholds nivå er ikke nådd, men utviklingen er positiv

Måloppnåelsen for bygningens tilstand vurderes opp imot formuleringen om at alle fredete kulturminner skal nå et ordinært vedlikeholds nivå.

Riksantikvaren har ikke et tilstrekkelig datagrunnlag for å vurdere hvor mange bygninger som gjennom programmet har fått endret tilstandsgrad, enten det er til det bedre eller verre. Imidlertid har vi data som gjør det mulig å vurdere grad av måloppnåelse per 2023 – sett i form av objektenes fordeling på tilstandsgrader (TG). Vi har også ulike data fra undervis i programperioden, som viser status og retning underveis. Disse presenteres i en tabell på neste side.

Årsakene til manglende datagrunnlag for vurdering av måloppnåelse er sammensatt:

- > Vi har ikke **oversikt over objektene** som til enhver tid har vært omfattet av programmet. Gjennom programperioden har antallet bygninger i programmet økt fra omkring 2600 til nesten 3600. Økningen kommer i hovedsak av nye fredninger og avhending av statlig fredete bygninger til private, men økningen kan også være knyttet til

programmets uklare avgrensning. I tillegg har forvaltningen manglet tilstrekkelige rutiner for registrering av data i kulturminneregisteret Askeladden, og flere av bygningene som i dag regnes inn i programmet, mangler som eksempel markeringen "FRIP" i systemet.

- > **Data fra etableringen av bevaringsprogrammet er svært begrenset.** Prosjektet for tilstandsregistrering av fredete bygninger i privat eie, ble rapportert til å omfatte omkring 2500 bygninger. Imidlertid ble bare 1904 av disse objektene registrert som "FRIP", og med tilstandsgrad, i Askeladden. Det er usikkert hvorfor ikke samtlige av de tilstandsregistrerte objektene ble registrert under "FRIP", i Askeladden, fra begynnelsen av. Det var Riksantikvaren som hadde ansvaret for dette.
- > **Rapporteringer på status og fremgang i bevaringsprogrammet er delvis mangelfulle** og ikke etterprøvbare. Både stortingsmeldinger og statsbudsjett fra programperioden inneholder informasjon om status for og fremdrift i bevaringsprogrammet, gjennom en fordeling av bygningene på tilstandsgrader. I flere tilfeller er

imidlertid disse dataene mangelfulle; Som eksempel oppgis ikke alle tilstandsgradene (TG0-4 og 9), og det oppgis heller ikke hvor mange bygninger som omfattes av programmet eller rapporteringen på status. Fylkeskommunenes rutiner for registrering/oppdatering av tilstand har også vært ulike.

- > **Overordnet TG har i liten grad vært hensiktsmessig for å rapportere på utviklingen.** Bygningers tilstand påvirkes av flere faktorer. Tilstandsgraden og endringen i tilstandsgrad kan dermed være et uttrykk for andre forhold enn programinnsetningen. Overordnet tilstandsgrad viser ikke endringer på bygningsdel, og gir heller ikke informasjon om noen av de andre effektene av programmet, men og som kan være relevant for sikring og bevaring av kulturminnene.

Utfordringer og svakheter knyttet datagrunnlaget for bevaringsprogrammet,

fremgår blant annet i Riksantikvarens rapportering for bevaringsprogrammet for 2016. Fremdeles var ikke alle bygningene registrert med tilstand, og det pekes på at fylkeskommunene har ulike rutiner for tilskuddsforvaltning og oppdatering av tilstanden. Dette var en utfordring ettersom forvaltningen var avhengig av bedret rapportering på resultatindikatorerne for fredete bygninger i privat eie –bygningenes fordeling på tilstandsgrad. Som følge av utfordringene med manglende registreringer i Askeladden, konkluderte Riksantikvaren i rapporteringen med at det ikke kunne «(...) legges til grunn at tilgjengelige tall fra Askeladden fullt ut gjenspeiler den faktiske situasjonen».

Rapporten bekreftet utfordringer som hadde vært påpekt flere ganger tidligere, både i rapporteringen for 2011, programplanen av 2013, realitetsorienteringen av 2015 og som i svært stor grad også gjør seg gjeldende i dag.

Tabell 9 viser utviklingen i tilstandsgrad for objekter i programmet, gjennom programperioden, og synliggjør noe av problemet med mangelfull rapportering og utfordringene som følger av at tidligere rapport ikke kan kvalitetssikres. 2009-1: Dette er fordeling på TG hentet fra Askeladden for de 1904 objektene som i dag står med TG og FRIP. 2009-2: Fylkeskommunenes tilstandsregistreringer av 2670 objekter i perioden 2006-2009 viste, ifølge Meld. St. 26 (2012-2013) følgende fordeling på tilstandsgrader: 20 prosent av bygningene hadde behov for store utbedringer (TG 3) og 42 prosent moderate utbedringer (TG 2) mens 38 prosent var i god stand og kun trengte ordinært vedlikehold (TG 1).

| Tilstandsgrad | 2009* | 2009 | 2012 | 2022 | 2023 |
|--|--------|------|---|------|-------|
| Anslag over antall objekter i programmet | 1904 | 2670 | Estimat for fire fylkeskommuner, 30 % av porteføljen. | | 3536 |
| TG 0 | 0,84 % | | | | 2 |
| TG 1 | 37 % | 38 % | | 38 % | 40 % |
| TG 2 | 42 % | 42 % | 38 % | 37 % | 36 % |
| TG 3 | 19 % | 20 % | 13 % | 13 % | 15 % |
| TG 4 | | | | | 0,3 % |
| TG 9 | 1,1 % | | | 10 % | 9 % |

Etableringen av de 10 bevaringsprogrammene skulle gi "synlige resultater", i form av at fredete og fredningsverdige kulturminner ble sikret og satt i stand. I realitetsorienteringen av FRIP skrev imidlertid Riksantikvaren:

Målet for programmet kan på den ene siden uttrykkes med at andelen objekt i TG 1 blir større, og at andelen objekt

med TG 3 blir mindre. Her er størrelsen på tilskuddsposten avgjørende. For å måle hvor effektiv programarbeidet gjøres, er det på en den annen side svært viktig å få redusert TG 9.

Interessante tall å se på i denne sammenheng, er utviklingen i tilstandsgrad for de 1904 objektene som per 2010 både hadde tilstandsgrad og var lagt inn i Askeladden under "FRIP".

Tabell 10 viser utviklingen til de 1904 objektene som ble tilstandsregistrert og var lagt inn i Askeladden per utgangen av 2009.

| Tilstandsregistrering 1904 objekter | Status 2009 | Status 2022 | Kommentar |
|--|------------------|-----------------|--|
| TG 0 | 16 stk 0,84 % | 1 stk | Av de 719 som i 2009 hadde TG0 eller 1 har 336 (47 %) opprettholdt tilstandsgraden, 253 (35 %) har gått ned til TG2 og 56 (7,7 %) har forfalt til TG3. 72 (10 %) står oppført med TG9. De siste to står oppført med TG4. |
| TG 1 | 703 stk 37 % | 732 stk 38 % | |
| TG 2 | 797 stk 42 % | 695 Stk 37 % | Av de 797 som hadde TG2 i 2009 har 273 (34 %) fått økt tilstandsgraden til TG1, 328 (41 %) har opprettholdt tilstandsgraden og 105 (13%) har forfalt til TG3. 89 (11 %) står oppført med TG9. To objekter står oppført med T4. |
| TG 3 | 366 stk 19 % | 255 stk 13 % | Av de 366 som hadde TG3 i 2009 har 136 (37 %) oppnådd TG1, 104 (28 %) har TG2 og 92 (25 %) har opprettholdt TG3. 32 (9 %) har TG 9 og to objekter har TG 4. |
| TG 9 | 22 stk 1,1 % | 195 stk 10 % | Av de 22 objektene som i 2009 hadde TG 9, er status for 2022 at åtte har fått TG1, 10 har TG2, to har TG3 og to har opprettholdt TG9. |

Som vi ser av tabell 11, har antallet bygninger med TG 1 gått opp i perioden 2009-2022, mens over 40 % av objektene som i 2009 hadde TG 1 har forfalt til TG 2 og 3. I tillegg til potensielt tap av kulturminneverdier, kan disse objektene også vise tap av statlige investeringer (tilskuddsmidler).

Ser vi på fordelingen av tilstandsgrader for alle objektene i FRIP i dag, sammenlignet med utvalget på 1904 fra 2009, har andelen

TG 3 gått ned fra 19% til 1%, og andelen TG1 har gått opp fra 38 % til 40 %. Totalbildet beveger seg derfor i positiv retning, særlig tatt i betraktning at antallet objekter i denne sammenheng har økt fra 1904 til over 3500.

Det samme dilemmaet ble også omtalt i Riksantikvaren rapportering for bevaringsprogrammet for 2016; «Prioriteringen av bygg med tilstandsgrad 2 og 3 har resultert i en heving av

tilstandsgrad. Samtidig er det et økende antall bygg med fallende tilstandsgrad. Dette er bygg som har vært satt i stand tidlig i programmet, og hvor vedlikeholdsbehov igjen melder seg. Med gjeldende prioriteringer blir tildeling av tilskudd i stor grad styrt av forfall og i mindre grad rettet inn på forebyggende vedlikehold. Manglende vedlikeholdsordninger er et iboende problem som over tid kan undergrave de oppnådde resultatene».

De samme utfordringene trakk også de involverte aktørene fram i innspillmøtene for evalueringen, i september 2023.

3.3.4 Respondentenes vurdering av programmet

Som del av evalueringen forespurte Riksantikvaren flere aktører om deres vurdering av programmet. 13 har svart for bevaringsprogrammet for fredete kulturminner i privat eie -10 fylkeskommuner, 1 interesseorganisasjon og 2 andre.

Flertallet opplever at programmet har vært vellykket, og til sammen ni av respondentene svarer i "stor" eller "svært" stor grad. To respondenter svarer i "ganske liten grad. Den ene utdyper dette med at det er krevende søknadsprosesser for tilskudd og en opplevelse av at for mange andre enn de private eierne mottar tilskudd. Den andre viser til uklarheter i forskjellen på tilskuddsordning og bevaringsprogram, og skriver at

Bevaringsprogrammet burde hatt en egen tilskuddspost knyttet til å forbedre tilstandsgrad, samt at den ordinære tilskuddsposten burde beholdes til andre sider ved forvaltningen av fredete

hus og gode eierrelasjoner som må tilgodeses.

Flertallet oppfatter målet for bevaringsprogrammet som i "ganske" eller "svært" stor grad tydelig, mens tre i "ganske liten grad". For de sistnevnte handler dette om at tilskuddsposten og målet med bevaringsprogrammet har vært ulikt innrettet, og at bevaringsprogrammet har vært oppfattet "abstrakt":

"Tilskuddsordningen, kulturminneloven og fredningsdokumenter med vedlegg gir i de fleste tilfeller de rammene som er nødvendige for å ivareta langsiktig planlegging av forvaltningen av et kulturminne". Dette kan forstås som at disse respondentene ikke har oppfattet bevaringsprogrammet som et tydelig og målrettet verktøy, og som derfor heller ikke har bidratt til å ramme inn de øvrige virkemidlene, sett i lys av 2020-målene.

På spørsmål om hvordan respondentene vurderer måloppnåelsen i bevaringsprogrammet innenfor egen region, ansvars- og forvaltningsområde, svarer under halvparten at de vurderer måloppnåelsen som "ganske god". Like mange svarer "verken/eller". Ingen vurderer den som "svært god", men to vurderer den som "ganske dårlig". Flere av respondentene har utdypet svarene gjennom fritekst. Her vises det blant annet vist til store regionale forskjeller i oppfølgingen av fredete bygninger i privat eie og samarbeidet mellom eiere og forvaltningen. Enkelte fylkeskommuner viser til at de fremdeles har mange eller hovedvekten av de fredete bygningene i privat eie på TG 2 og 3, mens andre viser til utfordringen med at kulturminner som er istandsatt ikke mottar støtte til

vedlikehold, noe som innebærer at behovet for større tiltak oppstår raskere.

Respondentenes svar på spørsmålet om grad av måloppnåelse, må trolig sees i sammenheng med vurderingen deres av hvorvidt målet for programmet har vært oppfattet som gjennomførbart. Om lag 70 % av respondentene vurderer at målet for bevaringsprogrammet i liten grad har vært gjennomførbart.

De viktigste årsakene til dette er:

- > Målsettingen har ikke stått i sammenheng med tilgjengelige ressurser
- > Mangelen på egne midler til vedlikehold etter istandsetting
- > Kapasitet i forvaltningen, hos kompetente håndverkere, rådgivere og andre sentrale aktører
- > TG 1 oppfattes som en urealistisk standard for hele bygningsmassen

Til tross for at det gjenstår mye før målet med programmet er nådd, bekrefter respondentene at aktivitetene knyttet til programmet har

- > være viktig for å etablere samarbeid på feltet mellom forvaltningsnivåene,
- > bidratt til en tettere kontakt mellom forvaltningen og eiere,
- > bidratt til kompetanseheving blant håndverkere.

Flertallet av respondentene er også enige om at bevaringsprogrammet har

- > være viktig for å etablere samarbeid mellom forvaltningen og håndverkere
- > bidratt til å etablere samarbeid med andre kunnskapsmiljøer på feltet
- > bidratt til å etablere nettverk og arenaer for kunnskapsoverføring på feltet

- > bidratt til økt kunnskap og kompetanse på feltet innen forvaltningen og hos sentrale samarbeidspartnere
- > bidratt til verdiskaping på feltet

Gjennom fritekst har respondentene også trukket fram programmet positive virkning for tilgangen på håndverkskompetanse. Dette har positive ringvirkningene både for fredete og ikke-fredete bygg og anlegg:

Programmet sikrer mer enn bare istandsetting av de freda byggene. Den høye kompetansen som kreves til å arbeide på disse kulturminnene bidrar sterkt til å ivareta den immaterielle kulturarven som oppnås gjennom krevende oppdrag i stort omfang. Håndverkerperspektivet sikrer synergieffekter mtp livslang læring, distriktsvennlig næring og arbeidsplasser, lokalt råvareuttak og treforedling, klimavennlig materialbruk, reduksjon av klimagassutslipp gjennom gjenbruk av bygninger.

Auka kapasitet og kompetansen hos handverkarar gir også positiv effekt for ikkje-freda kulturminne. Det har blitt meir positivt å eige freda bygg når det er mogleg å få tilskotsmidlar, eigarane kan verte stolte av å eige freda bygg. Istandsettingsprosjekt gir god merksemd for feltet i ålmenta og gir lokal verdiskaping i form av handverkarar mm.

I innspillmøtene, gjennomført i etterkant av spørreundersøkelsen, ga flere uttrykk for at programmet var vellykket. Dette ble begrunnet i at programmet hadde ført til et langsiktig arbeid med registrering og istandsetting av fredete kulturminner i privat eie, og at dette var positivt, uavhengig om 2020-målet var nådd.

Innspillene viser at det blant fylkeskommunene er en oppfattelse om at bevaringsprogrammet har bidratt til å systematisere og fokusere arbeidet med fredete bygninger i privat eie. Det ble som eksempel gitt uttrykk for at det systematiske arbeidet med tilstandsregistreringer var nyttig, fordi det ga forvaltningen et verktøy til å holde oversikt, i tillegg til at det førte med seg en økt kunnskap om kulturminnene, og ga et godt utgangspunkt for dialogen med eiere. Dette bekrefter også at bevaringsprogrammet har fungert og fulgt opp uten en klar avgrensning til andre strategier og tiltak gjennomført parallelt.

3.3.5 Samlet vurdering av måloppnåelse

Siden etableringen av bevaringsprogrammet i 2007 har budsjetttrammen til fredete kulturminner i privat eie økt, og til tross for at antall fredete i bygninger i privat eie har gjort det samme, er det i dag mulig å tildele om lag det *dobbelte* til hver enkelt eier enn i f.eks, 2011. Likevel vurderer Riksantikvaren måloppnåelsen for de private eiernes rammevilkår som for lav, ettersom at de økonomiske virkemidlene i for liten grad har vært rettet inn mot å dekke eiernes antikvariske merkostnader, verken med tanke på tilskuddsmidlenes omfang eller rutinene for bruken av dem. Det har heller ikke vært etablert en tilskuddsordning for å stimulere til systematisk vedlikehold.

Når det gjelder måloppnåelsen for tilstanden, viser tallene at det fremdeles gjenstår mye arbeid for å nå målet om at fredete kulturminner i privat eie skal ha ordinært vedlikeholds nivå. Samtidig som en rekke bygninger har fått forbedret tilstandsgrad gjennom programperioden,

er det også mange som har fått forverret tilstandsgrad.

Det er vår samlede vurdering at programmet har vært vellykket og bidratt til å løfte fagfeltet, både faglig og økonomisk

3.4 STYRKER OG SVAKHETER I MÅTEN PROGRAMMENE HAR VÆRT ORGANISERT

3.4.1 Mangel på programplan ved etablering

At det ikke ble utarbeidet en programplan før i 2013, vurderer vi som en tydelig svakhet. I en situasjon der de politiske dokumentene i svært liten grad avgrenset og redegjorde for programmets innhold, var potensialet for ulike vurderinger, prioriteringer og praksis blant fylkeskommunene stor. Dette får vi også bekreftet gjennom Riksantikvarens felles mal for bevaringsprogrammene fra februar 2011, der det blant annet står at «Forutsetningene for hvilke kulturminner som skal inngå i programmet er under diskusjon». Dette var fire år etter etableringen av programmet, og herfra skulle det gå ytterligere to år før det ble utarbeidet en programplan. Det er også en svakhet at programplanens forankring i fylkeskommunene er usikker. Dermed er det grunn til å stille spørsmål ved om planen ble delt og om innholdet ble lagt til grunn i forvaltningen av FRIP etter 2013.

Innspill fra fylkeskommunene tyder på at de har oppfattet avgrensingen av programmet som tydelig. Riksantikvaren forstår dette som at programmets avgrensning har vært formulert på en måte som gjorde det mulig å identifisere et visst antall objekter som skulle inngå i programmet.

Riksantikvarens erfaring er imidlertid at fylkeskommunene gjør ulike vurderinger av

blant annet hva som forstås med «privat eie». På bakgrunn av dette kan en konkludere med at programmets avgrensning etter eierskap, ikke er entydig.

Flere fylkeskommuner gir uttrykk for at de har oppfattet programmet mer som en driftsoppgave, enn som en satsning. Målet med programmet beskriver det de jobber for hver dag og som de vurderer til å være en av kjerneoppgavene deres. Med tanke på hvor lang programperioden har vært, er det naturlig å anta at utsagnene er knyttet til praksis slik det oppleves av de som jobber med feltet i dag. Samtidig underbygger innspillene at det ikke er enkelt å skille mellom programmets innhold og forvaltningens ordinære oppfølging av disse objektene. Dette gjør det vanskelig å identifisere programmet som en tydelig satsning. Videre har fylkeskommuner gitt uttrykk for et uklart skille mellom tilskuddspost og program, og flere fylker har oppfattet disse to som ett og samme virkemiddel.

3.4.2 Fravær av tiltak for å følge opp utfordringer, risiko og sårbarhet

Ved flere anledninger er det påpekt svakheter, utfordringer eller risiko med tanke på måloppnåelse i bevaringsprogrammet, men vi mangler dokumentasjon på hvorvidt disse er fulgt opp. Både malen fra 2011 og programplanen fra 2013 påpekte en rekke forutsetninger for å lykkes med programmet, som for eksempel tilgangen på håndverkere. Disse forutsetningene ble også trukket fram i strategien for istandsetting av vedtaksfredete bygninger fra 2007, og blir også pekt på i svarene på spørreundersøkelsen og i innspillsmøtene i 2023. På spørsmål om viktige

suksesskriterer er det særlig midler, kapasitet, håndverkskompetanse og samarbeid mellom eier og forvaltning som trekkes frem i spørreundersøkelsen og innspillene. Dette er samtidig faktorer det blir pekt på som utfordringer og behov, dvs. som kritiske faktorer og som det ikke finnes tilstrekkelig av. I tillegg til mangel på midler, er det mangel på håndverkerkompetanse og kapasitet i forvaltningen som flest av respondentene i undersøkelser trekker fram som en utfordring for gjennomføringen av programmet.

Dette kan reflektere at programmet i stor grad har vært knyttet til enkeltobjekter og tilstandsgrad, samtidig som det har vært behov for også å fokusere på de sentrale forutsetningene. Riksantikvaren vurderer det som en svakhet at innsatsen i programmet i for liten grad ha vært rettet inn mot å håndtere sentrale forutsetninger for måloppnåelse.

3.4.3 Forholdet mellom istandsetting og vedlikehold

I innspillsmøtene etter spørreundersøkelsen, ble det pekt på gapet mellom programmets mål og innsats som er lagt ned i det. Det ble gitt uttrykk for at programmet ikke "snakket" med målet. Programmets måloppnåelse er avhengig av både store løft (løfte objekter med tilstandsgrad 2 og 3) og langsiktig innsats (vedlikehold for å opprettholde tilstand), men uten at man har klart å rette innsatsen i programmet mot begge deler samtidig. Dette er tydelig ved at den økonomiske innsatsen har vært knyttet til "synlige resultater" og en prioritering av objekter med lavest tilstandsgrad.

Fylkeskommunene har også tidligere gitt uttrykk for at de har opplevd fokuset på TG 3 (tilstandsgrad) som lite effektivt og faglig riktig, når man ikke samtidig ser på konsekvensgrad. Dette har blitt brakt på bane ved flere anledninger i dialogen mellom regionalforvaltningen og Riksantikvaren i tiden etter 2020, blant annet i møter der tilskuddsforvaltning og prioriteringene knyttet til tilskuddsfordelingen har vært tema. Det er fylkeskommunenes vurdering av objekter med TG2 og konsekvensgrad 3 er mer effektivt (økonomisk og faglig) å prioritere, enn objekter med TG3.

3.4.4 Det desentraliserte ansvaret har vært en styrke

Fredete kulturminner i privat eie er et omfangsrikt program i antall objekter og tilskuddsmidler. Dette er også det eneste av programmene som fylkeskommunene har hatt den operative oppfølgingen av siden etableringen i 2007. Riksantikvaren ble gitt ansvaret for gjennomføringen av bevaringsprogrammet FRIP ifølge programplanen for 2013. Samtidig hadde fylkeskommunen det kulturminnefaglige og administrative ansvaret for å følge opp de enkelte prosjektene i programmet. En samlet og målrettet forvaltning, på tvers av geografi og fylkeskommuner, stilte krav til Riksantikvarens koordinering. Hvordan Riksantikvaren har ivaretatt dette ansvaret er i liten grad dokumentert. Gjennom hele programperioden har Riksantikvaren fordelt tilskudd til fylkeskommunene, og gjennom dette har vi hatt en rekke virkemidler knyttet til prioritering, oppfølging og rapportering.

At fylkeskommunene har vært det operative leddet, har vært en styrke på grunn av det store antallet kulturminner i

programmet og at regionalforvaltningen er nærmere kulturminnene og eierne.

Gjennom programmet var det ønskelig å oppnå tettere dialog mellom eierne og forvaltningen, og i et slik perspektiv er geografisk nærhet viktig.

Utenom oppfølgingen rundt tilskuddsmidlene, er det imidlertid uklart hvordan samarbeidet mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene har artet seg, og hvordan rollefordelingen var når det gjaldt å planlegge, prioritere og vurdere framdriften i programmet.

3.5 GJENSTÅENDE UTFORDRINGER

Vurderingen av måloppnåelse peker på at det fortsatt er store

- > restanser i forhold til målet om at alle fredete bygninger skal ha ordinært vedlikeholdsnivå
- > gap mellom behovet for midler og dekningen av behovet i form av økonomisk støtte til private eiere. Dette innebærer sannsynligvis også et gap mellom rett på dekning av antikvariske merkostnader og tilgjengelige midler til å dekke disse merkostnadene.

Bevaring og sikring

- > 15 % av bygninger registrert som FRIP har TG 3, mens 36% har TG 2. Nesten 10% har TG 9, altså ukjent tilstand (enten utdatert/foreldet (registreringen er 9 år gammel eller eldre) eller ikke registrert).
- > Ambisjonen om å etablere tilskuddsordninger for å opprettholde bygningens tilstand, er ikke innfridd.

- > Det er behov for en langsiktig innsats og plan for å forebygge forfall og opprettholde god tilstand.

Økonomiske virkemidler og dekning av antikvariske merkostnader

- > Rutiner for beregning og dekning av antikvariske merkostnader. Dette omfatter både omfanget av de tilgjengelige midlene, og innretningen av dem.

Kunnskap og kompetanse/ Engasjement og deltakelse

- > Eierne har behov for råd og veiledning. Dette underbygges av svakhetene som er påpekt ved flere anledninger gjennom programperioden, og som handler om at programmet manglet en systematisk innsats for å utbedre risiko, sårbarhet og utfordringer knyttet til viktige forutsetninger.
- > Tilgang på håndverkere, både kapasitet og relevant kompetanse.
- > Forvaltningen mangler rutiner og klare føringer for oppdatering av tilstandsinformasjon, som innebærer at det blant annet kan gjøres en meningsfull og hensiktsmessig måling av hvordan tilstanden utvikler seg.

3.6 KONKLUSJON

Bevaringsprogrammet for fredete kulturminner i privat eie har vært et stort program med omkring 3000 bygninger fordelt over hele landet, og med fylkeskommunene som ansvarlig forvaltningsnivå. Dette har stilt særlige krav til Riksantikvarens oppfølging og koordinering. Dessverre er det lite

dokumentasjon som tyder på at Riksantikvaren har tatt et tilstrekkelig helhetlig grep overfor fylkeskommunene i arbeidet med programmet. Det ser heller ut til at innsatsen har vært fokusert inn mot tilskuddsforvaltningen. Mangelen på en tydelig avgrensning av programmets omfang med der tilhørende antall objekter, gjør at bevaringsprogrammets målsetting har vært i konstant endring. Fraværet av en programplan som grunnlag for prioritering og håndtering av viktige forutsetninger, sammen med usikre data, gjør det vanskelig å vurdere hvorvidt innsatsen i tilstrekkelig grad har vært rettet inn mot målet for programmet. Hensynet til å prioritere bygninger med dårlig tilstand og store istandsettingsbehov har i programmet blitt satt opp mot behovet for midler til å opprettholde tilstanden for bygninger som har nådd ordinært vedlikeholds nivå. Sammen med fraværet av egne ordninger for å stimulere til vedlikehold og for å opprettholde tilstanden, innebærer det at effekten av tilskuddsmidlene – økt tilstandsgrad, fort kan bli forringet. På bakgrunn av dette, går det an å stille spørsmål ved om FRIP har vært et *effektivt* program kulturminnefaglig eller økonomisk, eller om midlene kunne vært brukt mer effektivt og målrettet, dersom de i større grad hadde vært innrettet mot *både* istandsetting og vedlikehold.

Målet om at alle fredete bygninger i privat eie skal ha nådd ordinært vedlikeholds nivå, er ikke innfridd. Likevel er mye oppnådd, og en rekke fredete bygninger i privat eie er satt i stand. I tillegg har tilgangen på midler økt. Riksantikvarens fredningsgjennomgang og tilstandsregistreringene, som har foregått samtidig med bevaringsprogrammet, har

også bidratt positivt til de private eiernes rammevilkår, og trolig også styrket dialogen mellom eierne og forvaltningen.

Bevaringsprogrammet for samiske kulturminner

4.1 OM BEVARINGSPROGRAMMET

I St. meld. nr. 16 (2004–2005) vises det til utredninger gjort av Sametinget, som viste at den samiske delen av kulturarven måtte vies større oppmerksomhet for å sikre verdier og hindre forfall. Herunder var det behov for en konkret vurdering av hvilke bygninger det var viktig å prioritere for vern i et langsiktig perspektiv, knyttet til at 100-årsgrensen for automatisk fredning var flytende, slik at flere bygninger ville få statusen for hvert år som gikk. En overordnet registrering foretatt av Sametinget tidlig på 2000-tallet, viste at antallet automatisk fredete samiske bygninger som er eldre enn 100 år lå på omkring 1200. Beregninger viste at med en flytende hundreårsgrense for fredningsstatus, ville antallet stige med ytterligere 800–900 i løpet av en tyveårsperiode.

Meldingen pekte også på behovet for mer kompetanse når det gjelder samisk bygningsvern.



Samiske kulturminner

- > Siden 2018 har Kulturminneloven § 4 annet ledd slått fast at samiske kulturminner fra 1917 og eldre er automatisk fredet. Tidligere var dette en flytende fredningsgrense på 100 år. Sametinget foreslo i 2016 å sette grensen for automatisk fredning til 1917, da samefolkets første landsmøte fant sted i Trondheim.



Tilskudd til samiske kulturminnevern

- > Til og med 2018 var en egen budsjettpost viet til samisk kulturminnevern på statsbudsjettets kapitler til kulturminner og kulturmiljø (post 50). Den hadde følgende omtale i perioden etter st.meld.nr 16 (2004–2005) og til og med 2013: *Tilskotsordninga skal ivareta dei overordna kulturminnefaglege omsyna i arbeidet med samiske kulturminne og kulturmiljø. Midlane skal i hovudsak nyttast til større vedlikehalds- og restaureringsarbeid, og blir stilte til disposisjon for Sametinget.* Nivået på denne bevilgningen lå på ca 3–3,5 millioner kroner årlig. Tilskuddsposten ble avviklet i 2019.
- > Fra og med budsjettåret 2012 ble det også øremerket midler til sikring og istandsetting av freda samiske bygninger på post 72.2 *vern og sikring av freda bygninger og anlegg.* Beløpet var først 2 millioner kroner. Beløpet ble økt til 6 millioner i 2018 (da post 71). Dette ble opprettholdt som nivå på bevilgningen frem til 2021.

4.1.1 Etableringen av bevaringsprogrammet

Målsettingen til bevaringsprogrammet for samiske kulturminner skiller seg fra de øvrige programmene ved at det i utgangspunktet var avgrenset til å omfatte kartlegging og registrering, og ikke istandsetting. I St. meld. nr. 26 (2006–2007) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand* er målet at

tilstanden på den fredete bygningsmassen skal være kartlagt og at det skal foreligge en plan for sikring og istandsetting innen 2009.

De automatisk fredete samiske kulturminnene var like fullt en del av det nasjonale resultatmålet om at fredete kulturminner skulle være sikret og ha et ordinært vedlikeholds nivå innen 2020, men dette var ikke formulert som del av bevaringsprogrammet ved etableringen.

Riksrevisjonens undersøkning av korleis Miljøverndepartementet varetek det nasjonale ansvaret sitt for freda og verneverdige bygningar (Riksrevisjonen 2009), omtalte blant annet de automatisk fredete samiske bygningene. Riksrevisjonen bemerket blant annet at det ikke fantes en oversikt over hvilke samiske bygninger som var automatisk fredet, at antallet økte år for år og at forvaltningen manglet oversikt over og rutiner for avdekking av hvilke samiske bygninger som ville bli automatisk fredet etter hvert som 100-årsgrensen slo inn. Etter Riksrevisjonens undersøkelse, ba Riksantikvaren i 2010 Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU) om å vurdere den flytende 100-årsgrensen og en fast fredningsgrense. NIKU konkluderte blant annet med at den flytende fredningsgrensen for samiske kulturminner ville føre til en stor tilvekst av fredete kulturminner. Sametingsrådets redegjørelse om samisk kulturminnevern i 2013 vurderte det slik at dersom den flytende 100-års grensen ble opprettholdt, ville antall objekter om noen tiår

bli så omfattende at det vil kunne være til hinder for en ønsket samfunnsutvikling i de samiske samfunnene. Denne typen konsekvenser vil igjen kunne føre til at kulturminner blir oppfattet som et hinder og ikke som en ressurs, og de kan på sikt føre til en uthuling av kulturminnelovens intensjon om

ivaretagelse og vern av samiske kulturminner.

I årene etter Riksrevisjonens rapport, inneholdt tildelingsbrevene til Riksantikvaren arbeidsmål knyttet til arbeidet med å avklare kriterier for å identifisere hva som var samiske bygninger.

Tildelingsbrevene omtalte ikke behovet for kompetanse innen samisk bygningsvern, som St. meld. nr. 16 (2004-2005) reiste som en utfordring. Det gjorde imidlertid statsbudsjettet for 2009, der dette ble vektlagt i omtalen av det samiske bevaringsprogrammet. Der ble det vist til at bygningsvernplanen til Sametinget ble fulgt opp gjennom prosjektet "Sirbmá", og at prosjektet hadde som mål blant annet å utvikle samisk bygningsvernarbeid.

I forbindelse med Riksantikvarens justeringer av målene for bevaringsprogrammene i 2011, ble målet for det samiske programmet forskjøvet fra 2009 til 2015, og det ble foretatt mindre språklige justeringer:

Automatisk fredete samiske bygninger og deres tilstand skal være kartlagt og det skal foreligge en plan for istandsetting innen 2015.

Høsten 2011 ble prosjektet for systematisk registrering av automatisk fredete samiske bygninger startet opp, som en del av Riksantikvarens prosjekt *Kunnskapsløftet for Kulturminneforvaltningen*.

Kunnskapsløftet omfattet flere delprosjekt, og alle hadde til hensikt å imøtekomme hovedpunktene i Riksrevisjonenes evaluering og kritikk av kulturminneforvaltningen. Prosjektet ble etablert i 2011, og "fastsatt definisjon av begrepet automatisk fredete samiske bygninger og registrering i samsvar med

denne definisjonen", var ett av fire mål i prosjektet.

Sametinget var utførende i registreringsprosjektet, med en egen prosjektleder for arbeidet, mens Riksantikvaren hadde det overordnede ansvaret.

I forkant av registreringen ble det også satt i gang FOU-prosjekter for å utvikle kunnskapsgrunnlag med tanke på å kunne vurdere en eventuell endring fra flytende til fast fredningsgrense, og å etablere oversikt over de automatisk fredete samiske bygningene.

4.1.2 Mål om ordinært vedlikehold tas inn i målet for programmet

I Meld. St. 35 (2012-2013) blir målet fra St. meld. nr. 26 (2006-2007) videreført, men tidspunkt for måloppnåelse ytterligere forskjøvet:

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

I tillegg tas det nasjonale målet om normalt vedlikeholds nivå innen 2020 inn i målformuleringen for det samiske bevaringsprogrammet:

I likhet med fredete bygninger i privat eie, skal også disse være satt i stand til ordinært vedlikeholds nivå innen 2020.

Dette innebar at målsettingen for programmet fra nå av var todelt, mellom registrering og istandsetting.

Det er imidlertid verdt å bemerke at denne utvidelsen bare står nevnt i meldingens

kapittel 3 *Arbeidet som er gjennomført siden Stortingets behandling av St.meld. nr. 16 (2004-2005) Leve med kulturminner*, og ikke under kapittel 4 *Gjenstående utfordringer for å nå 2020-målene og politiske grep i kulturminnearbeidet i årene som kommer*.

Meld. St. 35 (2012-2013) presenterer også status for arbeidet og et utfordringsbilde. I meldingen pekes det på behovet for å foreta prioriteringer av hvilke av de automatisk fredete bygninger som skal tas vare på gjennom istandsetting. Når ikke alle bygningene ble foreslått istandsatt, handlet dette om at bygningsmassen var sammensatt og hadde svært ulik grad av representativitet og autentisitet.

Det ble videre fremhevet at bevaringsprogrammet i fortsettelsen «må rettes inn mot de prioriterte bygningene som har høy verneverdi», og «med en god oversikt over den samlede bygningsmassen har kulturminneforvaltningen bedre grunnlag for å gjøre riktige prioriteringer». Som oppfølging av meldingen ville departementet

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

Punktet om utvalg og prioriteringer ble fulgt videre opp av Riksantikvaren, og kommer blant annet til syne i Riksantikvarens rapportering for bevaringsprogrammet for 2016:

Bevaringsprogrammet bygger på registreringsprosjektet for automatisk fredete samiske bygninger (del av Kunnskapsløftet), som fastsetter hvilke

bygninger som skal inngå i bevaringsprogrammet (...). En fullstendig oversikt over hvor mange automatisk fredete samiske bygninger som inngår i bevaringsprogrammet vil derfor ikke foreligge før registreringsprosjektet er fullført. Anslagsvis dreier det seg om 900 bygninger. Bygningene som skal inngå i bevaringsprogrammet er derfor ikke fullstendig registrert og prioritert ennå.

Når registreringsprosjektet er fullført skal det også foreligge en overordnet forvaltningsplan for bygningsmassen, med omforente prinsipper for å velge ut hvilke bygninger som skal prioriteres innenfor et fortsatt bevaringsprogram (...)

Videre anbefalte Riksantikvaren at det ble etablert et "realistisk bevaringsprogram for samiske bygninger f.o.m. 2018, med avslutning tidligst i 2030". Anbefalingen hadde nær sammenheng med Riksantikvarens realitetsorientering for bevaringsprogrammene til KLD fra samme år.

I realitetsorienteringen skrev Riksantikvaren:

En plan for sikring, vedlikehold og istandsetting diskuteres fortløpende med Sametinget. Riksantikvaren forutsetter at planen må bygge på en prioritering av den registrerte bygningsmassen. Til grunn for prioriteringen ligger et krav om vurdering av verneverdi, ikke bare en vurdering av etnisk tilhørighet og alder. (...) Foreløpig er det ikke oppnådd enighet med Sametinget om prinsippene for en prioritering."

I realitetsorienteringen slo Riksantikvaren fast at det innenfor datidens rammer, med 2 millioner i årlige bevilgninger til samiske

kulturminner, ville være urealistisk å nå 2020-målet, og uavhengig av planen for prioritering av kulturminner, ville det være nødvendig å øke tilskuddsposten. Riksantikvaren fulgte opp med følgende formulering i realitetsorienteringen:

Det er viktig å nevne at det ikke har eksistert noe bevaringsprogram for samiske bygninger før 2012, og at dette er en bygningsmasse som inntil dette årstallet ikke har blitt satset på at norske kulturminnemyndigheter.

På bakgrunn av dette anbefalte Riksantikvaren gjennom realitetsorienteringen å øke tilskuddsposten til samiske kulturminner.

Realitetsorienteringen ble ikke fulgt opp på dette punktet.

4.1.3 Sametinget utarbeider prinsipper for forvaltning av automatisk freda samiske bygninger

I 2017 utarbeidet Sametinget *Forvaltning av automatisk freda samiske bygninger*.

Dokumentet ble utviklet som et styringsverktøy for Sametinget, og skulle "legge grunnlag for en forutsigbar forvaltning av bygningsmassen". Videre står det i innledningen at

Forvaltningsplanen legger opp til at det foretas prioriteringer som innebærer at man sikrer et representativt utvalg av samiske bygninger for ettertiden.

Dokumentet består av fire kapitler:

1. Bakgrunn for opprettelsen av registreringsprosjektet
2. Eksisterende lovverk og forvaltningsmyndighet

3. Oppsummering av registreringsprosjektet – resultater per 2016
4. Forvaltning av automatisk fredede samiske bygninger

I presentasjonen av bakgrunnen for at registreringsprosjektet ble opprettet, vises det ikke til etableringen av bevaringsprogrammene og St. meld. nr. 26 (2006-2007), men i hovedsak til Riksrevisjonens gjennomgang fra 2008-2009. Fraværet av henvisning til bevaringsprogrammet, har bidratt til å gjøre forbindelsen mellom bevaringsprogrammet og registreringsprosjektet utydelig.

Forvaltningsplanen presenterer blant annet kriteriene for de registrerte bygningene og fordelingen som disse har på tilstandsgradene 1-3 og 9. Vurderingen av bygningenes kulturminneverdi kom imidlertid ikke inn i registreringsprosjektet før i 2014. Derfor manglet dette for bygningene som ble registrert i 2012. Per 2016 innebar dette at 45 % av alle registrerte bygninger manglet en verdivurdering. Av de øvrige ble 36 % av de registrerte bygningene vurdert å ha høy kulturminneverdi, 15 % ble vurdert å ha middels kulturminneverdi og 4 % lav.

Sametinget skriver blant annet:

Kulturminneverdivurderingene vil være et viktig verktøy for å angi hvordan Sametinget skal prioritere i forvaltningen av de fredede bygningene. Vurdering av kulturminneverdi er gjort fortløpende, og vurderingene har endret seg i løpet av registreringsperioden, ettersom kunnskapen om bygningsmassen har økt.

Ved utgangen av 2016 var det gjennom prosjektet registrert til sammen 873 objekter, med følgende fordeling på tilstandsgrader: 31 % TG1, 35 % TG 2, 23 % TG 2 og 11 % TG9.

Kapittel 4 handler om den videre oppfølgingen og forvaltningen av bygningsmassen.

Dokumentet knyttet forvaltningsprinsipper til de ulike kategoriene av bygninger som er registrert; bolighus, stabbur, fellesskapsbygninger, naust og sjøbuer, landbruksbygninger og gammer, men foreslår ingen konkrete prioriteringer med tanke på sikring og istandsetting. Imidlertid understreker planen at "For eventuell tildeling av tilskudd, vil høy kulturminneverdi være et viktig kriterium."

Registreringsprosjektet ble slutført i 2018. Sametinget ble ikke tilført midler til oppfølgingen av de automatisk fredete objektene, utover tilskudd til eierne over post 71, etter at registreringsarbeidet var slutført.

4.1.4 Styrking av tilskuddsmidlene til istandsetting av automatisk fredete samiske bygninger

Fra og med statsbudsjettet for 2018 ble det øremerkete tilskuddet til istandsetting av automatisk fredete samiske bygninger over post 71 *fredete kulturminner i privat eie* økt fra 2 til 6 millioner. Midlene skulle bidra til å

styrke oppfølginga av arbeidet med bevaring av automatisk fredede samiske bygningar innanfor Bevaringsprogrammet for automatisk fredede samiske bygningar. (...) Arbeidet skal skje i medhald av prinsipp ein er blitt samde om i Plan for forvaltning av

automatisk freda samiske bygningar, vedteken av Sametingets Plenum.

Både i 2018 og 2019 fokuserte tildelingsbrevet til Riksantikvaren på oppfølgingen av det samiske registreringsprosjektet, og styringsparameterne handlet om antall objekter med avklart status som var registrert i Askeladden. I statsbudsjettet for 2020 står det at det pågår etterarbeid med registreringen av de automatisk fredete samiske bygningene og:

Når bygningane er ferdig registrerte og prioriterte, er det ønskeleg å kanalisere istandsetjingsmidlar til bygningar med ein kombinasjon av høg kulturminneverdi og middels eller låg tilstandsgrad.

I Meld. St. 16 (2019-2020) ble målet for bevaringsprogrammet justert til at «Automatisk fredete, samiske bygninger skal være kartlagt innen 2017, og prioriterte bygninger skal sikres og settes i stand.». Dette er første gang formuleringen «prioriterte bygninger» brukes i formuleringen av målet for programmet. Imidlertid ble det ikke henvist til hva som skulle legges til grunn for prioriteringene, eller hvorvidt dette var knyttet til forvaltningsplanen eller objektenes vurderte kulturminneverdi eller tekniske tilstand. Meldingen framhevet videre at det var et særskilt behov for oppfølging av eiere av automatisk fredete samiske bygninger. Dette ble begrunnet med at disse var relativt nylig gjort kjent med fredningsstatus på eiendommen sin og at de trengte informasjon og veiledning.

4.1.5 Sametingets melding om samisk kulturminnevern

I 2021 ble Sametingets melding om samisk kulturminnevern presentert: *Sametingsmelding om samisk kulturminnevern*. Vi har ikke gått nærmere inn på dette dokumentet i evalueringen av bevaringsprogrammet. Bevaringsprogrammet for samiske bygninger er heller ikke omtalt i dokumentet.

4.2 MÅLOPPNÅELSE

Målet for bevaringsprogrammet var først og fremst knyttet til registrering og avklaring av automatisk fredete samiske bygninger. Deretter ble målet om istandsetting av disse tatt inn. I tillegg har det i omtalene av programmet vært rettet fokus mot behovet for

- > en plan for sikring og istandsetting av et utvalg prioriterte bygninger blant de automatisk fredete samiske bygningene
- > å utvikle det samiske bygningsvernet
- > økt kunnskap om og tilgang på relevant kompetanse
- > en tett oppfølging av eiere som før registreringsprosjektet ikke hadde vært kjent med at bygningene deres var fredet.

4.2.1 Kartlegging av automatisk fredete samiske bygninger

Målet om å kartlegge og registrere automatisk fredete samiske kulturminner var ambisiøst, med tanke på det store antallet bygninger som dette kunne dreie seg om. Prosjektet ble gjennomført med et vellykket resultat, til tross for at en andel av objektene fremdeles mangler verdivurdering. I svar på spørreundersøkelsen knyttet til

evalueringen bekrefter også Sametinget dette:

Det samiske bevaringsprogrammet hadde som målsetting å registrere automatisk freda samiske bygninger. Dette ble gjennomført med gode resultater (...)

Videre i svarene på spørreundersøkelsen trekker Sametinget fram at registreringen blant annet har bidratt til å synliggjøre samisk kulturarv og tilstedeværelse, særlig i områder som har vært under et sterkt fornorskningsspress.

Arbeidet bidro til å rette søkelyset mot samisk kulturarv, og til at eiere fikk kunnskap om sine fredete bygg.

Resultatet av registreringen ga 929 registrerte automatisk fredete samiske bygninger, registrert i Askeladden. Alle bygningenes tekniske tilstand ble i utgangspunktet registrert, men fremdeles er det en andel (364 objekter) med ukjent tilstandsgrad i Askeladden. Et ukjent antall bygninger mangler vurdering av kulturminneverdi. Etter registreringene i perioden 2012-2018 har ikke Sametinget oppdatert bygningenes tekniske tilstand i Askeladden, og som følge av dette er ikke materialet egnet til å si noe om bygningenes utvikling i tilstand etter registreringsprosjektet.

4.2.2 Plan for prioritering av et utvalg automatisk fredete samiske bygninger

Utarbeidelsen av en plan for sikring og istandsetting av automatisk fredete samiske bygninger har vært en forutsetning gjennom hele programperioden, både i omtalen av målet og som en forutsetning for programmet. I realitetsorienteringen var Riksantikvaren

tydelig på at en prioritering av et utvalg bygninger måtte være knyttet til "verneverdi" og ikke utelukkende "etnisk tilhørighet og alder". Bakgrunnen var at den registrerte bygningsmassen var sammensatt, og hadde svært ulik grad av representativitet og autentisitet.

Forvaltning av automatisk freda samiske bygninger – bakgrunn og status for registreringsprosjektet og prinsipper for forvaltning (2017) kan sees som svaret på dette behovet. Innledningsvis i planen er det også formulert at "Forvaltningsplanen legger opp til at det foretas prioriteringer som innebære at man sikrer et representativt utvalg av samiske bygninger for ettertiden", men den problematiserer ikke forståelsen av eller innholdet i "representativt" i denne sammenheng. Planen omtaler heller ikke om eller hvorvidt dette skal følges opp. Dokumentet mangler også derfor også et tilstrekkelig grunnlag for prioritering, i tillegg til tilhørende handlingsplan.

Da forvaltningsplanen ble laget (2017) var ikke registreringsarbeidet sluttført. Planen ble derfor utviklet basert på foreløpige data. Vi vurderer det likevel som en svakhet med tanke på måloppnåelsen at dokumentet ikke går tydeligere inn på spørsmålet om representativitet, utvalg og prioritering. Riksantikvaren kjenner ikke til at dokumentet har vært oppdatert etter at registreringsarbeidet ble endelig sluttført, eller etter at *Sametingsmelding om samisk kulturminnevern* ble presentert i 2021. Imidlertid vises det i *Sametingsmelding om samisk kulturminnevern* til at forvaltningsplanen er under revisjon.

Da registreringsarbeidet ble sluttført i 2018, ble ikke Sametinget tilført midler til oppfølgingen av de automatisk fredete objektene, utover tilskudd til eierne over post 71. I høringsinnspill til utkast til evalueringen, peker Sametinget på at de vurderer dette som en av årsakene til at man ikke kom i mål med bevaringsprogrammet.

4.2.3 Bygningenes tekniske tilstand

Målet om ordinært vedlikeholds nivå for alle automatisk fredete samiske bygninger ble tatt inn i målformuleringen for bevaringsprogrammet gjennom Meld. St. 35 (2012–2013). Dette målet er ikke nådd. Målsettingen var uansett urealistisk, noe Riksantikvaren påpekte allerede i realitetsorienteringen i 2016. Her ble tilgangen til statlige tilskuddsmidler pekt på som en hovedutfordring. I realitetsorienteringer peker Riksantikvaren også på behovet for føringer, for å kunne prioritere blant bygningene. Den registrerte bygningsmassen inneholdt "en lang rekke bygninger av alle slag, og det er urealistisk å forvente at alle skal behandles like strengt eller bli tildelt ressurser til full istandsetting".

Gjennom hele registreringsprosjektet var det et etterslep i registrering av data i Askeladden. Ingen av de automatisk fredete samiske bygningene har flere enn én tilstandsgrad registrert i systemet, og dermed foreligger det ikke grunnlag for å vurdere bygningens utvikling i teknisk tilstand. Vi har bare status på registreringstidspunktet.

Som eksempel står det i statsbudsjettet for 2018 at

tek ein i betraktning at denne bygningsmassen først er ferdig registrert i 2017, er det lang veg å gå før dei freda samiske bygningane får eit tilstandsnivå som er tilstrekkelig.

Statsbudsjettet oppgir at det er om lag 1200 bygninger som er blitt befart i perioden 2012–2017, og at om lag 70 % av disse er i god eller middels god stand. Vi antar "god eller middels god stand" omfatter TG 1 og TG 2, og i så fall er dette et langt høyere tall enn det vi ser ved utgangen av 2022 (tabell 12).

Som grunnlag for å vise grad av måloppnåelse på dette punktet, har vi valgt å sammenstille rapporteringer og data fra tre ulike tidspunkt i programperioden.

Tabell 11 viser antall registrerte og tilstandsvurderte bygninger på gitte tidspunkt, samt fordeling på TG, hentet fra ulike kilder. Tallene i tabellen er hentet ut fra ulike dokumenter. De samme objektene er imidlertid ikke mulig å finne igjen i Askeladden, og vi kan derfor ikke si noe om utviklingen i TG som eksempel for de 330 bygningene fra 2011. 2011: Antall bygninger som var registrert med fordeling på TG. 2015: Tall fra Riksantikvarens rapportering til KLD. 258 er antall bygninger som var registrert i Askeladden. 2016: Tall hentet fra Sametingets forvaltningsplan. 2022: Tall hentet fra Askeladden.

| | 2011 | 2015 | 2016 | 2022 |
|------------------|------|------|------|------|
| Antall bygninger | 330 | 258 | 873 | 898 |
| TG 1 | 43 % | 34 % | 31 % | 24 % |
| TG 2 | 30 % | 39 % | 35 % | 26 % |
| TG 3 | 27 % | 27 % | 23 % | 19 % |
| TG 9 | | | 11 % | 31 % |

I svarene på undersøkelsen peker Sametinget på at måloppnåelse for bygningenes tekniske tilstand i hovedsak er avhengig av de private eiernes initiativ. Dette gjelder både for å få inn søknader om tilskudd fra post 71 og for å få gjennomført vedlikehold: "Eiernes engasjement og kunnskap er derfor helt avgjørende for at bygningsarven sikres, vedlikeholdes og settes i stand."

Det siste utdyper Sametinget slik:

Eierne er uvante med å eie automatisk freda bygninger. Tilskuddordningen (post 71) gir Sametinget liten mulighet til utviklingsarbeid, samtidig som infoarbeid er presserende i det samiske bygningsvernet. Eierne trenger dessuten kompetanse i å søke tilskudd. Dette innebærer at søknadene til tilskuddet er for få. Videre er det mange bygninger som har liten bruksverdi for eiere og kravet om egenandel blir derfor en utfordring for vedlikeholdet av den samiske bygningsarven. Bygningsarven er prisgitt eiernes initiativ og økonomi. Det er behov for at Sametinget som myndighet kan initiere og iverksette istandsettingstiltak og kunnskapsinnhenting om byggeskikk (dokumentasjon, materialbruk etc.) med utgangspunkt i tilgjengelige tilskuddsordninger.

4.2.4 Programmet har i for liten grad bidratt til å styrke samisk bygningsvern og fagmiljø

De største utfordringene i gjennomføringen av programmet, har ifølge Sametinget vært "for dårlig kapasitet i forvaltningen", "mangel på relevant håndverkskompetanse", "lite samarbeid mellom forvaltning og eiere" og "lav kompetanse hos eier/forvalter". Riksantikvaren forstår disse utfordringene som at de omhandler Sametinget arbeid relatert til målet om tilstandsgrad.

I den samiske kulturminnemeldingen fra 2021 ble det også vist til at "det finnes få håndverkere i de nordlige landsdeler som har tilstrekkelig kompetanse på istandsetting av freda bygninger etter antikvariske prinsipper" og at det er behov for å stimulere kompetanse og bygge

kontaktnett med relevante håndverkermiljøer.

Når det gjelder utfordringene knyttet til de private og eiernes rolle i det samiske bygningsvernet, viser vi til Sametingets svar på spørreundersøkelsen (august 2023) som er gjengitt under 4.2.3.

Sametingets kulturminnemelding fra 2021 underbygger de samme perspektivene. Den peker på behovet for å bygge kontaktnett, både med håndverkermiljøer, andre myndigheter, museer, organisasjoner osv., og den knytter dette opp mot utfordringen med mangler på håndverkere med kompetanse innen bygningsvern. Utilstrekkelig tilgang på nødvendig kompetanse er blitt pekt på som en risiko og utfordring ved flere anledninger underveis i programmet.

I meldingen vises det også til at

Behovet for innsats på dette feltet er stor nå og i de nærmeste årene, i det som kan karakteriseres som en etableringsfase for det samiske bygningsvernet.

Formuleringen er knyttet opp mot tillitsbasert kommunikasjon med eierne og eiernes behov for informasjon og veiledning knyttet til det å eie fredete bygninger.

Det gjenstår fremdeles et viktig arbeid i å styrke det samiske bygningsvernet.

4.3 STYRKER OG SVAKHETER I MÅTEN PROGRAMMENE HAR VÆRT ORGANISERT PÅ

4.3.1 Prosjektorganiseringen av registreringsarbeidet sikret en effektiv og målrettet gjennomføring

Registreringen av automatisk fredete samiske bygninger ble gjennomført som et delprosjekt under Riksantikvarens satsning *Kunnskapsløftet for Kulturminneforvaltningen*, men med Sametinget som prosjektleder og ansvarlig for gjennomføringen. I etterkant fremstår den tydelige prosjektorganiseringen som en styrke for programmet. Det samme gjør forankring hos alle de involverte partene; Sametinget, Riksantikvaren og KLD. Registreringsarbeidet ble tilgodesett med til sammen 23 millioner kroner over Riksantikvarens budsjetter, i perioden 2011-2018. Den forutsigbare finanseringen var en ytterligere styrke.

4.3.2 Utvidelsen av programmet til også å omfatte istandsettingen innen 2020 var urealistisk

Utvidelsen av bevaringsprogrammet til også å omfatte istandsetting av de automatisk fredete samiske kulturminnene var ikke gjennomførbar, og innebar en svakhet for programmet. Målsettingen ble inkludert på et tidspunkt hvor registreringsarbeidet var i en startfase og hvor Sametinget derfor manglet det nødvendige grunnlaget til å kunne foreta målrettede prioriteringer.

Sametinget manglet også tilstrekkelig med ressurser – både hos seg selv og blant håndverkere med relevant kompetanse, til å følge opp arbeidet med istandsetting. Dette går blant annet fram av

Riksantikvarens rapport fra bevaringsprogrammet for 2017:

Oppfølgingen av prosjektene, herunder faglig rådgivning, framdrift og gjennomføring, kan lett bli skadelidende, fordi Sametingets bemanning er på et minimumsnivå i forhold til det løpende bygningsvernet. I tillegg er håndverkstilgangen liten når det gjelder denne typen bygninger.

4.3.3 Arbeidet med avklaringer ga ikke tilstrekkelig grunnlag for en forutsigbar forvaltning

Registreringsarbeidet lå blant annet til grunn for forvaltningsplanen (Sametinget 2017). Sammen med endringen av den flytende fredningsgrensen til fast fredningsgrense i 2018, innebar dette at det forelå et grunnlag for å trekke opp mer konkrete premisser for den videre forvaltningen av de automatisk fredete samiske bygningene.

En generell utfordring knyttet til å forvalte automatisk fredete bygninger er at det ikke foreligger noen nærmere definisjon av hva som utgjør verdien ved det enkelte objektet. Dette i motsetning til vedtaksfredete bygninger, som har både et formål, en avgrensning og bestemmelser knyttet til en uttalt fredningsverdi.

For de samiske bygningene er verdivurderinger blitt diskutert i programmet, og i realitetsorienteringen påpeker Riksantikvaren at det er nødvendig med en vurdering av kulturminneverdi for at det skal være mulig å prioritere og som grunnlag for videre forvaltning. Dette er gjort i noen grad, men ikke for hele den fredete bygningsmassen. Dette er en svakhet i den videre oppfølgingen av programmet og forvaltningen av bygningsmassen.

Som følge av dette er det for en del objekter uklart hva den videre forvaltningen skal ta sikte på å bevare og med hvilket ambisjonsnivå. Det er som eksempel ulikt hvordan den samiske historien er representert i bygningene og hvor godt den er bevart. Som det blir nevnt i notat om erfaring med samisk kulturminneforvaltning i forbindelse med ny kulturmiljølov, kan det også være utfordrende å definere hva fredningsverdien innebærer når den automatiske fredningen er knyttet til etnisitet. Det kan blant annet være utfordrende å definere hvor denne starter og slutter, og hvordan den forholder seg til andre grupper der hvor objektet har en betydning for flere etniske grupper.

Betydningen av dette handler ikke bare om vektning i forbindelse med prioritering av tilskudd. Det er også utfordringer knyttet til å definere hva forvaltningen av de automatisk fredete samiske bygningene skal legges vekt på ved dispensasjonsbehandling. Dette må vurderes fra sak til sak.

Både for eier og kulturmiljøforvaltningen kan det dermed være uklart hva som er kulturminnets vesentlige verdier som særlig skal ivaretas.

4.4 GJENSTÅENDE UTFORDRINGER

Bevaring og sikring, bruk og ombruk

- > En stor andel av de automatisk fredete samiske bygningene har ukjent tilstandsgrad (31 %).
- > En vesentlig andel av de automatisk fredete bygningene har TG 2 (26%) eller TG 3 (19 %).
- > En andel av bygningene mangler verddivurdering. Dette er en vesentlig del

av grunnlaget i Sametingets forvaltning av bygningsmassen.

- > Kunnskap og kompetanse
- > Forvaltningsplanen er ikke et godt nok grunnlag for prioriteringer av innsatsen i forhold til videre oppfølging blant de 900 registrerte bygningene.
- > Mangel på kapasitet og kompetanse knyttet til samisk bygningsvern.
- > Utfordringer knyttet til å definere hva forvaltningen av de automatisk fredete samiske bygningene skal legges vekt på, bl.a. ved dispensasjonsbehandling.

Kunnskap og kompetanse, opplevelse og formidling

- > Nettverksbygging og etablering av tilbud for kunnskapsheving rettet mot involverte aktører generelt og lavterskel veiledning for eiere spesielt.
- > Eierne har et stort informasjonsbehov
- > Det gjenstår mye for kunnskapsinnhenting om samisk bygningsvern og kunnskapsformidling, særlig knyttet til eiernes informasjonsbehov.

4.5 KONKLUSJON

Gjennom bevaringsprogrammet for samiske kulturminner har den samiske bygningsarven fått et betydelig fokus, både faglig og økonomisk. Registreringen av over 900 automatisk fredete samiske bygninger har gitt Sametinget et vesentlig grunnlag for den videre forvaltningen av automatisk fredete samiske kulturminner, samtidig som det har enkelte mangler.

Sametingets utarbeidelse av en forvaltningsplan, og Sametingets senere melding for samiske kulturminner, er viktige for forvaltningen av den fredete bygningsmassen, men ikke tilstrekkelige

som grunnlag for å kunne sikre et representativt utvalg normalt vedlikeholds nivå, jf. mål i *Sametingmelding om samisk kulturminnevern (2021)*.

Det er behov for en avklaring av hvordan et utvalg av de automatisk fredete bygningene skal kunne sikres et normalt vedlikeholds nivå – både i utvalg og virkemidler.

Det er fortsatt store behov både for kapasitet og ressurser til videre istandsetting og sikring, og for å videreutvikle kompetanse og tilgang på kunnskap og veiledning.

Bevaringsprogrammet for stavkirker

5.1 OM BEVARINGSPROGRAMMET

Riksantikvarens stavkirkeprogram ble startet i 2001 og skulle gå frem til 2015. Målsettingen var at alle kirkene, i løpet av prosjektperioden, skulle settes i stand til ordinært vedlikeholdsnivå. Forutgående tilstandsundersøkelser hadde avdekket at mange av stavkirkene hadde dårlig takteking, svekkelser i bærende konstruksjoner og skader i kledning og fundamenter. Om lag 20 kirker hadde alvorlige strukturelle skader i de bærende konstruksjonene.

I St.meld. nr. 16 (2004-2005) ble stavkirkeprosjektets målsetting videreført, samtidig som det ble understreket at eiernes kompetanse til selv å stå for det framtidige vedlikeholdet også var en viktig del av prosjektet.

Ved etableringen av bevaringsprogrammet i St.meld. nr. 26 (2006-2007) ble målsettingene fra forrige melding opprettholdt, samtidig som det ble lagt til et delmål om at 16 av de 28 kirkene skulle være satt i stand innen 2009.

I Riksantikvarens gjennomgang av bevaringsprogrammene fra 15.2.2011, fremkommer det også 5 delmål for programmet:

- > å sette i stand stavkirkene slik at de kan bevares for ettertiden
- > å konservere dekoren og kirkekunsten
- > å supplere dokumentasjonen av stavkirkene som grunnlag for forskning og rekonstruksjon av tapte deler

- > å bygge opp lokal håndverkskompetanse for videre vedlikehold

Det femte delmålet var å installere brannsikringssystemer på et best mulig nivå innenfor de praktiske begrensninger som finnes. Dette delmålet var allerede ivaretatt gjennom et særskilt organisert sikringsarbeidet som var igangsatt fra 1992 og som foregikk kontinuerlig. Det ble ikke ansett som hensiktsmessig å knytte dette arbeidet til Stavkirkeprogrammet,

I det samme dokumentet blir det konkludert med at «Det er liten risiko for at bevaringsprogrammet ikke blir gjennomført som planlagt.» Under «utfordringer, risiko og sårbarhet» blir det pekt på behovet for «god systematikk idet videre vedlikeholdet av kirkene, slik at nytt forfall forhindres», samt tilgang til gode nok byggematerialer.

I forbindelse med Riksantikvarens justering av målformuleringene for bevaringsprogrammene, vedtatt av ledermøtet den 1.6.11, ble det besluttet å ta ut delmålene. Formålet var å sikre at alle programmene hadde samme struktur.

I Meld. St. 35 (2012-2023) ble det lagt til at arbeidet på kirkene i tillegg skulle supplere dokumentasjonen av stavkirkene som grunnlag for forskning og rekonstruksjon av tapte deler. Riksantikvaren har i tillegg vært opptatt av at programmet skal bidra til å bygge opp lokal håndverkerkompetanse slik at det

framtidige vedlikeholdet kan utføres på en håndverksfaglig og antikvariskgod måte.

5.2 MÅLOPPNÅELSE

Bevaringsprogrammet nådde målsettingen om istandsetting i 2015, som var i henhold til målsettingen, og stavkirkeprogrammet ble vurdert som vellykket.

Det var Riksantikvaren som styrte programmet ved egen prosjektleder, og som prioriterte rekkefølgen på kirkene som skulle istandsettes. Kirkeeier var formell byggherre og fikk tilskudd fra Riksantikvaren til arbeidene. I løpet av en 14 årsperiode var det brukt 130 millioner kroner innenfor programmet. Foruten selve kirkebyggene inngikk også flere klokkestøpuler i programmet. Ved programavslutning i 2015 var følgende tiltak gjennomført på kirkene:

- > 17 kirker hadde fått ny takteking,
- > i 13 kirker var det gjort til dels omfattende arbeid i bærekonstruksjoner,
- > ved 6 kirker var det gjort fundamenteringsarbeid,
- > i 5 kirker var det utført reparasjon i veggkledning,
- > i 18 kirker var kirkekunst som krusifikser, altertavler og innvendig dekorasjonsmaleri dokumentert og konservert.

Det ble også laget utfyllende enkeltrapporter for hver enkelt stavkirke.

Mange håndverkere med erfaring fra Riksantikvarens middelalderprosjekt var involvert i første fase av Stavkirkeprogrammet. Håndverkerne sto for tilstandsundersøkelser, materialanskaffelse og de involverte håndverkerne hadde også en viktig rolle

som rådgivere under planlegging av restaureringen. Stavkirkeprogrammet arrangerte ikke egne arenaer for opplæring, men rekrutterte erfarne lokale håndverkere inn i istandsettingen hvor tradisjonshåndverkere fungerte som veiledere. Det ble også arrangert «åpen byggeplass» for allmenheten.

Stavkirkeprogrammet hadde ingen forskningskomponent, men gjennom arbeidet ble likevel kunnskapen om stavkirkene utviklet. Dette er samlet i forskningspublikasjonen i boka "Bevaring av stavkirkene - Håndverk og forskning" i norsk og engelsk utgave fra 2016.

5.3 STYRKER OG SVAKHETER

Styrker: Programmet var klart definert når det gjaldt antall objekter og tiltak. Det var en realistisk målsetting i forhold til kostnader, ressurser og organisering. Riksantikvaren og involverte aktører hadde god oversikt, noe som gjorde programmet relativt enkelt å planlegge og styre. Det var stor forståelse og interesse for oppgaven hos aktørene.

Riksantikvaren hadde i hele perioden en egen prosjektleder med daglig ansvar for gjennomføringen av programmet. Dette innbefattet alt fra de første befaringer, via planlegging, til gjennomføring av arbeidene. Metodevalg, inngrep i bygning og konsekvenser for middelaldergrunn kunne drøftes og besluttes hos Riksantikvaren

Avgjørende faktorer som lokal/regional håndverkskompetanse, prosjektleder i full stilling og økonomi, var på plass fra starten og gjennom hele programmet.

Svakheter: I den første delen av programperioden var organisering og

arbeid sterkt fokusert på programålet, som var istandsetting. Mulighetene for dokumentasjon og utvidete bygningsundersøkelser under istandsettingen ble ikke utnyttet i tilstrekkelig grad.

Stavkirkeeierne ble ikke godt nok involvert i forberedelses- og planleggingsfasen. Dette kunne ha økt lokalt engasjement og deltakelse ytterligere.

For å sikre videre tilsyn og vedlikehold fra eiers side etter programslutt, burde det ha vært inngått avtaler om ansvar/forpliktelser mellom eier og Riksantikvaren før istandsetting.

5.4 GJENSTÅENDE UTFORDRINGER

Etter programslutt er aktiviteten knyttet til den fysiske bevaringen av stavkirkene primært rettet mot å holde stavkirkene i god stand gjennom forvaltning, tilsyn og vedlikehold. Eierne er ansvarlige for dette. Eiernes oppfølging med regelmessig tilsyn og tilstandsrapportering er svakere enn forventet. Det er behov for en tydeliggjøring og oppfølging av ansvar og oppgaver på dette feltet.

Flere av håndverkerne som deltok i stavkirkeprogrammet, og som derfor kjenner bygningene, er involvert i den videre praktiske forvaltningen av stavkirkene, gjennom rådgivning, tilsyn, vedlikehold og konkret arbeid.

Erfaringene fra stavkirkeprosjektet viser at årlig tilsyn og enkelt vedlikehold av stavkirkene er avgjørende for å ta vare på kirkenes kulturhistoriske verdi. Som en del av dette må det også vurderes om det er behov for mer omfattende vedlikehold, som f.eks. tjærebreing og reparasjon av spontak. Milebrent tretjære er kostbar å

kjøpe og påføre. Enkelte av kirkene har vist seg å fortsatt trenge noe istandsetting. Eierne er avhengige av tilskudd både for vedlikehold og istandsetting.

Tilstanden på kirkekunsten må følges opp. Her foreligger det et oppdatert kunnskapsgrunnlag fra 2021 (Schonhowd, Iver, 2021: *Kunst og inventar i norske stavkirker. Forslag til plan for oppfølging av tilstanden*. NIKU Oppdragsrapport 45/2021.)

For flere av stavkirkene er fremdeles dokumentasjon, i form av oppmåling og scanning av blant annet særlige detaljer mangelfull. Dette innebærer at målsettingen om tilstrekkelig dokumentasjon/grunnlag for forskning og rekonstruksjon av eventuelt tapte deler, ikke er fullt oppnådd. Det er også behov for å følge med på skadeutviklingen til kirkene, særlig klimarelatert og biologisk nedbryting.

Riksantikvaren har utarbeidet en fagstrategi for stavkirker og middelaldersk trearkitektur. Målsettingene for dette arbeidet er å:

- > Videreføre og styrke Riksantikvarens kompetanse på fagområdet middelalder i tre
- > Stimulere til kunnskapsutvikling og forskning på middelalderbygninger i tre.
- > Gjennomføre arkiverings- og dokumentasjonsarbeid

Det er utarbeidet en handlingsplan knyttet til strategien. Sentrale punkter er å:

- > planlegge for kompetanseoverføring/rekruttering for

stavkirkefeltet hos Riksantikvarens videre arbeid med stavkirker og middelaldersk trearkitektur

- > igangsette nettverk for middelalderens trearkitektur, med fokus på håndverk, forvaltning og forskning.
- > kartlegge kunnskapsbehov og bidra til utarbeidelse av kunnskapsproduksjon og forskningsprogram – middelalderens trearkitektur og byggekunst
- > systematisere arkivmateriale hos Riksantikvaren og etablere oversikt over viktig arkiv og kildemateriale i andre institusjoner nasjonalt og internasjonalt

Status i 2023 er at kompetanse/rekruttering er ivaretatt til en viss grad. Nettverk er etablert.

Kunnskapsproduksjon og forskningsprogram er det for lite kapasitet til å drive. Arkivmaterialet er systematisert og kartlagt tilfredsstillende.

Ved avslutning av programmet ble det også gjort en kartlegging av stavkirkenes sårbarhet for akutte «klimahendelser» som flom og ras. Det legges opp til at denne type ROS-analyse gjentas med jevne mellomrom framover. Det er viktig at analysene tar høyde for fortsatte klimaendringer og større konsekvenser. Et par av stavkirkene er også underlagt et miljøovervåkingsprogram som strekker seg mot 2050.

5.5 KONKLUSJON

Riksantikvarens stavkirkeprogram ble startet i 2001 og skulle gå frem til 2015. Målsettingen var at alle kirkene, i løpet av prosjektperioden, skulle settes i stand til ordinært vedlikeholds nivå.

Bevaringsprogrammet nådde målsettingen om bygningsmessig istandsetting og konservert innvendig dekor og kirkekunst i 2015. Det finnes tilgjengelig lokal håndverkskompetanse for videre vedlikehold av stavkirkene. Stavkirkeprogrammet vurderes som vellykket.

Målet om å supplere dokumentasjonen av stavkirkene som grunnlag for forskning og rekonstruksjon av tapte deler er ikke nådd. Dette må videreføres gjennom handlingsplanen som tilligger Fagstrategien for stavkirker og middelaldersk trearkitektur.

Bevaringsprogrammet for verdensarv

6.1 OM BEVARINGSPROGRAMMET

Det er et høyt ambisjonsnivå for forvaltningen av verdensarv i Norge. Områdene på Unescos verdensarvliste i Norge skal forvaltes i tråd med forpliktelsene som følger av Unescos verdensarvkonvensjon (1972) og retningslinjene for gjennomføring av konvensjonen. Norge har påtatt seg en internasjonal forpliktelse til å identifisere, verne, bevare, formidle og overføre natur- og kulturarven til fremtidige generasjoner.

St. meld. nr. 16 (2004-2005) poengterte at verdensarvstedene er områder hvor Norge har påtatt seg et særlig ansvar overfor det internasjonale samfunnet, og målet var at de norske verdensarvstedene skulle stå fram som eksempler på «beste praksis» for kulturminneforvaltning. Det fremheves at verdensarven har vært høyt prioritert, men at det likevel er svært store utfordringer knyttet til istandsetting, vedlikehold og langsiktig ivaretagelse. Videre vises det til at verdensarven har et særlig potensial når det gjelder verdiskaping og stedsutvikling.

I St. meld. nr. 26 (2006-2007) ble forståelsen og utfordringene fra St. meld. nr. 16. (2004-2005) lagt til grunn for forvaltningen av den norske verdensarven, og "fyrtårnambisjonen" ble eksplisitt:

(...) de norske verdensarvlokaltetene skal utvikles som fyrtårn for den beste praksisen innenfor natur- og kulturforvaltning. Denne praksisen skal være godt kjent og skape forbilder for

kommuner og lokalsamfunn over hele landet.

Det var ikke nærmere konkretisert i stortingsmeldingen hvordan fyrtårnambisjonen skulle forstås eller oppfylles. «Beste praksis» var heller ikke nærmere definert eller operasjonalisert, og kunne også sees som et bevegelig mål, i lys av lokale og regionale utfordringer, ny kunnskap og utvikling av praksis. Dette i seg selv var ikke negativt.

Stortingsmeldingen listet egne mål for flere av stedene.

Riksantikvarens justering av målsetningene for bevaringsprogrammene i 2011 innebar et forslag om å endre målsettingene fra de generelle målene til spesifikke mål for det enkelte verdensarvstedet. Det er imidlertid usikkert når eller hvorvidt dette ble gjennomført av Riksantikvaren, eller om man vurderte at dette ble ivaretatt gjennom forvaltningsplaner og tilhørende styringsdokumenter for det enkelte verdensarvstedet.

Strategidokumentet «Ny, helhetlig verdensarvpolitikk» ble lansert av Miljøverndepartementet i 2012. Dette presenterte en rekke nye målsetninger og tiltak for verdensarven i Norge. Disse ble i stor grad tatt inn i sin helhet i Meld. St. 35 (2012-2013) *Framtid med fotfeste - Kulturminnepolitikken*. Stortingsmeldingen introduserte en rekke tiltak for å oppfylle delmålene best mulig forvaltning og formell beskyttelse. Dette inkluderte etablering av politisk sammensatte verdensarvråd, lokal

koordinatorfunksjon, god lovmessig beskyttelse, oppdaterte forvaltningsplaner, buffersoner, overvåkning og rapportering samt sentre for verdensarven.

Meld. St. 35 (2012-2013) gjentok fyrårnambisjonen og sammenfattet målene for de norske verdensarvområdene (som ble innført i St. meld. nr. 26 (2006-2007)) i tre konkrete målsetninger:

- > Best mulig tilstand
- > Best mulig forvaltning
- > Best mulig formell beskyttelse

Både verdensarvpolitikken og den påfølgende stortingsmeldingen har i svært stor grad lagt rammene og retningen for satsningene innenfor bevaringsprogrammet for verdensarven, uten at dette har vært gjort eksplisitt i bevaringsprogrammet.

Når det gjelder teknisk tilstand og sikring har ambisjonsnivået vært svært høyt på det enkelte sted. Realitetsorienteringen i 2016 påpekte imidlertid at de norske verdensarvområdene er svært ulike og har ulike behov, og bevaringsprogrammet har ikke hatt entydige avklaringer knyttet til teknisk tilstand på objekter/ områder/ kulturminner innenfor verdensarvområdene. Ambisjonsnivået på de ulike stedene er også svært ulike, avhengig av hvilke verdier som ligger til grunn for verdensarvstatusen og hvilke attributter (fysiske kjennetegn/egenskaper) som uttrykker disse verdiene. Det ble også påpekt at forvaltningen delvis mangler oversikt over og kjennskap til teknisk tilstand på kulturminner innenfor verdensarvområdene.

Best mulig forvaltning innebærer best mulig oppfølging, kunnskapsformidling, deltakelse og kompetanse - lokalt, regionalt og nasjonalt. Dette stiller krav til at forvaltningen prioriterer ressurser til oppfølging og tett deltakelse i lokale og regionale administrative/politiske fora hvor verdensarven er aktuell. Dette avhenger av både økonomiske tilskudd og personalmessige ressurser.

Best mulig formell beskyttelse innebærer formell, juridisk beskyttelse gjennom Kulturminneloven, Naturmangfoldloven og Plan- og bygningsloven.

Det ble nokså tidlig i programperioden påpekt at det ikke var mulig å nå de nasjonale målene for kulturminnefeltet. Realitetsorienteringen for bevaringsprogrammet i 2016 er lite utfyllende og svært overordnet. Det pekes like fullt på at stedene er svært ulike og ikke direkte sammenlignbare, at måloppnåelse i forhold til ambisjonsnivå for det enkelte stedet er uavklart, det pågående arbeidet knyttet til indikatorer for måloppnåelse, et mer omforent ambisjonsnivå for teknisk tilstand samt utarbeidelse av rammeverk for tilskudd over post 79. Realitetsorienteringen er klar på at det er delmålet best mulig tilstand som er mest uavklart, både når det gjelder måloppnåelse, ambisjonsnivå og hva delmålet innebærer i praksis.

Den strategiske betydningen av Meld. St. 35 (2012-2013) er også tydelige i Meld. St. 16 (2019-2020) der det står at «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 har tydelig preget Riksantikvarens prioriteringer og innsats under bevaringsprogrammet, og kanskje også medvirket til at man ikke gikk videre med utdyping og videre operasjonalisering av selve bevaringsprogrammet.

En rekke tiltak og mål knyttet til verdensarven har vært gjennomført og uttrykt siden etableringen av bevaringsprogrammet og frem mot 2023. Dette har både vært konkrete mål og tiltak for det enkelte verdensarvområde, samt mål og tiltak på nasjonalt nivå. Disse har samlet bidratt inn til de overordnede målene. Av konkrete eksempler kan nevnes bidrag til utarbeidelse av *Ny, helhetlig verdensarvpolitikk* (2012, Miljøverndepartementet), en lang rekke ulike kapasitets- og kompetansebyggingstiltak, utarbeidelse av erklæringer om fremragende universell verdi for hvert enkelt verdensarvområde, oppfølging av periodisk rapportering til Unesco, arbeid med forvaltningsplaner og buffersoner, lokal organisering med råd, styrever og verdensarvkoordinator, prinsipper for og gjennomføring av konsekvensutredning i verdensarvområder, utvidelsen til Røros bergstad og Circumferensen, nominasjonen av Rjukan-Notodden industriarv, ulike prosesser knyttet til oppdatering av Norges tentative liste, utarbeidning av en basisutstilling for verdensarvsentrene med mer.

6.2 MÅLOPPNÅELSE

Bevaringsprogrammet for verdensarv og tilskuddsposten har gjort en betydelig forskjell siden inngangen til programperioden, både lokalt på det enkelte verdensarvområde, men også med tanke på tverrgående og nasjonale

problemstillinger. Det er imidlertid viktig å understreke at bevaringsprogrammet og tilskuddsposten har vært forstått i stor grad som sammenfallende, med likelydende målformulering. Tiltak og innsats knyttet til bevaringsprogrammets målsetninger for verdensarven i Norge siden 2007 har gitt tydelig prioritet, etablert retning og ambisjonsnivå. Overordnet vurderer Riksantikvaren at utviklingen for verdensarvområdene gjennom programperioden har vært svært positiv, både når det gjelder tilstand, forvaltning og formell beskyttelse. Det er imidlertid ikke entydig klart om måloppnåelse forstått som bedring i tilstand, forvaltning og vern kan tilskrives programmet i seg selv.

Prioritering av verdensarven gjennom bevaringsprogrammet og tilskuddspostene hos Riksantikvaren og Miljødirektoratet har også gitt tydelig fokus og oppmerksomhet om verdensarven i nasjonal, regional og lokal forvaltning. Samtidig som det fremdeles er et stort behov for kunnskap.

Bevaringsprogrammet har en langt bredere innretning og målsetning enn istandsetting på objektnivå, og har bidratt i betydelig grad til kompetansebygging, formidling, lokal forankring og verdiskaping, klima- og miljøeffekter med mer. Dette er kanskje mer implisitte konsekvenser av de opprinnelige målformuleringene, men samtidig helt i samsvar med verdensarvkonvensjonens ambisjoner og mål internasjonalt og det nasjonale ambisjonsnivået i stortingsmeldingene. Det er også tydelig at ivaretagelsen av verdensarven er et oppdrag som «ikke slutter». Det er kontinuerlige behov og nye utfordringer som gjør at programmets

målsetninger er like aktuelle i dag som de var da de ble formulert. Eksempelvis ser vi at effektene av pågående klimaendringer stiller nye krav til ivaretagelse, overvåking og forvaltning.

Verdensarvområdene krever helhetlig og langsiktig innsats. Alle komponenter og attributter som inngår i verdigrunnet for verdensarvstatusen må ivaretas. Tilstanden skal ideelt sett forbedres over tid hvis vi skal følge opp ambisjonsnivået som følger av verdensarvkonvensjonen og «beste praksis» slik det uttrykkes i stortingsmeldingene. Det stiller store krav til både istandsetting/teknisk tilstand, men samtidig også forvaltning og formell beskyttelse.

6.2.1 Delmålene for best mulig tilstand, forvaltning og formell beskyttelse

Riksantikvaren har fulgt verdensarvstedene tett og kjenner det enkelte sted og behovene godt etter mange års samarbeid om oppfølgingen med regionalforvaltningen, kommunene, verdensarvrådene og -koordinatorene.

Samlet har tiltakene som følger av verdensarvpolitikken og Meld. St. 35 (2012-2013) etter Riksantikvarens vurdering, utgjort målestokken for best mulig forvaltning og formell beskyttelse. Disse to delmålene i bevaringsprogrammet er således godt ivaretatt. Det er videre rimelig å hevde at Ny, *helhetlig verdensarvpolitikk* (Miljøverndepartementet 2012) og Meld. St. 35 (2012-2013) har lagt premissene for Riksantikvarens strategiske arbeid med verdensarven i Norge og prioriteringer av ulike tiltak, i større grad enn konkret videre utdyping og spesifisering av bevaringsprogrammet for verdensarven. Når det gjelder best mulig forvaltning og

formell beskyttelse har alle de norske verdensarvområdene verdensarvråd, koordinatorfunksjon, og forvaltningsplaner med indikatorer. Det er gjort et betydelig arbeid med utvikling av buffersoner og verdensarvsentre er etablert på flere av stedene. Dette er ikke ensbetydende med at målene er nådd.

Når det gjelder best mulig tilstand fastslår vi at arbeidet med istandsetting og restaurering er pågående og har en lang tidshorisont med mange gjenstående prosjekter. Istandsetting og skjøtsel er vektlagt gjennom bevaringsprogrammet og tilskuddsposten samt andre bevaringsprogrammer som berører verdensarvområdene. Mange bygninger og kulturminner er istandsatt og skjøtsel og formidling er forbedret, men det er fortsatt behov for sterk innsats, jf. Meld. St. 16 (2019-2020). Det er gjennomført svært mange istandsettingstiltak i de ulike verdensarvområdene, men Riksantikvaren har mangelfullt datagrunnlag for å kunne si noe om samlet antall eller den direkte betydningen av disse i det enkelte verdensarvområdet.

Som et ledd i å arbeide for målene for bevaringsprogrammet har tilskudd til verdensarven også vært prioritert til arbeid med forvaltningsplaner, dokumentasjon, formidling, buffersoner og koordinatorstillinger, som kan ha hatt konsekvenser for oppfølging og støtte til rene istandsettingsprosjekter. Det har vært anslått at behovet for tilskudd til forvaltningstiltak på stedene har vært i størrelsesorden en fjerdedel av tilgjengelige midler over tilskuddsposten for verdensarv (i 2016 ble det anslått et behov på 1,6 millioner kr pr sted til forvaltning). Samtidig er det viktig å understreke at et

best mulig forvaltningssystem (sammen med formell beskyttelse) er svært viktig for å ivareta verdiene som ligger til grunn for verdensarvstatusen og som det brukes istandsettingsressurser til.

Målsettingene i bevaringsprogrammet tilsier derfor at tilskuddene for verdensarv også må dekke administrative kostnader knyttet til det enkelte sted (verdensarvsenter, koordinator, verdensarv- og fagråd, forvaltningsplaner, buffersoner) men også ulike formidlings- og utviklingstiltak, i tillegg til istandsettingskostnader. Dette er positivt gjennom at man får en helhetlig tilnærming til ivaretagelsen av verdensarvområdene, men samtidig ser man at tilskuddene skal dekke mange tiltak som følger av målene i bevaringsprogrammet.

Spørreundersøkelsen indikerer at 84% av respondentene mener bevaringsprogrammet i "ganske" og "svært" stor grad har vært vellykket. Kritiske suksessfaktorer har i særlig høy grad vært tilgang til tilskuddsmidler, kapasitet i forvaltningen og tilgang på kompetanse. Disse faktorene vektlegges i hovedsak også som utfordringer og hindringer for gjennomføring av bevaringsprogrammet. Det er påfallende stor spredning i respondentene når det gjelder i hvilken grad målet for bevaringsprogrammet har vært tydelig. Dette påvirker nok også forståelsen og opplevelsen av relevans og suksess for bevaringsprogrammet.

6.2.2 Måloppnåelse for de enkelte verdensarvstedene

Som det kommer frem over, er mange av de felles eller nasjonale målene for verdensarvstedene i Norge nådd. På det

enkelte verdensarvområde er det imidlertid store variasjoner når det gjelder best mulig tilstand, forvaltning og formell beskyttelse.

Tabell 13 viser enkeltmål som ble definert for det enkelte verdensarvområde i bevaringsprogrammets tidlige år, og overgangen til mer generelle mål senere.

Det bør i denne sammenheng påpekes at mål for det enkelte sted derfor ikke er definert for stedene som er skrevet inn etter 2005. Det bør også understrekes at til tross for til dels god måloppnåelse på målene for det enkelte sted, slik de var definerte opprinnelig, har nye utfordringer på det enkelte verdensarvområde stilt nye krav til oppfølging og tiltak.

Bryggen i Bergen

Målet for Bryggen når det gjelder istandsetting til ordinært vedlikeholds nivå kan ikke sies å være nådd, selv om det har vært gjort en betydelig innsats på mange av Bryggens bygninger. Om lag halvparten av bygningene har TG1 per i dag. Når det gjelder kontroll med overvann og grunnvannsheving har grunnvannsprosjektet vært avgjørende for god måloppnåelse.

Røros med Circumferensen

Istandsettingsarbeidene på Røros har vært vellykkede, men det gjenstår fremdeles mye arbeid. Utvidelsen av Røros bergstad og inkluderingen av kulturlandskapet rundt Røros, vinterleden, Femundshytta og Circumferensen som buffersoner ble gjennomført i tråd med målet i stortingsmeldingen. Dette økte antall objekter, kulturmiljøer og landskap som inngår i verdensarven betydelig.

Bergkunsten i Alta

Bergkunsten i Alta kan sies å ha hatt en god måloppnåelse sett ut fra målene slik disse var definert. En rekke ulike tiltak har vært igangsatt og gjennomført i nært samarbeid med aktørene regionalt og lokalt. God måloppnåelse her kan også tilskrives et tett samarbeid med bevaringsprogrammet for bergkunst/BERG.

Urnes stavkirke

Målene for Urnes stavkirke har vært tett knyttet opp til bevaringsprogrammet for stavkirkene og handlingsplanen for disse. Det har vært gjennomført en rekke tiltak på Urnes som må sies å ha bidratt til god måloppnåelse, til tross for gjenstående og nye utfordringer.

Vegaøyen og Vestnorsk fjordlandskap

Vegaøyen ble innskrevet i 2005 og Vestnorsk fjordlandskap i 2005. Her har målene i stor grad blitt fulgt opp gjennom forvaltningsplaner og en rekke ulike tiltak for istandsetting, skjøtsel og bruk av natur- og kulturlandskapene, men det er til dels store gjenstående utfordringer. Fyrtårnambisjonen og de nasjonale målene for best mulig tilstand, forvaltning og formell beskyttelse har vært førende for prioriteringer og tiltak.

Rjukan-Notodden industriarv og Struves Meridianbue

Struves meridianbue ble innskrevet på verdensarvlisten i 2005, og fikk en egen målformulering i St. meld. 26 (2006-2007). Målet kan sies å ha vært oppnådd når det gjelder området med Meridianstøtten i Hammerfest/Fuglenæs og Lille Raipas utenfor Alta. Samtidig er punktene på Struves meridianbue lite tilgjengelige og ikke tilrettelagte i særlig grad grunnet beliggenhet/tilgjengelighet. Rjukan-Notodden industriarv ble innskrevet i 2015 og var følgelig ikke omfattet av stortingsmeldingene som etablerte spesifikke mål for det enkelte verdensarvstedet. Samtidig har fyrtårnambisjonen og delmålene best mulig tilstand, forvaltning og formell beskyttelse, ligget til grunn for prioriteringer og tiltak i verdensarvområdet. Det har vært god måloppnåelse på mange felt, selv om mye gjenstår. Det samme kan hevdes også for Struves meridianbue. Fyrtårnambisjonen og de nasjonale målene vært førende for begge verdensarvområdene og er fulgt opp gjennom forvaltningsplanene og ulike tiltak knyttet til disse.

Tabell 12 viser enkeltmål som ble definert for det enkelte verdensarvområde i bevaringsprogrammets tidlige år, og overgangen til mer generelle mål senere.

| Sted | St.meld. 16 04-05 | St. meld. 26 06-07 | Meld. St. 35 12-13 | Meld. St. 16 19-20 |
|-------------------------|--|--|--|---|
| Bryggen | Bryggen skal settes i stand til et ordinært vedlikeholds nivå i løpet av 20 år. | Det langsiktige målet [er] å sette i stand bygningsmiljøet til et ordinært vedlikeholds nivå. Det er blant annet et mål å få kontroll med overvann og grunnvannsheving. | | |
| Røros | For å hindre videre forfall av statens eiendommer og anlegg på Røros, vil det bli satt i verk nødvendige tiltak for å sette i stand bygningene og sikre dem et løpende vedlikehold. Arbeidet med å sette dem i stand skal gjennomføres i løpet av ti år. Arbeidet med å få en samisk kulturminnedimensjon inn i verdensarvområdet vil bli utført i samarbeid med Sametinget. | Utvide Røros verdensarvområde i løpet av to til fire år. Til nå er det bare bergstaden Røros som har vært innlemmet i verdensarven. Det utvidete området omfatter også gruveanleggene, infrastrukturen og jordbruksområder, og gir en ny mulighet for å forstå helheten og eksistensgrunnlaget for gruvesamfunnet. Arbeidet med å sette i stand gamle uthus som er viktige for bymiljøet fortsetter. | | Ingen definerte mål for det enkelte verdensarvområdet. 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. |
| Bergkunsten i Alta | Dagens virkemidler dekker ikke nødvendig skjøtsel, sikring, dokumentasjon og tilrettelegging. For å møte utfordringene har Riksantikvaren, sammen med berørte regionale og lokale myndigheter og aktører, utarbeidet en forvaltningsplan for området. Innsatsen for å sikre bergkunsten i Alta vil bli trappet opp. | Er spredt over et stort område med flere lokaliteter, og området trenger nye sikringstiltak. Målet er at det innen 2009 skal lages en samlet plan for sikring og formidling. | Ingen definerte mål for det enkelte verdensarvområdet. Målet med bevaringsprogrammet for verdensarven er å utvikle de syv norske verdensarvområdene som fyrtårn for den beste praksisen innen natur- og kulturminneforvaltning. Gjennom programmet skal verdensarvområdene sikres en best mulig tilstand, forvaltning og formell beskyttelse. | |
| Urnes stavkirke | Urnes stavkirke inngår i handlingsplanen for å sette i stand stavkirkene. | [Skal restaureres og vil bli tilrettelagt som åpen byggeplass for besøkende. Istandsettingsarbeid har stor pedagogisk verdi og vil kunne bli en attraksjon. | | |
| Vegaøyan verdensarv | Utarbeide en forvaltningsplan og prioritere nødvendige tiltak. Utfordringene er blant annet knyttet til å vedlikeholde bygninger i vær som ikke lenger har fast bosetting, skjøtsel av landskapet, legge til rette for tradisjonelle næringsveier og utvikle modeller for bærekraftig bruk av et artsrikt og sårbart landskap. | Det er et mål at <i>Vestnorsk fjordlandskap</i> og <i>Vegaøyan</i> i 2009 skal ha helhetlige og lokalt forankrete forvaltningsplaner for natur- og kulturverdiene i områdene og en strategi for gjennomføring av tiltak. | | |
| Vestnorsk fjordlandskap | Ikke innskrevet | Det er et mål at <i>Vestnorsk fjordlandskap</i> og <i>Vegaøyan</i> i 2009 skal ha helhetlige og lokalt forankrete forvaltningsplaner for natur- og kulturverdiene i områdene og en strategi for gjennomføring av tiltak. | | |
| Struves meridianbue | Ikke innskrevet | Deler av <i>Struvementidians</i> anlegg skal i 2009 være tilgjengelig og tilrettelagt for publikum. | | |
| R-N industriarv | Ikke innskrevet | Ikke innskrevet | | |

6.3 STYRKER OG SVAKHETER

Bevaringsprogrammet har lagt listen høyt for både mål og ambisjoner.

Bevaringsprogrammet og tilskuddsposten har gitt nødvendig prioritet og ressurser til de åtte verdensarvområdene slik at Norges forpliktelser under verdensarvkonvensjonen kan ivaretas.

Indirekte har også en slik spisset satsing på verdensarven i Norge vært svært viktig for at Norge har kunnet bidra internasjonalt både gjennom løpende policyutvikling og videreutvikling av standardsettende instrumenter i Unesco, men også konkret i kapasitetsbyggingsprogrammet World Heritage Leadership samt Norges deltagelse i verdensarvkomiteén 2017-2021.

6.3.1 Verdensarven og de øvrige bevaringsprogrammene

Flere av verdensarvområdene har objekter som faller faglig inn under andre bevaringsprogrammer og tilskuddsordninger, og ivaretagelsen av verdensarven har vært avhengig av tilskudd og prioritering også fra andre bevaringsprogram og tilskuddsposter.

Dette gjelder særlig bevaringsprogrammene for teknisk-industrielle kulturminner, fredete kulturminner i privat eie og fartøy, men også bergkunst, stavkirkene og brannsikring. Dette understreker kompleksiteten og mangfoldet blant de norske verdensarvområdene, men har også stilt store krav til samarbeid på tvers.

Tilskudd og tiltak gjennom andre bevaringsprogrammer har gitt økt handlingsrom og fleksibilitet for ivaretagelsen av verdensarven og bidratt til høyere måloppnåelse samlet sett, kanskje særlig når det gjelder tilstand. Her er det verdt å peke på tilskudd til fartøyvern og

tekniske og industrielle kulturminner knyttet Rjukanbanen. Et annet eksempel er kunnskaps- og metodeutvikling i Bergkunstprosjektet og senere BERG, som har bidratt til å sette standarden for «best practice» når det gjelder skjøtsels- og sikringstiltak for bergkunsten i Alta.

Det kan forstås som at man har ønsket å følge opp ambisjonsnivået i bevaringsprogrammet gjennom bred og koordinert innsats, men også at ressursbehovet er større enn rammene som har ligget innenfor bevaringsprogrammet og tilskuddsposten. Det viser også at grensedragningen mellom bevaringsprogrammene ikke er åpenbare. I tillegg har Miljødirektoratets tilskudd til verdensarven samt LMDs midler til kulturlandskap vært svært viktige i Vegaøyan verdensarv og Vestnorsk fjordlandskap for måloppnåelsen til bevaringsprogrammet i disse områdene.

Samtidig som ulike tilskuddsordninger og tilstøtende bevaringsprogram har gitt en form for handlingsrom, har det også vært utfordringer knyttet til en tilstrekkelig koordinering. Det har vært ulik grad av koordinering på tvers av flere av bevaringsprogrammene og tilskuddspostene. Det har i flere tilfeller vært tett og god koordinering, men vi ser at arbeidet trolig kunne vært effektivisert og mer målrettet gjennom en bedre forankring av samordningen hos de relevante bevaringsprogrammene og tilskuddspostene.

6.3.2 Utfordringene knyttet til bevaringsprogrammet for verdensarv er mer sammensatte enn for de øvrige

Gjennom programperioden har bevaringsprogrammet og tilskuddsposten

sklidd over i hverandre. Målene og ambisjonene i bevaringsprogrammet er tatt inn i tilskuddsposten, og prioriteringene som legges til grunn ved fordeling av tilskudd og føringene som følger tilskuddene reflekterer målene og ambisjonene fra bevaringsprogrammet.

De åtte norske verdensarvområdene er svært ulike og har forskjellige behov knyttet til målene for best mulig tilstand, forvaltning og formell beskyttelse. Det er derfor ulike utfordringer og behov på det enkelte verdensarvområde, men også utfordringer på tvers av områdene på nasjonalt nivå knyttet til sektorisering, forvaltning (roller og ansvar, kunnskap og kompetanse), formell beskyttelse og ulike påvirkningsfaktorer som kan forverre bevaringstilstanden.

Det har over flere år vært påpekt mangler knyttet til forvaltning og administrasjon. Dette er komplekse problemstillinger med mange involverte aktører på ulike nivåer og i ulike sektorer. Utfordringene knyttet til bevaringsprogrammet for verdensarv er følgelig mer sammensatte enn for de øvrige. En tydeligere operasjonalisering og ansvarsdeling i bevaringsprogrammet kunne kanskje bidratt til en tydeligere forståelse av roller og ansvar for ivaretagelse av verdensarven og måloppnåelse i bevaringsprogrammet.

6.3.3 Respondentenes vurdering av styrker og svakheter

Spørreundersøkelsen bekrefter at bevaringsprogrammet har vært svært viktig for å sikre prioritet og fokus på verdensarven. Det fremkommer at programmet har styrket fokuset på, viktigheten av og forståelsen rundt

verdensarv, og videre at programmet er viktig for fokus på verdensarvverdiene hos andre sektormyndigheter, regionalt og nasjonalt. Samtidig pekes det på at innretningen av programmet, og tilskuddsposten som av mange forstås som nært knyttet til programmet, er vid med mange mål og ambisjoner på ulike nivåer som kan gjøre det vanskelig å prioritere og nå lokale og nasjonale mål. Riksantikvaren vil i denne sammenheng påpeke at både bevaringsprogrammet og tilskuddsposten har en langt videre innretning og ambisjon enn utelukkende istandsetting og restaurering. I flere av fylkeskommunene kan vi anta at istandsettingsarbeidet har hatt klart størst fokus. Hoveddelen av tilskuddsmidlene og prioriteringene har da også vært rettet inn mot dette, noe som er riktig, men samtidig er det altså andre målsetninger og ambisjoner som også må følges opp og legges til grunn. I så måte har Riksantikvaren tidligere også tatt til orde for et tydeligere skille mellom prioriteringer i bevaringsprogrammet og tilskuddsposten knyttet til istandsetting på den ene siden og forvaltning og formell beskyttelse på den andre siden (som i denne sammenheng også kan forstås som tydelige prioriteringer og tilskudd rettet mot mer administrative tiltak).

I spørreundersøkelsen etterlyses også en tydeligere kobling mellom forvaltningsplanene for det enkelte sted og tilskuddsforvaltningen. Riksantikvaren har erfart at det er viktig med veiledning og føring som ivaretar behovene på det enkelte sted slik disse er definerte i forvaltningsplanene.

Tilskuddsforvaltningen har som nevnt over ofte hatt sterkt fokus på tiltak knyttet til istandsetting og restaurering.

Bevaringsprogrammet kunne nok ha vært tydeligere definert når det gjelder målsetningene for verdensarven som helhet. Samtidig har Riksantikvarens strategiske vurderinger og prioriteringer vært nært knyttet opp til den til enhver tid gjeldende politikken slik den har kommet til uttrykk i stortingsmeldingene. Vi vurderer at de helhetlige målsetningene er fulgt opp, men altså ikke tydelig spesifisert eller definert i bevaringsprogrammet.

Det kommenteres av respondentene i spørreundersøkelsen at bevaringsprogrammet har vært lite beskrevet, utydelig og at det ikke har vært en omforent forståelse av målene. Målene omtales også som lite konkrete, og indikatorene for måloppnåelse beskrives som vage eller manglende. Dette kommer også til uttrykk i spørsmål om det har vært mulig å vurdere grad av måloppnåelse, der spredningen blant respondentene er påfallende stor. Det kommenteres eksplisitt at målene for bevaringsprogrammet og beste praksis burde vært kalibrert mot Unescos tilnærming i rapportering.

Samtidig rapporterer de enkelte stedene relativt høy grad av måloppnåelse individuelt, noe som nok kan knyttes til at bevaringsprogrammet har gitt en tydelig prioritering av verdensarvfeltet lokalt, regionalt og nasjonalt. Eksempelvis kommenterer en respondent at "bevaringsprogrammet har løftet forvaltning og vedlikehold av verdensarven på tvers av sektorer og nivåer". Samtidig påpeker nesten samtlige respondenter at det er store gjenstående utfordringer for å oppfylle fyrtårnambisjonen.

Funnene fra spørreundersøkelsen understreker også viktigheten av

bevaringsprogrammet for å etablere samarbeid mellom forvaltningsnivåene, nettverksbygging, kunnskapsoverføring og kompetansebygging samt også i noen grad verdiskaping, særlig innen tradisjonelt bygningshåndverk med store regionale ringvirkninger. Dette må sies å være effekter som er i tråd med de mer overordnede politiske føringene på verdensarvfeltet.

6.3.4 Gjenstående utfordringer

Bevaring og sikring

Riksantikvaren ser at det er svært store gjenstående utfordringer når det gjelder best mulig tilstand som vil kreve store ressurser og prioritering også i fremtiden. Det vil ta mange år før målet om "best mulig tilstand" kan sies å være nådd, gitt de begrensede økonomiske rammene og store behovene som det må prioriteres mellom på nasjonalt nivå. Videre har blant annet innskrivningen av Rjukan-Notodden industriarv og utvidelsen av Røros bergstad med Circumferensen økt antall objekter som kan omfattes av bevaringsprogrammet og tilskuddsposten betydelig. Som eksempel er det et betydelig etterslep knyttet til infrastrukturen i Rjukan-Notodden industriarv. Denne vil kreve betydelig innsats og ressurser, til tross for at det allerede er lagt ned betydelig innsats siden innskrivningen i 2015. Tinnosbanen kan nevnes som konkret eksempel.

Istandsettingsarbeidene på Bryggen har også en svært lang tidshorisont med dagens innsats og ressurser. Det samme er gjeldende også for de øvrige stedene, men i varierende grad og med ulike ressursbehov. Verdensarvområdene vektlegger behov for tydelig prioritering og langsiktig, økonomisk forutsigbarhet, både i

enkeltprosjekter som kan gå over flere år og for istandsettingsarbeidet sett samlet. Flere av verdensarvområdene har også påpekt at begrensede tilskuddsmidler gjør at pågående prosjekter dras ut i tid og løpende utgifter til drift av rigg/byggeplass med mer gjør at istandsettingstiltak samlet sett blir mer ressurskrevende enn nødvendig.

Riksantikvaren ser også vedvarende utfordringer knyttet til forvaltning og formelt vern. På lokalt og regionalt nivå er det ofte manglende kjennskap blant politikere og administrasjon til verdensarvkonvensjonen og de forpliktelser som påhviler statspartene og den lokale forvaltningen. Dette er en utfordring, sammen med manglende konkretisering av hva 'beste praksis' er og lite samordning mellom sektorer på statlig nivå. Sektoransvaret er en særskilt utfordring som også i fremtiden krever tett oppfølging. Samarbeid med lokal/regional forvaltning og politisk ledelse bør også være et fokus, særlig mht. verdensarv som kan oppleves som utfordrende når det gjelder andre samfunnsinteresser og utvikling av disse. Riksantikvaren opplever at det er viktig å konkretisere og operasjonalisere ambisjonsnivået knyttet til verdensarv når det kommer til uttrykk i begreper som "fyrtårn" og "beste praksis". Riksantikvaren ser videre at flere fylkeskommuner påpeker at det er stort sprik mellom ambisjonsnivået og virkemiddelapparatet som står til rådighet gjennom lovverk (KML og PBL) og tilskuddspost/økonomi.

I spørreundersøkelsen er det flere respondenter som påpeker både gjenstående utfordringer på det enkelte

verdensarvområde, men også når det gjelder de overordnede nasjonale prioriteringene. Det oppleves et stort vedlikeholdsetterslep, og samtidig tydelig behov for styrking av forvaltningen. Det pekes særlig på viktigheten av økt, forutsigbar og øremerket finansiering som er tilstrekkelig for å møte de store behovene, sammen med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Det kommenteres også at et bevaringsprogram i større grad forplikter og ansvarliggjør de nasjonale myndighetene enn det en tilskuddsordning og strategi alene kan gjøre. Det foreslås også en egen bevaringsstrategi som ivaretar verdensarvens mangefasetterte behov. Dette kan sees som uttrykk for en bekymring for at dagens prioritering og fokus på verdensarven potensielt kan svekkes ved avvikling av bevaringsprogrammet. Flere av respondentene uttrykker også et tydelig behov for bedre juridisk sikring enn dagens løsninger innen Plan- og bygningsloven og også behov for lovverk som er tilpasset verdensarven for å nå målet om best mulig formell beskyttelse. Miljøovervåking, klimasårbarhet og effekter av klimaendringer er også temaer som flere respondenter fremhever.

Kunnskap og kompetanse

Klimaendringer og strukturendringer i næringsliv, demografi, økt utviklingspress mv. påvirker verdensarvområder, direkte og indirekte. Det er behov for rammer, arealplaner og incentiver for å opprettholde og styrke verdensarvverdiene og prinsippet om bærekraftig utvikling skal legges til grunn. Verdensarvområdene er

svært sårbare, og vi erfarer at eksempelvis effektene av klimaendringer, masseturisme og besøksforvaltning er eksempler på felt der verdensarvens sårbarhet aktualiseres. Klimaendringer øker istandsettingsbehovene og mangel på håndverkere gjør vedlikeholdsetterslepet til en kontinuerlig utfordring. Slik sett må ivaretagelsen av verdensarvområdene våre sees som kontinuerlig innsats for å møte stadig nye utfordringer mer enn ett sett mål som kan prioriteres og avsluttes innenfor et gitt tidsrom.

Det påpekes også i spørreundersøkelsen at Askeladden er lite egnet som verktøy for oppfølging, registrering av tilstand og rapportering for verdensarv. Det er ikke egne kategorier for verdensarv, objekter som ikke er fredet dekkes ikke og rapportering er tungvint. Det er følgelig også lite brukt og dermed en svak indikator for gjenstående utfordringer.

Riksantikvaren har følgelig vektlagt rapportering fra det enkelte sted gjennom oppfølging av verdensarvkoordinatorer, verdensarvråd, årsrapporter, tilskuddsrapportering mm. i våre vurderinger av måloppnåelse og gjenstående utfordringer i denne evalueringen.

Mange av målsettingene og tiltakene i stortingsmeldingene er gjennomført, og flere gjenstår. Målene og mange av tiltakene i Meld. St. 35 (2012-2013) bygget på *Ny, helhetlig verdensarvpolitikk* (Miljøverndepartementet 2012). Oppfølging av disse har vært avgjørende for måloppnåelsen knyttet til fyrårnambisjonen og de underliggende delmålene. Samtidig har nye utfordringer og problemstillinger kommet til i de drøyt ti årene som har gått. Riksantikvaren

vurderer at det kan være viktig å evaluere effekten av "Ny, helhetlig verdensarvpolitikk" og gjøre opp status når det gjelder måloppnåelsen knyttet til best mulig tilstand, forvaltning og formell beskyttelse. Videre bør det nasjonale ambisjonsnivået for fremtiden avklares og tiltak for å møte nye utfordringer defineres. Vi vurderer også at tiltakene som er gjennomført for å bidra til best mulig forvaltning, særlig med organisering av oppfølgingen av det enkelte sted og forvaltningsplanene, bør gjennomgås nærmere som ledd i en overordnet evaluering av innsatsen på verdensarvfeltet.

Samtidig ser Riksantikvaren at mange av utfordringene på verdensarvfeltet og kan knyttes til behov for kunnskap og kompetanse. Det er et stort behov for å videreføre og styrke satsingen for å bygge, og styrke, kompetansen på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå. I dette ligger også en tydeligere oppfølging av sektoransvar og samordning på tvers av departementer og nivåer.

6.4 KONKLUSJON

Bevaringsprogrammet for verdensarv er avgrenset til verdensarvområdene i Norge. Det har gitt særskilt fokus og prioritet til verdensarven som Norge ivaretar på vegne av verden. Bevaringsprogrammet har speilet det høye ambisjonsnivået politisk, og eksplisitt tatt opp i seg det politiske målet om at verdensarven skal være fyrårn for beste praksis, inkludert delmålene for best mulig tilstand, forvaltning og formell beskyttelse. Gjennom programperioden er det oppnådd stor grad av måloppnåelse når det gjelder tilstand, forvaltning og formell beskyttelse. Det er imidlertid uklart i hvilken grad dette kan tilskrives

bevaringsprogrammet i seg selv, en
ambisiøs nasjonal politikk, tilskuddsposten
for verdensarv eller
kulturmiljøforvaltningens strategiske
prioriteringer.

UTKAST

Bevaringsprogrammet for tekniske og industrielle kulturminner

7.1 RIKSANTIKVARENS VERNEPLAN FOR TEKNISKE OG INDUSTRIELLE KULTURMINNER 1994

I 1991 ble fagansvaret for tekniske og industrielle kulturminner overført fra Norsk Kulturråd til Riksantikvaren. I statsbudsjettet fra samme år, ble det avsatt midler til sikring og istandsetting av tekniske og industrielle kulturminner. Det ble også valgt ut seks piloter for bevaring av større industrianlegg med helt eller delvis bevart bygningsmasse og produksjonsutstyr – anlegg som egnet seg godt til formidling og museumsdrift. Museumsvirkomheten var avhengig av at den tekniske tilstanden for mesteparten av anlegget var god, slik at formidlingspotensialet kunne utnyttes fullt ut.

Erfaringene fra pilotene ble lagt til grunn for Riksantikvarens *Verneplan for tekniske og industrielle kulturminner* (1994). Verneplanen omfattet 31 anlegg av nasjonal betydning med hovedvekt på kulturminner og kulturmiljøer som representerer en tidlig fase i industrialiseringen av Norge. Riksantikvaren konkluderte i planen med at vern av større tekniske og industrielle kulturminner og kulturmiljøer er så ressurskrevende at bare et lite antall verneobjekter kan prioriteres i nasjonal sammenheng, og at det må være en politisk avgjørelse å avsette tilstrekkelige ressurser for å videreføre arbeidet. Avklaring av ansvar for forvaltning, drift og vedlikehold av større tekniske og industrielle

kulturminner ble vurdert som den viktigste utfordringen for det videre arbeidet, og dette måtte skje i samarbeid mellom miljøvern- og kulturmyndighetene.

I Kulturdepartementets statsbudsjett for 1997 ble det besluttet samarbeid og ansvarsfordeling mellom daværende Miljødepartementet og Kulturdepartementet, nå Klima- og miljødepartementet (KLD) og Kultur- og likestillingsdepartementet (KUD), knyttet til åtte prioriterte anlegg, inkl. de seks pilotene: Tilskudd til vedlikehold og istandsetting skulle gis fra KLD og tilskudd til museumsdriften skulle gis fra KUD.

Fokuset på samarbeidet mellom de to departementet ble videreført i St. Meld. nr. 16 (2004-2005), under strategier og tiltak, der det står at

de to departementene i samarbeid med eierne ville utarbeide strategier for å fullføre arbeidene med å sette i stand de respektive anleggene.

Gjennom St. meld. nr. 16 (2004-2005) ble det pekt på ti prioriterte tekniske og industrielle anlegg, alle valgt ut med bakgrunn i *Verneplan for tekniske og industrielle kulturminner* (Riksantikvaren 1994). De ti prioriterte anleggene gjenspeilet imidlertid bare en del den norske industrihistorie, og utgjorde ikke et representativt utvalg.

Som et tiltak for å møte denne utfordringen ble det i meldingen foreslått å

lage en prioriteringsplan over hvilke øvrige tekniske og industrielle kulturminner som var fredningsverdige, «herunder tekniske og industrielle kulturminner knyttet opp mot fiske og fangst».

7.2 OM BEVARINGSPROGRAMMET

Siden etableringen av bevaringsprogrammet i 2007, har målet vært å sette i stand og vedlikehold et utvalg, prioriterte tekniske og industrielle anlegg. Tidspunkt for måloppnåelse har vært forskjøvet og endret ettersom nye anlegg har vært tatt inn i programmet. Arbeidet med tekniske og industrielle kulturminner tidlig på 2000-tallet var preget av tett samarbeid mellom KLD og KUD. Etableringen av bevaringsprogrammet omtaler likevel ikke forholdet mellom de to departementene.

Programmets første målsetting var «å sette i stand de ti prioriterte tekniske og industrielle kulturminnene til et normalt vedlikeholdsnivå innen 2011, slik at den industrihistorien de forteller, kan

formidles». Alle de 10 anleggene var forankret i verneplanen fra 1994.

Om de 10 utvalgte anleggene står det i meldingen at

Mange av anleggene har detaljerte tilstandsanalyser og tiltaksplaner som grunnlag for istandsetting. Tyssedal er fullført, og Klevfoss Cellulose- & papirfabrikk nærmer seg ordinær vedlikeholdsstandard. I 2009 vil Sjølingstad ha kommet langt i prosessen.

I 2011 ble Rjukanbanen inkludert i programmet, og i Riksantikvarens mal for beskrivelse av bevaringsprogrammene fra samme år, ble dette omtalt som at Rjukanbanen var "inkludert på lista over de prioriterte tekniske og industrielle kulturminnene som får faste tilskudd over Riksantikvarens budsjett". Beskrivelsen viser den tette sammenhengen mellom bevaringsprogrammet og tilskuddsposten knyttet til tekniske og industrielle kulturminner.

Det ble trukket frem at eierne av anleggene og Riksantikvaren hadde ulike ambisjonsnivå. Dette innebar ulike syn på om anlegg var ferdig istandsatt eller ikke. På bakgrunn av dette ønsket Riksantikvaren, forutsatt økonomisk handlingsrom, å foreta en gjennomgang av anleggene.

Målsetting er å komme frem til et endelig omforent ambisjonsnivå med hensyn til omfanget av istandsettingsbehov, drift og vedlikehold.

Gjennomgangen av omfanget av anleggene i bevaringsprogrammet ble foretatt av



De 10 første anleggene i bevaringsprogrammet

- > Fetsund Lenser, Fetsund
- > Sjølingstad Uldvarefabrikk, Lindesnes
- > Klevfoss Cellulose- & papirfabrikk, Løten
- > Næs Jernverksmuseum, Tvedestrand
- > Norges Vassdrags- og industristadmuseum, Tyssedal
- > Norsk Fiskeriindustrimuseum/Neptun Sildoljefabrikk, Melbu
- > Spillum Dampsag & Høvleri, Namsos
- > Norsk Trikotasjemuseum og Tekstilsenter, Salhus, Bergen
- > Folldal gruver, Folldal
- > Kistefos-Museet, Jevnaker

Riksantikvaren i 2015, etter oppdrag fra KLD.

En annen utfordring som ble trukket frem i 2011 var manglende midler til "andre viktige tekniske og industrielle kulturminner" enn de prioriterte. Riksantikvaren pekte på Atlungstad brenneri, Haldenkanalen og Numedalsbanen som viktige anlegg i den sammenheng. De to første ble innlemmet i programmet to år senere, i 2013. Samme år ble Odda Smelteverk også inkludert i programmet.

Riksantikvarens justering av målene for bevaringsprogrammene i 2011, innebar en forskyvning av måltidspunktet fra 2011 til 2015 for bevaringsprogrammet for tekniske og industrielle kulturminner. I Meld. St. nr. 35 (2012-2013), to år senere, ble tidspunkt for måloppnåelse ytterligere endret, nå med utgangspunkt i når de ulike anleggene var tatt inn i programmet:

De fjorten prioriterte tekniske og industrielle kulturminnene skal være satt i stand. Ti av anleggene skal være istandsatt innen 2015, og de fire anleggene som nylig er inkludert i programmet skal være istandsatt innenfor en tidsramme på 3-5 år.

Videre står det at

Gjennom bevaringsprogrammet (...) skal et representativt utvalg anlegg knyttet til våre viktigste næringsveier og som har hatt en vesentlig betydning for den regionale næringslivshistorien tas vare på.

Ifølge meldingen gjensto det en del for å sikre at anleggene i programmet i større grad var representative for norsk industri, og med bakgrunn i de 14 prioriterte anleggene ble skogbruksindustrien nevnt som overrepresentert. Som tiltak ble det

foreslått å «Utarbeide en egen verne- og kompetanseplan for arbeidet med de tekniske og industrielle kulturminnene.» Forslaget innebar en videreføring av ambisjonene fra St. meld. nr. 16 (2004-2005).

7.2.1 Forvaltning, drift og vedlikehold (FDV)

I Meld. St. nr. 35 (2012-2013) pekes det på at tekniske og industrielle anlegg er store og ofte komplekse:

Det er derfor viktig å stille krav til tilstrekkelig kompetanse for å kunne drifte og vedlikeholde anleggene. Det er viktig å få til en langsiktig kompetansebygging på nasjonalt nivå (...).

For å sikre investeringene som var foretatt for å sette i stand og sikre de prioriterte anleggene, og motvirke ytterligere forfall, ble det i tillegg til midler til istandsetting, også gitt faste tilskudd til vedlikehold. Dette var allerede en praksis ved de prioriterte anleggene før opprettelsen av bevaringsprogrammet, og ble i verneplanen fra 1994 trukket frem som en forutsetning for ivaretagelse av disse kulturminnene. Ordningen med tilskudd til vedlikehold ble videreført som et virkemiddel i bevaringsprogrammet gjennom tilskuddsordningen post 72, Tekniske og industrielle kulturminner og ble senere omtalt som tilskudd til forvaltning, drift og vedlikehold (FDV/FDV-ordningen). Inkludert i FDV-ordningen var blant annet lønnsmidler til faste håndverkere, bl.a. for å sikre kompetanse på det enkelte anlegg.

Det fins lite skriftlig om FDV-ordningen, men i forbindelse med overføring av tilskuddordningen post 72 fra Riksantikvaren til fylkeskommunene i 2020 ble FDV-ordningen omtalt slik:

Tilskudd til FDV skal bidra til å opprettholde kompetansen ved anleggene og bedre tilstandsgraden. Innenfor disse rammene kan tilskuddet dekke kostnader som er nødvendig for at bygg, eksisterende tekniske system og installasjoner skal fungere. Stillinger som mottar tilskudd til lønn fra Riksantikvaren, har primært som oppgave å følge opp vedlikehold og istandsetting av de objektene som inngår i bevaringsprogrammet. Kun en mindre del av tilskuddet til lønn (FDV-stillingen) har vært tillatt brukt til egenadministrasjon.

7.2.2 Avklart omfang av de 15 anleggene i bevaringsprogrammet

I 2015 fikk Riksantikvaren i oppdrag å «ferdigstille arbeidet med å definere mål og indikatorer for de bevaringsprogrammene hvor dette mangler» samt å definere omfanget av de 15 anleggene som inngikk i bevaringsprogrammet for tekniske og industrielle kulturminner. En definisjon av hvilke deler av de ulike anleggene som var omfattet av programmene, var viktig for å sikre en omforent og forutsigbar forvaltning av anleggene i programmet. Herunder hvilke objekter som kunne motta tilskudd fra post 72 tekniske og industrielle kulturminner, samt en avgrensning av anleggenes arbeid fram mot målet om ordinært vedlikeholdsnivå. Riksantikvaren definerte, i samråd med det enkelte anlegg, et spesifisert omfang ut fra formålet med bevaringsprogrammet, eierforhold og økonomiske hensyn. Det ble ikke foretatt en verne vurdering eller total dokumentasjon av anleggene. Objekter som ble utelatt fra bevaringsprogrammets omfang, ble ikke nødvendigvis vurdert til å være uten verneverdi. Som følge av omfangsarbeidet ble de 15 anleggene

definert til å omfatte rundt 500 objekter, herunder bygninger, tekniske installasjoner, bevegelige materiell, strukturer med produksjonsformål, boliger og rekreasjonsfasiliteter.

7.2.3 Kriterier og indikatorer for vurdering av måloppnåelse

Samme år som omfanget for anleggene ble avklart, utarbeidet Riksantikvaren kriterier for måloppnåelse i bevaringsprogrammet:

- > Anlegget skal være satt i stand og ha et normalt vedlikeholdsnivå med minimum tilstandsgrad 2 i eksteriør.
- > Interiør/maskinpark skal være sett i stand og ha et normalt vedlikeholdsnivå der dette er vurdert som en del av anlegget sitt omfang.
- > Det skal foreligge en virksomhetsplan med kostnadsberegning for det omforente omfanget av anlegget

Kriteriene ble blant annet vist til i statsbudsjettet for 2016, under "kriterier for tildeling" fra post 72 tekniske og industrielle kulturminner.

På bakgrunn av kriteriene ble følgende indikatorer utarbeidet:

- > Andelen objekter og anlegg med tilstandsgrad (TG) 2 eller bedre
- > Andelen gyldige sertifiseringer/driftstillatelser
- > Oversikt over hvilke objekter og anlegg som har endret tilstandsgrad siden siste måling
- > Antall ferdigstilte virksomhetsplaner for de 15 prioriterte teknisk-industrielle anleggene
- > Tallet på anlegg der det er utført utbedrende tiltak i henhold til virksomhetsplanen

- > Antall fast ansatte med relevant kompetanse (f.eks. innen drift, feilsøking, reparasjon og vedlikehold og skjøtsel

Kravet om virksomhetsplaner skulle gi anleggene og Riksantikvaren et verktøy for å følge anleggenes utvikling i tilstandsgrad over tid, samt oversikt over gjenstående behov. Riksantikvaren utarbeidet egne virksomhetsplaner for hvert av de 15 anleggene, og disse var i bruk fra 2016-2020.

Etter fastsettelsen av indikatorer har utviklingen av anleggenes måloppnåelse først og fremst vært vurdert med bakgrunn i anleggenes oppdatering av virksomhetsplanene, men Riksantikvaren har også fått opplysninger om anleggenes tilstand gjennom søknader om tilskudd. Riksantikvaren har imidlertid ikke etablert et tilstrekkelig system for vurdering av anleggenes *grad* av måloppnåelse, som grunnlag for å sette status som "istandsatt" eller "ikke istandsatt".

7.2.4 Realitetsorienteringen

I realitetsorienteringen av bevaringsprogrammet for tekniske og industrielle kulturminner fra 2015 viste Riksantikvaren til at man gjennom en streng prioritering av tilskuddsmidler, ville kunne oppnå status "istandsatt" for 13 av 15 anlegg i programmet innen 2020. Det ble pekt på at den økonomiske rammen for programmet var svært stram, og en av hovedårsakene var de årlige prisjusteringene av tilskudd til FDV-ordningen, samtidig som praksis for tilskuddsposten ikke var det samme. Resultatet var at tilgjengelige midler til istandsetting ble mindre for hvert år.

Flere av de sist innskrevne anleggene ble også trukket frem som svært kostnadskrevende å sette i stand og vedlikeholdesom følge av størrelse, kompleksitet og behovet for spesialkompetanse.

I realitetsorienteringen ble det slått fast at en størst mulig grad av måloppnåelse sikres gjennom en streng prioritering av tilskudd til anleggene som *ikke* er ferdig istandsatt. En slik prioritering innebar samtidig at de andre anleggene ikke kunne forvente annet et mindre tilskudd. For to av anleggene – Haldenkanalen og Odda Smelteverk, foreslo Riksantikvaren at 2020-målet ble justert.

Så langt Riksantikvaren kjenner til, har ikke realitetsorienteringen vært fulgt opp.

7.2.5 Evaluering og oppdrag fra KLD om ny verneplan

I 2019/20 gjennomført Agenda Kaupang en evaluering av tilskuddsordningen for tekniske og industrielle kulturminner. *Evaluering av tilskuddsordning for tekniske og industrielle kulturminner* (Agenda Kaupang 2020) skulle gi kunnskap om måloppnåelse og effektene av tilskuddsordningen som et viktig virkemiddel for å realisere bevaringsprogrammet. Samtidig ble også innretning og måloppnåelse i bevaringsprogrammet vurdert. Evalueringen konkluderer med at måloppnåelsen for tilskuddsordningen og bevaringsprogrammet var tilfredsstillende, selv om 2020-målet ikke var fullt ut nådd for alle de 15 anleggene i programmet. Evalueringen peker også på anleggenes betydelige samfunnseffekter:

(...) anleggene ivaretar norsk industrihistorie og for mange

kommuner utgjør anleggene en viktig identitet for lokalsamfunnet.

Videre at

(...) for å vedlikeholde og drifte anleggene i bevaringsprogrammet kreves det spesialkompetanse. Det å ta vare på denne kompetansen oppfattes som kritisk viktig. Vår vurdering er at anleggene er en potensielt viktig lærlingeplass for unge personer på vei inn i et håndverksyrke som bør utnyttes.

I tildelingsbrevet fra Klima- og miljødepartementet for 2020 fikk Riksantikvaren i oppdrag å utarbeide et forprosjekt for arbeid med ny verneplan for tekniske og industrielle kulturminner med utgangspunkt i ferdigbehandlet stortingsmelding. Det ble ikke levert på oppdraget. Årsaken var at arbeid med nye bevaringsstrategier var igangsatt og at alle verneplanarbeider ble planlagt kanalisert inn i dette arbeidet.

7.3 MÅLOPPNÅELSE

Målsettingene for bevaringsprogrammet har endret seg noe underveis i programperioden:

- > Å sette i stand 10 prioriterte industrieanlegg til et normalt vedlikeholds nivå innen 2011, slik at den industrihistorien de forteller, kan formidles (St.meld. nr. 26, 2006-2007)
- > De fjorten prioriterte tekniske og industrielle kulturminnene skal være satt i stand. Ti av anleggene skal være istandsatt innen 2015, og de fire anleggene som nylig er inkludert i programmet skal være istandsatt innenfor en tidsramme på 3-5 år. Gjennom bevaringsprogrammet (...) skal et representativt utvalg anlegg knyttet

til våre viktigste næringsveier og som har hatt en vesentlig betydning for den regionale næringslivshistorien tas vare på. (Medl. St. 35, 2012-2013)

De ulike strategiene og tiltakene som fremkommer av stortingsmeldingene må sees på bakgrunn av disse målsettingene. Under gjør vi en vurdering av måloppnåelsen for programmet, inkludert de sentrale utfordringene, strategiene og tiltakene.

7.3.1 Anleggenes status

Ved inngangen til 2020 og per 2023 har 10 av 15 anlegg i bevaringsprogrammet status "istandsatt". Det er de fire siste anleggene som kom med i programmet, som har status "ikke istandsatt", i tillegg til Klevfos Cellulose- og Papirfabrik. Tilstanden ved alle de 15 anleggene er hevet, men graden av måloppnåelse varierer. Flere av anleggene med status "istandsatt" har fremdeles store istandsettings- og vedlikeholdsbehov, og ved anleggene med status "ikke istandsatt" er behovene fremdeles ekstraordinære. Situasjonen har blitt forverret de siste årene, som følge av særs store kostnader ved istandsettingsprosjekter både ved Rjukanbanen (istandsetting av Slippen på Tinnoset) og Odda (Ovn 3), i tillegg til utfordrende situasjonen knyttet til akutt akselererende forfall på fabrikkbygningen på Klevfos.

Til tross for at Riksantikvaren utarbeidet virksomhetsplaner for samtlige anlegg, med bakgrunn i definert omfang og kriterier for måloppnåelse, har rapporteringsnivået vært svært ulikt. Det foreligger derfor ikke tilstrekkelige data til å vurdere grad av måloppnåelse/TG for

samtligte objekter og anleggenes maskinparker.

Tabell 13 viser når de enkelte anleggene ble innlemmet i programmet, status i bevaringsprogrammet og vernestatus. Riksantikvaren har ikke funnet konkret informasjon om når de enkelte anleggene fikk status som "istandsatt".

| Anlegg | Dagens funksjon | Innskrevet | Status i bevaringsprogrammet per 2023 | Vernestatus |
|------------------------------------|-------------------------------------|------------|---------------------------------------|----------------|
| Atlungstad brenneri | Brenneri, maskinpark med drift | 2013 | Istandsatt | Fredet (2019) |
| Bredalsholmen dokk og skipsverft | Dokk og nasjonalt fartøyvernssenter | 2015 | Ikke istandsatt | Varslet fredet |
| Fetsund lenser | Museum | 2007 | Istandsatt | Fredet (1989) |
| Folldal gruver | Museum | 2007 | Istandsatt | Varslet fredet |
| Haldenkanalen | Operativ kanal med sluser | 2013 | Ikke istandsatt | Varslet fredet |
| Klevfos cellulose- og papirfabrikk | Museum | 2007 | Ikke istandsatt | Varslet fredet |
| Kistefos træsliberi | Museum | 2007 | Istandsatt | Varslet fredet |
| Neptun sildoljefabrikk | Museum | 2007 | Istandsatt | Fredet (2019) |
| Næs jernverk | Museum | 2007 | Istandsatt | Fredet (1967) |
| Odda smelteverk | Transformert, ulik aktivitet | 2013 | Ikke istandsatt | Fredet (2011) |
| Rjukanbanen | Jernbanemuseum med drift | 2011 | Ikke istandsatt | Fredet (2014) |
| Salhus tricotagefabrik | Museum – maskinpark med drift | 2007 | Istandsatt | Fredet (2020) |
| Sjølingstad ullvarefabrikk | Museum – maskinpark med drift | 2007 | Istandsatt | Fredet (2019) |
| Spillum dampsgag og høvleri | Museum – maskinpark med drift | 2007 | Istandsatt | Fredet (2021) |
| Tysseidal kraftverk | Museum | 2007 | Istandsatt | Fredet (2000) |

7.3.2 Anleggene som viktige kompetanse, kunnskap- og formidlingsaktører

Siden etableringen av programmet har det vært fokus på nødvendig kompetanse som grunnlag for istandsetting og videre vedlikehold av anleggene, som eksempel i Meld. St. nr. 35 (2012–2013), der det står at det er

(...) viktig å stille krav til tilstrekkelig kompetanse for å kunne drifte og vedlikeholde anleggene. Det er viktig å få til en langsiktig kompetansebygging på nasjonalt nivå (...).

Gjennom en forutsigbar tilskuddsordning til forvaltning, drift og vedlikehold (FDV-

ordningen) ved de 15 anleggene, har Riksantikvaren ønsket å prioritere langsiktig oppbygging og ivaretagelse av viktig kunnskap. Ved flere av de 15 anleggene er den håndborne kunnskapen vesentlig, knyttet til drift og vedlikehold av blant annet eldre maskineri. På dette området utgjør anleggene viktige kunnskapsbanker, noe som også bekreftes gjennom Meld. St. nr. 16 (2019–2020):

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.

Meldingen viser videre til viktigheten av at kompetansen blir delt med andre relevante håndverksmiljøer. Også de involverte aktørene selv, bekrefter at bevaringsprogrammet har hatt en rekke positive effekter knyttet til kunnskap og kompetanseheving. Bevaringsprogrammet har blant annet bidratt til

- > etablering av samarbeid med andre kunnskapsmiljøer på feltet,
- > etablering av nettverk og arenaer for kunnskapsoverføring på feltet,
- > økt kunnskap og kompetanse på feltet innen forvaltningen og hos sentrale samarbeidspartnere og
- > kompetanseheving blant håndverkere.

I tillegg har det økt allmennhetens kunnskap om feltet.

Per 2023 er 11 av 15 anlegg tilknyttet et konsolidert museum som også mottar statlig driftstilskudd fra Kultur- og likestillingsdepartementet (KUD). Bruk og formidling av anleggene var en del av den opprinnelige målsettingen for bevaringsprogrammet, og har i hele perioden vært vesentlig med tanke på å sikre anleggenes etterbruk og merverdi. Bruk og formidlingsverdiene ved anleggene var også en forutsetning som lå til grunn i verneplanen fra 1994 og bakgrunnen for det tidlige samarbeidet med museumssektoren og KUD.

I evalueringen av tilskuddsordningen (Agenda Kaupang 2020) pekes det både på at bruksverdien og kompetansen ved anleggene har økt som følge av tilskuddene:

Bruksverdien ved anleggene har økt ved at flere bygninger ved enkelte anlegg er åpne for publikum. Dette innebærer at

flere innbyggere og turister potensielt kan få kunnskap om industriutvikling og produksjon ved at sentra anleggene kan videreutvikles som levende museer. Videre har tilskudd til FDV-stillinger bidratt til økt kompetanse ved anleggene.

Dette bekrefter også de involverte aktørene, i vurderingen av at programmet har bidratt til "lokalt engasjement og medvirkning" og "verdiskaping på feltet", samt "vært viktig for å etablere samarbeid innenfor feltet med kommuner og andre lokale parter".

7.3.3 Oppdatert kunnskapsgrunnlag og representativt utvalg tekniske og industrielle kulturminner

Departementets tiltak beskrevet i Meld. St. nr. 35 (2012–2013), om å utarbeide en verne- og kompetanseplan for arbeidet med de tekniske og industrielle kulturminnene, ble ikke gjennomført. I evalueringen fra 2020 påpekes mangelen på en oppdatert kartlegging og vurdering av hva som er verneverdige tekniske og industrielle kulturminner, og det ble etterlyst et oppdatert nasjonalt kunnskapsgrunnlag. I tildelingsbrevet fra Klima- og miljødepartementet for 2020 fikk Riksantikvaren i oppdrag å utarbeide et forprosjekt for arbeid med ny verneplan for tekniske og industrielle kulturminner med utgangspunkt i ferdigbehandlet stortingsmelding. Det ble ikke levert på oppdraget. Årsaken var at arbeid med nye bevaringsstrategier var igangsatt og at alle verneplanarbeider ble planlagt kanaliseres inn i dette arbeidet. Verneplanen fra 1994 er fremdeles det sist oppdaterte kunnskapsgrunnlaget for feltet.

Behovet for et oppdatert kunnskapsgrunnlag med et nasjonalt overblikk har vært understreket av fylkeskommunene siden de overtok ansvaret for tilskuddsposten i 2020. Behovet gjentas i svarene på spørreundersøkelsen knyttet evalueringen (august 2023). På dette punktet er derfor måloppnåelsen lav. Det samme gjelder målet om at anleggene i bevaringsprogrammet skal speile en næringsmessig og geografisk representativitet. Skogbruksindustrien er fremdeles overrepresentert i bevaringsprogrammet. Utvidelsen av antallet anlegg underveis i programperioden har bidratt til å øke representativitet, men ikke i stor nok grad.

Programmets fokus på store industrianlegg kan trolig sies å ha gått på bekostning av mellomstor- og småindustri. Dette reflekteres blant annet gjennom prioriterte tema i Riksantikvarens fredningsstrategi frem mot 2020. Samtidig har Riksantikvaren, gjennom forvaltning av tilskudd fra post 72 *tekniske og industrielle*

kulturminner forsøkt å motvirke denne effekten. Parallelt med at Riksantikvaren, og senere fylkeskommunene, har prioritert tilskudd til anleggene i bevaringsprogrammet, har en mindre andel av tilskuddene fra post 72 vært prioritert til andre viktige tekniske og industrielle anlegg, herunder flere av anleggene som er listet i verneplanen (1994). Dette har bidratt til større næringsmessig og geografisk bredde i bevaring av tekniske og industrielle kulturminner, sett fagområdet under ett.

I mangel på et oppdatert kunnskapsgrunnlag i vurderingen av representativitet, er det relevant å se til verneplanen fra 1994 og statusen for de 31 anleggene i denne. Utvelgelsen av disse var basert på en vurdering av verneverdi, representativitet og pragmatiske forutsetninger knyttet til økonomi og drift. I tillegg var geografisk fordeling tilstrebet. Dessverre har ikke Riksantikvaren oversikt over statusen til samtlige av disse anleggene.

Tabell 14 viser status for de 31 anleggene fra verneplanen fra 1994. Statusen omfatter også dagens bruk/driftsform, basert på Kulturdirektoratets oversikter per 2022.

| Virksomhet og næring | Kulturminne og kulturmiljø | Vernestatus |
|---|---|---|
| Bergverk og bergverksmiljø | Kongsberg Sølvverk | Fredet, museum |
| | Rørøros Kobberverk | Fredet, museum, verdensarv |
| Foredling av metaller og verksmiljø | Nes Jernverk | Fredet, museum Inngår i bevaringsprogrammet |
| Transport, sortering og fordeling av tømmer | Fetsund Lenser | Fredet, museum Inngår i bevaringsprogrammet |
| | Klevfos Cellulose og Papirfabrik | Varslet fredet, museum Inngår i bevaringsprogrammet |
| | Spillum Dampsag og Høvleri | Fredet, museum Inngår i bevaringsprogrammet |
| Landbruksbasert næringsmiddelindustri | Løiten Brænderi | Ikke fredet, ikke kjent vern, ikke museum |
| | Atlungstad Brenneri | Fredet, ikke museum Inngår i bevaringsprogrammet |
| | Krossens Havremølle | Uavklart, museum |
| Fiskeri og fiskeindustri | Neptun Sildoljefabrikk | Fredet, museum Inngår i bevaringsprogrammet |
| | Skjerstad Sildoljefabrikk | Uavklart, museum |
| | Brodtkorb-bruket | Ikke fredet, ikke kjent vern, museum |
| Tekstil- og konfeksjonsindustrimiljø | Halden Bomuldspineri | Ikke fredet, ikke kjent vern, ikke museum |
| | Salhus Trikotasje fabrikk | Fredet, museum Inngår i bevaringsprogrammet |
| | Sjølingstad Uldvarefabrik | Fredet, museum Inngår i bevaringsprogrammet |
| | Oddfred Tokles Konfeksjonsfabrikk | Ikke fredet, ikke kjent vern, museum |
| Skipsverfts og reparasjoner av fartøyer | Anders Andersen Slip og Baadoplæg | Ikke fredet, ikke kjent vern, ikke museum |
| | Brattekleiv Skipsverft | Fredet, museum |
| | Mellemværftet | Fredet, museum |
| | Brunsvikens Reperbane | Ikke fredet, ikke kjent vern, museum |
| | Brødrene Isaksens Patentslipp | Fredet, museum |
| Vassdragsmiljø og mindre kraftverk | Fotland Bygdemølle og Kraftstasjon | Ikke fredet, ikke kjent vern, ikke museum |
| | Kuråsfossen kraftstasjon | Statlig listeført, ikke museum |
| Støre kraftverk og industrilandskap | Tyssedal Kraftverk og industristad | Fredet, museum og inngår i bevaringsprogrammet. |
| | Glomfjord Kraftverk | Fredet, statlig listeført, ikke museum, i drift |
| Småindustri og håndverksvirksomhet | Sellevåg Treskofabrikk | Fredet, ikke museum |
| | Hagevik Tønnefabrikk | Fredet, ikke museum |
| Produksjonsprosesser og produkter av spesiell interesse | Engene Nitroglycerinfabrikk | Stor del tapt (revet) pga. omfattende sikkerhetsrisiko. Ikke fredet, ikke museum. |
| Vassdragsinnretninger og kommunikasjonsanlegg | Telemarkskanalen | Fredet, statlig listeført, ikke museum, i drift |
| | Rjukanbanen/Tinnsjøfergene /Tinnosbanen | Rjukanbanen og Tinnsjøfergene: Fredet, museum, Inngår i bevaringsprogrammer Tinnosbanen: Fredet, ikke museum |

7.3.4 Vernestatus

Å sikre anleggene i bevaringsprogrammet gjennom juridisk vern ble aldri trukket frem som en egen målsetting. I forbindelse med forberedelsene til oppgaveoverføringen mente Riksantikvaren likevel at det var viktig at alle anleggene i programmet ble sikret gjennom fredning etter kulturminneloven. I 2018 varslet Riksantikvaren fredning av de 10 anleggene i bevaringsprogrammet som ikke var fredet etter kulturminneloven. Per 2023 er 11 av 15 anlegg fredet.

7.3.5 De involverte aktørenes vurdering av programmet

21 respondenter, herunder representanter fra fylkeskommunene og de 15 anleggene, har svart på spørreundersøkelsen gjennomført i forbindelse med Riksantikvarens evaluering (2023).

Alle respondentene svarte at de opplever bevaringsprogrammet for tekniske og industrielle kulturminner som vellykket, og 75 % svarer i "svært stor grad". Med unntak av én respondent, vurderer alle at målet for programmet har vært tydelig, og et klart flertall av respondentene svarer at de i "ganske" eller "svært" stor grad har vurdert programmet som "realistisk/gjennomførbart". Kun tre respondenter svarte at de i "ganske liten grad" har vurdert programmet som gjennomførbart. Disse begrunnet svaret med mangel på økonomiske virkemidler, og viste til at mål og midler ikke har stått i forhold til hverandre gjennom programperioden.

7.3.6 Samlet vurdering av måloppnåelse

Bevaringsprogrammet for tekniske og industrielle kulturminner har vært en vellykket satsning med relativt høy

måloppnåelse. Tilstanden er hevet ved alle anlegg, selv om måloppnåelsen er ulik ved de enkelte anleggene. Man har også lyktes i å opprettholde tilstanden ved anleggene.

Det vil alltid være et gjenstående behov for istandsetting og vedlikehold ved denne type store og komplekse anlegg. Dette har vært trukket frem i flere ganger gjennom statsbudsjettet, senest i statsbudsjettet for 2020:

(...) tekniske og industrielle kulturminne vil òg etter at dei har oppnådd eit normalt vedlikehaldsnivå ha behov for tilskot til fortløpande vedlikehald og istandsetjing.

Samfunnsendringer i løpet av programperioden, og til dels uforutsette behov, har medført andre utfordringer enn de som lå til grunn ved opprettelsen av bevaringsprogrammet. Sammen med tilgjengelig tilskuddsmidler, er dette de viktigste årsakene til at ikke alle de 15 har oppnådd status "istandsatt" gjennom programmet. For eksempel er håndtering av gammel forurensing, sikkerhetsrisiko for helse og miljø og klimaendringer utfordringer som programmet ikke har vært dimensjonert for.

Det er også Riksantikvarens vurdering at programmets målsetting har vært realistisk/gjennomførbart, men at gjennomføringsevnen i noe grad ble svekket gjennom programperioden. Dette hadde både sammenheng med utvidelsen av antall anlegg i programmet uten tilstrekkelig avklaring av disse anleggenes økonomiske behov, en sen avklaring av omfanget for de enkelte anleggene i programmet, manglende oppjustering av tilskuddsposten og lite samarbeid og dialog med KUD/museumssektoren utover i

perioden. Det er Riksantikvarens vurdering at bevaringsprogrammet kunne vært mer effektivt hvis samarbeid mellom KLD og KUD i større grad hadde vært formalisert og tilskuddsmidlene harmonisert.

Med hensyn til manglende representativitet i bevaringsprogrammet, var utvidelsen av antallet anlegg nødvendig, men likevel ikke tilstrekkelig. Samtidig er det verdt å stille spørsmål ved om programmets begrensede omfang – geografisk og næringsmessig, *kan* ha hatt negativ effekt for utviklingen av resten av fagfeltet i programperioden, eller hvorvidt programmets bidrag for å synliggjøre- og løfte fagfeltet i perioden likevel gir et positivt utslag. Fraværet av en oppdatert verneplan og/eller et kunnskapsgrunnlag gjennom programperioden innebærer også at forvaltningen, både regionalt og nasjonalt, mangler et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere blant annet verneverdi og sikre representativitet i bevaringen av tekniske og industrielle kulturminner. Dette har også medført at fokuset fremdeles ligger på den tidlige industrialiseringen av Norge, stor industri, mens nyere industri samt mellomstor og liten industri og næring i stor grad er underrepresentert (og til dels fraværende) i bevaringen. Også sammenhengen mellom faste kulturminner (bygninger/infrastruktur) og bevegelige kulturminner (bil, fly, tog mm.) har vært nedprioritert. Dels fordi det har ligget utenfor Riksantikvarens myndighet/ansvarsområde, men også fordi samarbeidet med museumssektoren har avtatt i perioden. Behovet for et nasjonalt overblikk, herunder at Riksantikvaren skal opprettholde og videreutvikle arbeidet med tekniske og industrielle kulturmiljø, trekkes

tydelig frem bl.a. i spørreundersøkelsen i 2023.

7.4 STYRKER OG SVAKHETER

7.4.1 Fokuset på istandsetting og vedlikehold har vært vesentlig for måloppnåelse

Den viktigste suksessfaktoren i gjennomføringen av bevaringsprogrammet har vært tilgangen på statlige tilskuddsmidler gjennom tilskuddsordningen post 72, og innretningen med tilskudd både til istandsetting og forvaltning, drift og vedlikehold (FDV). Det samme blir bekreftet av de involverte aktørene, samt gjennom evalueringen (Agenda Kaupang 2020).

Tilskudd til FDV, inkl. lønnsmidler, har også vært et ledd i å sikre langsiktig kompetanse ved anleggene. Kompetanse i form av håndverkere har vært avgjørende for å kunne opprettholde arbeidet med vedlikehold av anleggene, men også den nødvendige handlingsbærende kunnskapen for drift og vedlikehold av maskinparker. De involverte aktørene vurderer tilskudd til FDV som kritisk for den videre ivaretagelsen av å ivareta anleggene i bevaringsprogrammet.

Bevaringsprogrammet for tekniske og industrielle kulturminner er det eneste av Riksantikvarens 10 bevaringsprogrammer som har hatt et tydelig fokus på forvaltning, drift og vedlikehold som en vesentlig metode for å opprettholde og heve tilstandsgrad (utover istandsettingsprosjekter). Til tross for FDV-ordningen i svært liten grad fremkommer i omtalen av bevaringsprogrammet, har den vært en vesentlig styrke ved

bevaringsprogrammet, og en tydelig forutsetning for måloppnåelse. Både fordi den har gjort det mulig å ivareta og fordi den har bidratt til oppbygging av vesentlig kompetanse ved det enkelte anlegget.

7.4.2 Manglende rammeverk kan ha hatt betydning for grad av måloppnåelse

Selv om målsettingen for programmet har vært konkret, har det vært en svakhet at det ikke ble utarbeidet en programplan. Det er Riksantikvarens oppfatning at en programplan til en viss grad kunne bidratt til mer målrettet og effektiv bruk av virkemidler, ved at denne hadde behandlet og/eller løst flere av programmets øvrige svakheter, som:

- > manglende formalisering av samarbeidet/forholdet mellom KLD og KUD,
- > avgrensing av omfanget av de enkelte anleggene,
- > indikatorer og kriterier for måloppnåelse for anlegg i sin helhet og de enkelte objektene og
- > rutiner for vurdering av anleggenes status og programmets måloppnåelse.

7.4.3 Samarbeid mellom KLD og KUD

Ved etableringen av programmet var det nære samarbeidet mellom kulturmiljøforvaltningen (RA/KLD) og museumssektoren (Kulturdirektoratet/KUD) en styrke som utgjorde et vesentlig grunnlag for bevaringsprogrammet. Styrken ble imidlertid til en svakhet fordi samarbeidet avtok gjennom programperioden. Det var også en svakhet at samarbeidet ikke i tilstrekkelig grad ble bekreftet og/eller formalisert ved etablering og gjennomføring av bevaringsprogrammet.

7.4.4 Fagkompetanse bygd opp ved og på tvers av anleggene har stor betydning for fagfeltet

Opprettelsen av et eget råd/samarbeidsutvalg (Industrieanleggenes Fellestråd) for eiere og forvaltere av de prioriterte anleggene i programmet var ikke en egen målsetting for bevaringsprogrammet, men hadde likevel stor betydning for å sikre en god og omforent forståelse for prioriteringene i programmet, på tvers av anleggene. Fellestrådet bidro også til økt kunnskap og engasjement blant de involverte aktørene i programmet.

Ikke minst bidro rådets engasjement og arbeid mot politisk nivå, både lokalt og nasjonalt, til å opprettholde og enkelte år også øke de årlige rammene for tilskuddsordningen.

Fellestrådet er i praksis nå avviklet, og foreningen Norsk Industriarv er etablert. Norsk industriarv omfatter de 15 prioriterte anleggene fra bevaringsprogrammet, LO, NHO og representanter for academia.

Et annet viktig initiativ som har oppstått gjennom bevaringsprogrammet, er årlige seminarer for eiere og forvaltere av de prioriterte anleggene. Seminarene har hatt særlig fokus på kompetanseheving og erfaringsutveksling mellom anleggene i bevaringsprogrammet (spesielt håndverkere/FDV-stillinger), men også andre sentrale aktører innenfor feltet. Evalueringen fra 2020 viser at en positiv bieffekt av disse samlingene er at de har bidratt til kontakt, særlig på tvers av anleggene. Seminaret har dannet en av få felles møteplattformer for eiere og forvaltere av tekniske og industrielle kulturminner, og har bidratt både til

nettverksbygging og deling av kompetanse, som igjen har påvirket arbeidet mot måloppnåelse i bevaringsprogrammet.

I perioden før regionreformen og i etterkant har Riksantikvaren hatt særlig fokus på å utvide målgruppen for seminaret til å omfatte også eiere og forvaltere av tekniske og industrielle kulturminner *utenfor* bevaringsprogrammet, samt andre interessenter aktører. Dette har bidratt til å øke kunnskapen om feltet som helhet og dannet et utgangspunkt for delingen av kompetansen og erfaringene fra anleggene i bevaringsprogrammet med et større miljø. Dette bekreftes av svarene på spørreundersøkelse knyttet evalueringen (august 2023), der flere peker på verdien og videreføring av de årlige samlingene som en viktig arena for kompetanseheving og erfaringsutveksling, spesielt for håndverkere/FDV-stillinger, men også som bidrag til økt kunnskap i forvaltningen.

7.5 GJENSTÅENDE UTFORDRINGER

De viktigste gjenstående utfordringene kan oppsummeres slik:

Økonomiske virkemidler

- > Behov for økonomiske virkemidler for å sikre de statlige investeringene.
- > Sikre forutsigbare økonomiske rammer for de 15 anleggene etter forskriftsfastsettelse av tilskuddordningen

Bevaring og sikring/ Bruk og ombruk

- > 5 av 15 anlegg har status ikke istandsatt. Det er fortsatt behov for sikring/istandsetting av disse.
- > Behov for å avklare de 15 anleggenes rolle i videre forvaltning av fagfeltet

Kunnskap og kompetanse

- > Manglende (kunnskap om) næringsmessig og geografisk representativitet i bevaring av tekniske og industrielle kulturminner
- > Behov for oppdatert kunnskaps- og prioriteringsgrunnlag for forvaltningen, herunder verne- og kompetanseplan for tekniske og industrielle kulturminner
- > Behov for sikring og deling av kompetanse som er opparbeidet gjennom FDV-ordningen samt kartlegging av type kompetanse

Opplevelse og formidling /Engasjement og deltakelse

- > Uklar ansvarsfordeling mellom KLD og KUD, behov for tettere samarbeid mellom kulturmiljøforvaltningen og museumssektoren, både på departements- og direktoratsnivå.

7.6 KONKLUSJON

Bevaringsprogrammet for tekniske og industrielle kulturminner har vært avgrenset til et fastsatt antall anlegg. Fokuset både på istandsetting og vedlikehold, sammen med oppbygging av nødvendig kompetanse ved de enkelte anleggene, gjør dette til et av de mest effektive av alle programmene; både kulturminnefaglig og økonomisk. Samtidig som alle anleggene har fått forbedret tilstandsgrad, har samtlige i stor grad også opprettholdt tilstanden, og kompetansen som trengs for videre innsats.

De 15 anleggene er store og komplekse industrianlegg, og i løpet av programperioden har de involverte aktørene møtt på nye og til dels uventede utfordringer. Disse har i svært stor grad

vært håndtert. Og selv om ikke alle anleggene har oppnådd status "istandsatt", bekrefter dette programmets gode innretning. I tillegg viser evalueringen til Agenda Kaupang (2020) "(...) at ivaretagelsen og istandsetting av tekniske og industrielle kulturminner har hatt en betydelig samfunnseffekt".

Gjennom bevaringsprogrammet har de 15 tekniske og industrielle kulturminner bygd opp og utviklet egen kompetanse om bevaring av industrianlegg generelt, og omkring bevaring av eget anlegg spesielt. Dette gjør de 15 anleggene til viktige aktører i den videre utviklingen av feltet, og gir fagområdet et unikt utgangspunkt for det videre arbeidet. I det videre arbeidet er det behov for å tydeliggjøre ansvarsfordelingen mellom kulturmiljøforvaltningen og museumssektoren, og å sikre de statlige investeringene.

Bevaringsprogrammet for brannsikring av historisk trebebyggelse

8.1 OM BEVARINGSPROGRAMMET

8.1.1 Bakgrunn

Tette trehusmiljø er et av Norges viktigste bidrag til verdens kulturarv. Branner er en alvorlig trussel mot slike kulturmiljø. Bryggen i Bergen var et av de første tette trehusmiljøene i landet som ble brannsikret med sprinkelanlegg (1964-65). På Røros ble det igangsatt et arbeid med brannsikring av bebyggelsen på 1980-tallet.

I St.meld. nr. 8 (1999-2000) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* ble det påpekt at 2900 bygninger og områder er fredet etter kulturminneloven, og at brann er den største trusselen mot den fredede bygningsmassen.

Tidlig på 2000-tallet oppsto flere branner i tette trehusmiljø. St. meld. nr. 41 (2000-2001) *Brann- og eksplosjonsvern* hadde som et av fire nasjonale mål for perioden 2001-2005 at det ikke skulle skje tap av uerstattelig nasjonale kulturverdier som følge av brann. Riksantikvaren og DSB definerte uerstattelige nasjonale kulturverdier til å omfatte alle fredede objekter samt et antall verneverdige tette trehusbebyggelser med fare for områdebrann.

I stortingsmeldingen står det at det vil være helt uakseptabelt at slike verdier mistes som følge av brann. Det nasjonale

målet ble begrunnet ut fra behovet for å rette fokus på den risiko som er forbundet med brann i

(...) vår nasjonale, uerstattelige kulturarv som stavkirker, andre bygninger med kulturhistorisk verdi, museer, store kunstsamlinger, sentrale arkiv- og biblioteksamlinger og lignende.

I meldingen sto det at

Brannvernmyndighetene vil rette fokus mot eiers ansvar for tilfredsstillende brannsikring. For øvrig er det allerede installert brannvarslings- og brannsløkkeanlegg i alle stavkirker, og det vil kunne være aktuelt å gjøre det samme i andre fredede bygninger for å få det nødvendige vern av disse.

I 2002 utarbeidet Riksantikvaren et infoblod om brannsikring med navnet brannsikringsstrategi. Året etter ble det lagd en behovsanalyse med tittel *Sikring av trebyer mot bybrann*. Riksantikvaren anslo her et antall på minst 150 trebyer eller sammenhengende miljøer med historiske trebygninger. For 12 av de tette trehusmiljøene forelå det planer for sikring mot bybrann, og i 2002 bevilget Miljøverndepartementet midler til brannsikring av den verneverdige trehusbebyggelsen i sentrum av Røros. Like etterpå bestemte Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) at de

ville gi tilskudd til et prosjekt som skulle samle eksisterende kunnskaper innenfor området brannsikring av eldre trehusmiljøer. Et slikt prosjekt ville ha nytteverdi både for den konkrete brannsikringen av Røros, og for brannsikringsprosjekter i andre norske miljøer med tett verneverdig trehusbebyggelse.

I 2004 utarbeidet SINTEF, på oppdrag fra DSB og Riksantikvaren, en rapport om brannsikring av tett verneverdig trehusbebyggelse.¹ Hovedmålsettingen var å sammenstille eksisterende kunnskap om brannsikring og å finne frem til effektive tiltak som kan forhindre ødeleggende storbranner.

Samme år som rapporten ble lansert, kom også Stortingsmelding nr. 16 (2004-2005) der følgende strategier og tiltak knyttet til fagfeltet ble omtalt:

- > Arbeidet med forebyggende brannsikring av tette trehusmiljøer skulle videreføres og styrkes i samsvar med målsettingene i St. meld. nr. 41 (2000-2001) *Brann- og eksplosjonsvern*.
- > Riksantikvaren skulle delta i utviklingen av tiltak og metoder for brannsikring. Arbeidet skulle skje i samarbeid mellom eiere, lokale myndighet og forsikringsbransjen."

I 2005 gjennomførte DSB ved hjelp av de kommunale brannvesen og i nært samarbeid med Riksantikvaren en registrering og laget en oversikt over tette trehusmiljøer, hvor faren for brann var stor og hvor kulturminner og kulturhistoriske verdier dermed kunne gå tapt. Rapporten

Nasjonal kartlegging av brannsikkerhet i verneverdig tett trehusbebyggelse (DSB 2005) omfattet 167 områder som fremkommer som en liste i rapporten. I tillegg kommer et lite antall områder som vi ikke fikk inn opplysninger om innen tidsfristen, slik at det totale antall verneverdige tette trehusbebyggelser som inngår i betegnelsen uerstattelige nasjonale kulturverdier antas å være 180.

Kartleggingen ble gjort etter følgende kriterier:

1. Det er gjennomgående trehus i området.
2. Bebyggelsen er ansett som verneverdig.
3. Bebyggelsen skal hovedsakelig være bygget før 1900-tallet, men kan også være nyere trebebyggelse med spesielle kulturhistoriske verdier.
4. Et område har normalt ikke færre enn 20 bygninger.
5. Avstanden mellom bygningene er overveiende mindre enn 8 meter.
6. Vindlast og topografi har vært tillagt vekt.

Kommunene rapporterte om at det for 66 av de kartlagte områdene ble vurdert at faren for områdebrann var stor eller svært stor. Det har imidlertid ikke vært mulig å finne tilbake til hvilke områder dette var.

Rapporten påpeker at mange kommuner ikke hadde arbeidet så systematisk som ønskelig med planer for slukkeinnsats og fremtidig brannsikringsarbeid. Undersøkelsen ga også informasjon om brannvesen har utført tilsyn i områdene.

¹ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har på vegne av AAD ledet en styringsgruppe for prosjektet. Prosjektledelsen har ligget hos Norges brann tekniske

laboratorium as (NBL), SINTEF, og både SINTEF, NTNU og Interconsult ASA har deltatt i prosjektarbeidet.

Strategiene og tiltakene fra Stortingsmelding nr. 16 (2004-2005) ble fulgt opp i St. Meld. nr. 26 (2006-2007) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand* hvor Riksantikvarens arbeid med å sette i stand fredete og fredningsverdige kulturminner skulle følges opp gjennom ti bevaringsprogram hvorav Brannsikring av historisk trebebyggelse lanseres som det 6. bevaringsprogrammet.

8.1.2 Bevaringsprogrammet for brannsikring av historisk trebebyggelse

Bevaringsprogrammet hadde følgende omtale og målsetting:

Målet med programmet er å videreføre og styrke arbeidet med forebyggende brannsikring av tette trehusmiljø i samsvar med målsettingen av St. Meld. nr. 41 (2000-2001). Kommunene har ansvaret for brannforebyggende arbeid og beredskap og skal ha oversikt over historiske bygninger og områder av spesiell verdi i kommunene. Eiere og brukere av kulturminner har ansvaret for å sikre og bruke de enkelte bygningene i henhold til forskriften. Riksantikvaren bidrar gjennom å delta i utviklingen av tiltak og metoder for brannsikring. (...) Brannsikkerheten i inntil 50 tett trehusmiljø skal økes, og enkle brannsikringstiltak i fredete bygninger skal gjennomføres.

Bevaringsprogrammet bygde direkte på St. Meld. nr. 41 (2000-2001) *Brann og eksplosjonsvern* og videreførte målsettingen om at uerstattelige kulturverdier ikke skulle forekomme. I rapporten fra DSB (2005) ble det formulert

at nullvisjonen betydde at en brann ikke skulle omfatte en større del av et område, for eksempel et helt kvartal eller mange hus.

St. Meld. nr. 41 (2000-2001) fastslo ansvarfordelingen for arbeidet med brannsikkerhet. Ansvarfordelingen ble gjentatt i omtalen av bevaringsprogrammet, og beskriver blant annet at Riksantikvaren skal utvikle tiltak og metoder for brannsikring.

Programmålet sa at brannsikkerheten for 50² tette trehusmiljø skulle økes. Det står ikke noe om hvilke trehusmiljø dette omfatter, eller hvordan man kom frem til dette antallet. Det er usikkert hvorfor man, når man året før hadde identifisert 180 tette trehusmiljø, likevel prioriterte 50.

Programmålet sier også at enkle brannsikringstiltak i fredete bygninger skulle gjennomføres. Det forelå ikke noe måltall for dette. Vi finner heller ikke at det er presisert hva man mente var et "enkelt brannsikringstiltak".

8.1.3 Samarbeid og veiledning

I 2007 utga Riksantikvaren og DSB en veileder for bybrannsikring. Formålet med veilederen var å informere om hvordan brannsikring av verneverdig tett trehusbebyggelse kan gjøres i praksis. Veilederen ga en oversikt over gjeldende lover og forskrifter, forklarte hvorfor brannsikring av verneverdig tett trehusbebyggelse var en spesiell utfordring og ga råd til den praktiske gjennomføring.

² I dokumentasjon fra Riksantikvaren, fra rundt 2000-tallet nevnes det gjentatte ganger at Norge har 54 historiske trebyer. Noen av disse byene hadde allerede en høyere

sikkerhet, dels på grunn av tiltak støttet av Ra på 1980-90-tallet.

I Meld. St. nr. 35 (2008-2009) *Brannsikkerhet* henvises det til et samarbeid mellom Riksantikvaren, DSB og Bergen kommune som omfattet kartlegging av forholdet mellom brannrisiko og kulturminnevern og behovet for mer effektiv bruk og oppfølging av virkemidler. Erfaringene fra arbeidet skulle legges til grunn i det videre arbeidet med brannsikring og man skulle se på behovet for endringer i regelverket med sikte på klarere krav til brannsikring. Stortingsmeldingen fremhever at brannsikring av den enkelte bygning og bygningstilgjører må være lokalt forankret gjennom brannsikringsplaner og vedtekter for bruk av fyrverkeri, søppelhåndtering og parkering. Videre står det at Miljøverndepartementet vil vurder endringer i regelverket for å klare kommunenes ansvar.

8.1.4 Riksantikvarens forslag om programplan

I 2011 var programtittelen endret til Brannsikring av tette trehusmiljø og stavkirker, og i 2011 og 2012 arbeidet Riksantikvaren med justeringer av programmet, blant annet i forbindelse med Riksantikvarens behandling av bevaringsprogrammene i juni 2011. Endringene innebar at formuleringen om «enkle brannsikringstiltak i fredete bygninger» ble tatt ut. Det ble også foreslått et nytt program-mål:

Samtlige 66 tette trehusmiljø med stor eller svært stor fare for områdebrann skal være brannsikret innen 2020, på et nivå som forhindrer at en brann sprer seg fra huset den startet i til andre bygninger i nærheten.

Den nye målformuleringen ble fulgt opp med et forslag til programstrategi, med tilhørende forslag til finansiering av

programmet. Dette ble oversendt departementet 2.5.2012. Programforslaget fastsatte at objekter som falt inn under ett av de andre bevaringsprogrammene, ikke vil bli prioritert med tilskudd i regi av dette bevaringsprogrammet. Dette kan forklare hvorfor formuleringen «enkle brannsikringstiltak i fredete bygninger» var tatt ut. Det ble ikke problematisert hvorvidt tilskuddsordningene knyttet de øvrige bevaringsprogrammene hadde en innretning som gjorde at dette ville bli tatt hånd om der.

Ut over en tilbakemelding fra departementet om at de ønsket mer informasjon om Riksantikvarens prosesser ovenfor andre myndigheter, finner vi ikke noen respons på forslaget om programstrategi.

Neste stortingsmelding, Meld. St. 35 (2012-2013) *Framtid med fotfeste*, tok ikke opp i seg Riksantikvarens forslag om at programmet skulle avgrenses til 66 tette trehusområder. I stedet ble det henvist til at arbeidet med brannsikring av tette trehusmiljø skulle videreføres og styrkes i tråd med St.meld. nr. 35 (2008-2009) *Brannsikkerhet*.

8.1.5 Realitetsorientering av bevaringsprogrammene

I forbindelse med Riksantikvarens realitetsorientering av bevaringsprogrammene i 2015, ble følgende anbefalt for bevaringsprogrammet for brannsikring av stavkirker og tette trehusmiljøer:

Realitetsorienteringen omhandler kun brannsikring av stavkirker, da vi anbefaler at støtten til tette trehus videreføres som en tilskuddsordning. De tette trehusmiljøene er svært

heterogene og komplekse, og forutsetningene for å behandle brannsikringen av disse innenfor de strukturerte rammene av et bevaringsprogram er ikke til stede.

Anbefalingen ble ikke fulgt opp, og programmet ble videreført.

Fra og med 2016 åpnet Riksantikvaren for at kommuner kunne få tilskudd til å utarbeide brannsikringsplaner. Samme år fikk 21 kommuner tilskudd til å utarbeide slike planer, og 9 kommuner året etter.

Med bakgrunn i Riksantikvarens realitetsorientering, ble det i statsbudsjettet for 2017, lagt opp til en gjennomgang av bevaringsprogrammene for å vurdere mulige justeringer i arbeidsmetoder innenfor det enkelte programmet. Riksantikvaren er ikke kjent med i hvilken grad dette ble fulgt opp. For bevaringsprogrammet Brannsikring tette trehusmiljø står det at

Bevaringsprogrammet har som mål å styrke brannsikringen i rundt 180 tette trehusmiljø med eldre verneverdig trehusbebyggelse. Om lag 5 av de 180 registrerte områdene har tilfredsstillende brannsikringstiltak.

Det er usikkert hvilke fem områder dette er. Det er også usikkert hvilke kriterier som ble lagt til grunn for å vurdere om et område hadde tilstrekkelig brannsikringstiltak.

I årene mot 2020 var Riksantikvarens fokus oppgaveoverføringen til regionalforvaltningen og Sametinget. I den forbindelse utviklet Riksantikvaren fire indikatorer for vurdering av måloppnåelse innenfor fagområdet:

- > Tette trehusmiljøer som har gjennomført samtlige tiltak i brannsikringsplanen
- > Tette trehusmiljøer som har iverksatt tiltak etter brannsikringsplanen
- > Tette trehusmiljøer med brannsikringsplan fra de siste 5 årene
- > Tette trehusmiljøer med brannsikringsplaner eldre enn 5 år

Indikatorene står omtalt i Riksantikvarens veileder for arbeid med tilskudd til brannsikring.

8.2 MÅLOPPNÅELSE

Bevaringsprogrammets opprinnelige mål var å videreføre og styrke arbeidet med forebyggende brannsikring av tette trehusmiljø i samsvar med målsettingen av St. Meld. Nr. 41 (2000-2001).

Brannsikkerheten i inntil 50 tette trehusmiljø skal økes, og enkle brannsikringstiltak i fredete bygninger skal gjennomføres.

Målformuleringen ble tidlig justeres slik at brannsikringstiltak for fredete bygninger ble tatt ut. Siste endring ble gjort i 2013. Her er ordet "forebyggende" tatt ut og antall trehusmiljø omtales heller ikke ut over at det henvises det til at arbeidet skal gjøres i tråd med St. meld nr. 35 (2008-2009).

8.2.1 Måloppnåelse for fredete bygninger

Det fremkommer ikke at det ble igangsatt konkrete tiltak for å følge opp delen av bevaringsprogrammet knyttet til fredete bygninger. Det fremkommer heller ikke informasjon om hva som var omfattet av formuleringen "enkle brannsikringstiltak", noe som gjør det vanskelig å si noe om måloppnåelse på dette.

I Riksantikvarens forslag til programstrategi for bevaringsprogrammet i 2012 ble det foreslått at brannsikring av fredete enkeltbygg, fartøy, tekniske og industrielle kulturminner, samiske kulturminner og verdensarvstedene Bryggen i Bergen og Bergstaden Røros skulle brannsikres gjennom egne bevaringsprogram. Det fremkommer ikke under de navngitte programmene, og har heller aldri vært inkludert i dem.

8.2.2 Videreføre og styrke arbeidet med forebyggende brannsikring

Den opprinnelige målformuleringen har vekt på forebyggende brannsikring. Dette ble videreført i senere meldinger og i Meld. St. 35 (2012-2013) hvor det står at Riksantikvaren skal prioritere arbeidet med å avklare ansvarsforhold for tette trehusmiljø, og å bedre virkemidlene og bedre informasjonen til kommunene og fylkeskommunene. Veiledningsmateriellet inkluderer alle disse temaene.

I løpet av programperioden var det et jevnlig samarbeid mellom Riksantikvaren og DSB for økt metodisk fokus i og på brannsikringsarbeidet mellom de to direktoratene, noe som tydeliggjøres gjennom de mange publikasjoner som ble utarbeidet i samarbeid mellom og på initiativ av direktoratene.

En viktig del av arbeidet med programmet har vært å utvikle veiledningsmaterieell. I 2007 kom en veileder om Bybrannsikring skrevet av DSB/NTNU. Etter dette ble det utgitt flere veiledere om brannsikring innenfor avgrensede tema som brannsikring av kirker, brannsikring av trappehus, el-anlegg m.m

I 2020 ble det utarbeidet en ny veileder om bybrannsikring. Denne ble bestilt av Riksantikvaren og utført av COWI.

Avklaring av ansvarsforhold var et viktig spørsmål i programmets tidlige fase. I DSBs veileder om bybrannsikring fra 2007 står det at

Regelverket anga ikke hvem som har ansvaret for den helhetlige brannsikringen av verneverdig tett trehusbebyggelse, kun for enkeltobjekter. Dette kan være en utfordring for organisering og gjennomføring av brannsikringsarbeidet. Arbeidet krever at ulike aktører samarbeider om å finne langsiktige løsninger for å hindre områdebranner. Utfordringen er å få fellesskapet til å tenke på brannsikring i et mer utvidet perspektiv enn det man er vant til.

Et av temaene som Riksantikvaren og DSB har samarbeidet om, er endring av forskrift og regelverk for å klargjøre ansvarsfordelingen for brannsikring av tette trehusmiljø.

I Riksantikvarens veileder for bybrannsikring fra 2020 er ansvaret for brannsikringen tydelig plassert. Programmet har bidratt til å få fem viktig veiledningsmaterieell og å synliggjøre ansvar. Utrednings og informasjonsarbeidet har vært gjennomført som større satsninger og samarbeid gjennom hele prosjektperioden.

8.2.3 Omfanget av programmet

Kommunene har hovedansvaret for brannsikringen, men Riksantikvaren har sammen med DSB jobbet for å få til sikring av de mest verdifulle trehusmiljøene i landet.

Programmet ble opprettet uten et antallsmål, men baserer seg på kartleggingen som ble gjort av DSB og Riksantikvaren i samarbeid med fylkeskommunenes kulturminnemyndigheter og lokale brannvesen, i 2005. Kartleggingen forholder seg til et antall på om lag 180 områder med verneverdig tette trehusbebyggelse. 66 av disse ble vurdert til å ha stor eller svært stor fare for områdebrann. Det fremkommer ikke hvilke områder dette er eller om disse er fulgt opp særskilt.

I tillegg har det foregått en kontinuerlig revidering og utvidelse av oversikten over verneverdige tette trehusmiljø.

8.2.4 Tilskudd til brannsikring

Bevaringsprogrammet omfatter brannsikring både av stavkirkene og tette trehusmiljø. Tilskuddsmidler har også i stor grad blitt gitt fra én tilskuddspost.

I store deler av programperioden har brannsikringen av stavkirkene hatt høyeste prioritet, både faglig og økonomisk. Dette understrekes i statsbudsjettet for 2018, hvor det står at det kun er stavkirkeprogrammet og brannsikring av stavkirkene som oppnår målet for sine bevaringsprogram innen 2020.

Ettersom stavkirkene ble prioritert, ble det i flere år ikke bevilget midler fra Riksantikvaren til brannsikringstiltak i de tette trehusmiljøene.

Om lag 20 tette trehusmiljø fikk tilskudd til brannsikringstiltak i 2009-2010, finansiert gjennom statens tiltakspakke. I årene 2011 til og med 2013 ble det ikke gitt tilskudd til sikring av tette trehusmiljøer, ettersom

stavkirkene ble prioritert og programmet ble satt på vent.

Etter storbrannen i Lærdal 2014, fikk Riksantikvaren tildelt 20 millioner kroner til brannsikringstiltak i trehusmiljøer. I 2016 fordelte Riksantikvaren 16 millioner kroner til kommuner som hadde søkt og tilfredsstilte kravene for å motta tilskudd. Riksantikvaren skrev i realitetsorienteringen for bevaringsprogrammene at direktoratet ikke hadde forholdt seg til listen med de 66 miljøene, men prioritert søkere etter følgende kriterier:

- > områder med brannsikringsplan eller lignende
- > områder som er fredet som kulturmiljøer iht. kulturminneloven eller der det er planlagt fredning; søkers egenandel/grad av spleiselag
- > områder hvor prosjektet har overføringsverdi til andre prosjekter for brannsikring av kulturminner og kulturmiljøer,
- > og områder som ligger langt fra brannvesen

Etter 2016 har tilskuddene til brannsikring av tette trehusmiljø ligget på 8-10 mill. kr i gjennomsnitt og dekningsgraden vært god for denne tilskuddsposten sett i forhold til de innkomne søknadene.

8.2.5 Forvaltningen mangler tilstrekkelig oversikt over status for de tette trehusområdene

Vi finner ikke spor etter systematisk arbeid med oppfølging av statusen for de de prioriterte trehusområdene.

Med bakgrunn i indikatorene som Riksantikvaren utarbeidet i forbindelse

med oppgaveoverføringen, rapporterer fylkeskommunene årlig på områdenes status. Statusen omfatter imidlertid ikke alle de definerte tette trehusområdene, men kun de som fylkeskommunene kjenner

statusen til, og gir derfor ikke en tilstrekkelig oversikt over statusen for det nasjonale brannsikringsarbeidet for tette trehusområder.

Tabell 15 viser status oppgitt av fylkeskommunene, per 31.12.2022. Antallet områder tilsvarer ikke omfanget i bevaringsprogrammet, men er det antallet områder som fylkeskommunene oppgir i rapportering for tilskuddsordningen til brannsikring av tette trehusområder (post 73).

| Samlet antall områder | Områder med brannsikrings-plan fra siste 5 år | Områder med brannsikrings-plan eldre enn 5 år | Områder som har iverksatt tiltak etter planen | Områder som har iverksatt samtlige tiltak etter planen |
|-----------------------|---|---|---|--|
| 219* | 47 | 73 | 39 | 5 |

Tabell 16 viser at det for en rekke av områdene er ukjent om det foreligger brannsikringsplaner og hvorvidt det er gjennomført tiltak. De innrapporterte tallene viser også at en svært lav andel (2,3 %) har gjennomført alle tiltak etter brannsikringsplanen, mens en noe større andel (17,8 %) har iverksatt noen tiltak etter planen. Både sett i forhold til den opprinnelige målsettingen, som innebar at brannsikkerheten i inntil 50 miljøer skulle økes, og den siste målsettingen, om at man viderefører og styrker arbeidet med brannsikring, er måloppnåelsen lav. Det er i tillegg en utfordring at forvaltningen mangler tilstrekkelig oversikt over status ved de definerte tette trehusmiljøene.

Ifølge en spørreundersøkelse som ble gjennomført av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) i 2014, hadde 47 prosent av kommunene med tette trehusmiljøer utarbeidet en brannsikringsplan. Riksantikvaren er ikke kjent med hvor gamle disse planene var. Tallet er noe lavere enn tallene fra fylkeskommunen per 31.12.2022, som innebærer at 55 % av områdene har

brannsikringsplan, uavhengig av om de er fra de siste fem årene eller eldre. Det fremkommer ikke om brannsikringsplanene sammenfaller med de tette trehusmiljøene som var identifisert med særlig høy risiko.

8.2.6 Oppgaveoverføringen og kompetansedeling

I forkant av oppgaveoverføringen til regionalforvaltningen og Sametinget ble det utarbeidet veiledningsmaterieell om brannsikring av tette trehusmiljøer og håndtering av tilskudd til formålet. I tillegg ble overføringen fulgt opp med informasjonsmøter.

Oppgaveoverføringen har vist at det er lite kunnskap om arbeidet med brannsikring i fylkene, og stor faglig usikkerhet på feltet. Man har ikke klart å opprettholde kompetanse på bredden i brannsikringsarbeidet hos Riksantikvaren etter oppgaveoverføringen. NIKU har blitt en sterk aktør innenfor sikringsarbeidet, og er en pådriver i utviklingsarbeidet knyttet til beredskap.

I forbindelse med evaluering av bevaringsprogrammene, svarte åtte fylkeskommuner på undersøkelsen som

omfatter bevaringsprogrammet for tette trehusmiljø.

Vurderingen av hvorvidt bevaringsprogrammet har vært vellykket, viser lavere resultater enn for flere av de andre programmene. 3 av 8 respondenter svarer i ganske liten grad, 3 svarer «verken/eller» og 2 svarer i «ganske stor grad». Av hindringer for måloppnåelse, trekker fylkeskommunene frem mangelen på tydelig målsetting i programmet som den største utfordringen. Videre at lite samarbeid med kommunene, samt mangel på veiledningsmateriell og faglig nettverk, gjør at kommunene ikke har nok kunnskap om muligheten for å søke tilskudd til brannsikring.

På forespørsel om mulighet for vurdering av måloppnåelse, pekes det på manglende oversikt over brannsikringsplaner og manglende systematikk.

I tillegg til forvaltningens kapasitet og tilgang på statlige tilskuddsmidler, blir samarbeid og dialog mellom forvaltning og eiere, kommuner og andre lokale partnere, samt kompetanse hos eier/forvalter fremhevet som viktige suksessfaktorer for gjennomføring av programmet.

Det samme gjør samarbeid med kunnskapsmiljøer, tilgang på spesialistkompetanse samt faglige nettverk, kunnskapsdeling og overføring.

5 av 8 respondenter svarer at de vurderer at oppgaveoverføringen i 2020 har hatt positiv påvirkningen for muligheten til måloppnåelse innen programmet. På forespørsel om programmets måloppnåelse vurderer 38% av fylkene at denne i "liten grad" er nådd. 38% svarer "verken eller" og 25% svarer i "ganske stor grad". Svarene

kan indikere følgende; Fylkeskommunene synes i mindre grad at programmet har møtt målet, da de har liten oversikt over resultater fra programmet, fylkene er lite tilfredse med måloppnåelsen i årene etter at de overtok oppgaven.

8.3 STYRKER OG SVAKHETER I MÅTEN PROGRAMMET HAR VÆRT ORGANISERT PÅ

At brannsikring av tette trehusmiljø inngår i et felles program som omfatter arbeidet med stavkirkene, har vært en svakhet. Dette fremkommer både gjennom den skjeve prioriteringen av innsats og økonomiske prioriteringer, og i svarene på spørreundersøkelsen sendt til fylkeskommunene.

Det er ikke etablert et godt nok system for å måle hvordan det står til med brannsikringen i de tette trehusområdene.

Listen over tette trehusmiljøer er mangelfull, og det har vært for lite fokus på å skaffe oppdatert oversikt over antall områder og oppfølging av områder med høyest risiko.

Det har vært pekt på at det er 50 områder som skal prioriteres når det gjelder brannsikring, men vi finner ikke dokumentasjon på at disse har vært fulgt opp systematisk. Det har vært arbeidet med en handlingsplan, men arbeidet stoppet opp og det er derfor mangel på konkrete tiltak som kan etterprøves om er nådd.

Bevaringsprogrammet hadde målsettinger som det er vanskelig å vurdere grad av måloppnåelse for. Årsaken er at det ble brukt formuleringer som at brannsikkerheten skal "økes", uten at det

ble etablert et "nullpunkt" eller definert indikatorer for måloppnåelse.

Siden Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har ansvaret for oppfølging av Brann og eksplosjonsvern, har ikke Riksantikvaren tatt eget initiativ til kartlegging av status for brannsikring eller oversikt over utarbeidelse av brannsikringsplaner. Dette gjelder for de 50 prioriterte, for de 66 med særlig risiko og de 180 som fremkommer fra kartleggingen i 2005. Den manglende koordineringen mellom direktoratene på dette punktet, er en svakhet ved programmet og gjør at det er naturlig å stille spørsmål ved om eller konkludere med at programmet i liten grad har vært effektiv og målrettet.

Kulturmiljøforvaltningen har ikke i tilstrekkelig grad nådd ut med informasjon om programmet til relevante aktører eller lokal og regional forvaltning. Det er relativt få av de om lag 180 områdene som er omfattet av bevaringsprogrammet, som også søker om tilskudd til utarbeidelse av brannsikringsplaner eller gjennomføring av tiltak. Dette til tross for at behovet er stort og risikoen ved brann enda større.

8.4 GJENSTÅENDE UTFORDRINGER

De viktigste gjenstående utfordringene kan oppsummeres slik:

Økonomiske virkemidler

Flere branner de siste årene har vist viktigheten av oppdaterte brannsikringsplaner. Det er viktig med midler for å bidra til at arbeid med brannsikringsplaner og sikringstiltak blir gjennomført.

Kunnskap og kompetanse

Det er behov for en gjennomgang av de verdifulle tette trehusmiljøene som er på dagens liste og en vurdering av om listen skal omfatte flere områder. I den forbindelse er det også behov for å se på kriteriene som er benyttet for å definere områdene.

Riksantikvaren har prioritert kunnskapsheving gjennom hele programperioden, men fremdeles er behovet stort, både regionalt og lokalt. Som en del av dette vil det være viktig å etablere et tverrfaglig nettverk med representanter fra de ulike aktørene som har et ansvar for brannsikring av kulturminner og kulturmiljøer.

En viktig oppgave for nettverkene vil blant annet være å sikre at brannsikringsplanene fungerer som arbeidsdokument, herunder tydeliggjøre hvem som er ansvarlig og tilrettelegge for erfaringsdeling når det gjelder både tekniske og organisatoriske tiltak.

Det er også fortsatt et stort behov for å sørge for at tilskuddsordningen gjøres kjent i de tette trehusmiljøene. Flere av fylkeskommunene svarer i spørreundersøkelsen, at kommunene har liten eller ingen kjennskap til tilskuddsordningen og at dette resulterer i at de mottar få søknader om tilskudd.

Videre er det et stort behov for veiledning både når det gjelder utforming av brannsikringsplaner, aktuelle tiltak og erfaringene fra gjennomførte tiltak – både der det ikke har og der det har vært brann. Riksantikvaren ser at der hvor det er tette trehusmiljøene som har en god brannsikring, er det ofte også et tett og godt samarbeid mellom fylkeskommunen, kommunen og lokal brann- og redning.

Det er fortsatt store utfordringer knyttet til sikring av fredete bygninger i privat eie. Fylkeskommunene har i ulik grad bruk tilskudd fra post 71 *fredete kulturminner i privat eie* til brannsikring. Dette er i utgangspunktet ikke noe posten skal dekke, da det i liten grad kan sies å være en del av istandsetting eller vedlikeholdsarbeidet, men snarere faller inn under teknisk oppgradering. Dette betyr at det er svært mange fredete bygninger som ikke er brannsikret, og som heller ikke har noen plan for sikringsarbeider eller for verdiberging. En gjenstående utfordring er at mangelen på oversikt over graden av brannsikring for fredete bygninger i privat eie.

Bevaring og sikring

De gjenstående utfordringene for bevaringsprogrammet er særlig knyttet til de konkrete resultatene – utarbeiding av brannsikringsplaner og gjennomføring av tiltak ved utvalgte tette trehusmiljøer.

Det er behov for en fornyet vurdering av hvilke tette trehusmiljø som er særlig sårbare, og som har behov for særskilte brannsikringstiltak. Riksantikvaren planlegger en fornyet gjennomgang av kriterier for hvilke områder som skal prioriteres i dette arbeidet. Gjennomgangen planlegges utført i samarbeid med fylkeskommunene og Sametinget.

Vi ser at det er behov for en tettere oppfølging av de prioriterte områdene når det gjelder oversikt over brannsikringsplaner, og hvilke tiltak som er gjennomført.

Opplevelse, formidling, engasjement og deltakelse

De siste årene har det vært en rekke branner i kulturminner og kulturmiljøer. Dette i seg selv genererer oppmerksomhet på brannsikring, og vi ser et økende engasjement i flere fylker for å ta tak i tematikken. Samtidig er det vesentlig at innsatsen ikke styres av tilfeldigheter, men at det gjøres et langsiktig arbeid og jevnlig innsats med brannsikring.

8.5 KONKLUSJON

Programmet har ført til et viktig sektorsamarbeid, som igjen har generert en rekke utredninger, bidratt til tydeliggjøring av ansvar og også ført til utarbeidelse av viktig veiledningsmateriell.

Bevaringsprogrammet hadde målsettinger som er vanskelige å vurdere om er nådd da det er brukt formuleringer som at brannsikkerheten skal økes uten at det er etablert et 0-punkt eller definert indikatorer for måloppnåelse. Mangelen på et tydelig styringsverktøy for avgrensning av og prioritering innenfor programmet, gjør det vanskelig å vurdere hvorvidt innsatsen i tilstrekkelig grad har vært rettet inn mot programmets ulike målformuleringer.

Bevaringsprogrammet har hatt flere grunnleggende svakheter, men har samtidig ført til kompetansebygging og avklaring av vesentlige brannfaglige utfordringer. Selv om vi i dag ikke har oversikt over antallet kulturmiljøer som er brannsikret vet vi at bevaringsprogrammet har ført til fagutvikling og et løft på brannsikringsarbeidet i flere kommuner. Arbeidet gjort i disse kommunene er svært viktige forbildeeksempler for andre kommuner.

Bevaringsprogrammet for fartøy

9.1 AVGRENSNING AV

BEVARINGSPROGRAMMET FOR FARTØY

Bevaringsprogrammet for fartøy har delvis også omfattet de tre nasjonale fartøyvernsentrene; NNFA, HFS og BDF. I 2017-2018 gjennomførte Riksantikvaren en evaluering av de tre fartøyvernsentrene. Siden den gang har det vært igangsatt en rekke tiltak, både med bakgrunn i evalueringen og som oppdrag fra KLD til Riksantikvaren. På bakgrunn av dette har vi ikke inkludert driften av fartøyvernsentrene i evalueringen av bevaringsprogrammet for fartøy, men vi har vært bevisst på at fartøyvernsentrene er et sentralt virkemiddel i programmet, og dette er også inkludert i og tatt inn i evalueringen.

9.2 OM BEVARINGSPROGRAMMET

9.2.1 Opptakt til programmet

Fartøyvernet, er drevet frem av og har i hovedsak vært gjennomført gjennom omfattende frivillig innsats. Ved begynnelsen av 2000-tallet var fartøyvernet fremdeles ungt i kulturminnesammenheng. I 2007, ved programperiodens start, var det inngått avtaler med staten om vern av til sammen 183 fartøy. De fleste av disse var eid av privatpersoner og stiftelser/organisasjoner/foreninger, samt enkelte av museer. I 2000 ble det anledning til å frede fartøy, og i 2005 ble de to første fartøyene; «Skånevik» og «Skibladner», fredet.

9.2.2 utfordringer

Utfordringsbildet i fartøyvernet, slik det ble presentert i St.meld. nr. 16 (2004-2005) beskrev at mange av de verneverdige fartøyene var knyttet til kommersiell virksomhet eller samfunnsmessige funksjoner som opplæring og sosial-pedagogisk virksomhet (undervisning). Dette ga blant annet økonomisk utbytte til vedlikehold. Krav til fartøyene, stilt fra sjøfartsmyndighetene, ga imidlertid eierne utfordringer knyttet til driften. Og enkelte av kravene innebar tiltak som ikke var forenelige med antikvariske hensyn.

En annen stor utfordring som ble løftet i stortingsmeldingen, var at "fartøy forfaller raskere enn andre kulturminner dersom det ikke er kontinuitet i vedlikehold – og istandsettingsarbeidene", og derfor at "Forutsigbare rammer er særlig viktig innenfor fartøyvernet". I tillegg ble de «svært store og komplekse» fartøyene trukket frem. Dette var fartøy som hadde vært viktige i den maritime historien, men som i mindre grad passet inn i rammene av et fartøyvern bygd opp av de frivillige, og som i liten grad egner seg for privat og frivillig drift. Meldingen foreslår derfor at «noen fartøy vil måtte bevares gjennom dokumentasjon, slik det også skjer med store tekniske og industrielle anlegg».

Fartøyprogrammet var det eneste av bevaringsprogrammene utenom det samiske, der det samiske perspektivet ble trukket frem i beskrivelsen av det:

Båter og båtbygging har også stått sentralt i den samiske historien. Det er

derfor en særlig utfordring å ta vare på samiske båter og båtbyggertradisjoner.

9.2.3 Strategier og tiltak

Som svar på utfordringene foreslås det i St. meld. nr. 16 (2004-2005) å utarbeide

en plan for fredning og dokumentasjon av fartøy og båter ... planen skal også inneholde en strategi for sikring og vedlikehold.

Det ble presentert som en målsetting at «båtene og fartøyene» skulle settes i stand i løpet av 20 år. Det ble ikke presisert hvorvidt målsettingen gjaldt hele eller et utvalg av den daværende flåten på 183 objekter.

Det ble videre vist til at det skulle bli utarbeidet egen sikkerhetsforskrift for fartøy med vernestatus, og at dette arbeidet allerede var igangsatt i et samarbeid mellom Sjøfartsdirektoratet, Norsk forening for fartøyvern og Riksantikvaren.

9.2.4 Etableringen av bevaringsprogrammet

Bevaringsprogrammene ble lansert i St.meld. 26 (2006-2007). Programmet hadde som målsetting

(...) å sette i stand fartøy som kulturminner og finne en bærekraftig bruk, blant annet til undervisning.

Målet om å finne bærekraftig bruk, og henvisningen til undervisning, må forstås som et svar på utfordringene som ble tatt opp i St.meld. nr. 16 (2004-2005). Fartøyene hadde stadig behov for å kunne brukes til formidling og i verdiskapning uten at dette gikk på bekostning av fartøyenes verneverdi. "Bærekraftig bruk" ble ikke definert gjennom meldingen, og det ble heller ikke presisert hva slags rolle

og/eller ansvar Riksantikvaren eventuelt skulle ta i arbeidet med å "finne" fram til en bærekraftig bruk for fartøyene.

9.2.5 Nasjonal verneplan for fartøy 2010-2017

Som en del av bevaringsprogrammet varslet St. meld. nr. 26 (2006-2007) at det skulle utarbeides «en nasjonal fartøyvernplan med forslag til hvilke fartøy som bør fredes». Bevaringsprogrammet for fartøy sees også i nær sammenheng med verdiskapningsprogrammet, satsing på kystkultur og Kulturminnefondet.

Nasjonal Verneplan for fartøy 2010-2017 ble politisk vedtatt i 2010. Det overordnede målet med verneplanen var

(...) å utvikle en strategi for hvordan et representativt utvalg fartøy skal kunne bevares for fremtiden.

Verneplanen introduserte en fremdriftsplan for arbeidet med fredning av fartøy, men ikke forslag til hvilke fartøy som skal fredes. Imidlertid foreslo den at fredningen skal foregå gjennom en inndeling av flåten i kategorier; ferger, passasjerfartøy, fiskefartøy osv. Den inkluderte også beskrivelser av fartøyvernet utfordringer, strategier, visjoner, mål og tiltak for, langt ut over det St.meld. nr. 16 (2004-2005) og St. meld. nr. 26 (2006-2007) redegjorde for.

9.2.6 Utvikling i programmets målformulering

I 2011 foretok Riksantikvaren en justering av målene for bevaringsprogrammene. Målsettingen for fartøyprogrammet ble justert til at «Et representativt utvalg av bevaringsverdige fartøy skal sikres innen 2020». Den nye formuleringen innebærer to vesentlige endringer. Programmet ble avgrenset til et "representativt utvalg av

bevaringsverdige fartøy" og at de skal "sikres". Begrunnelsen var at formuleringens mål var i tråd med den nye fartøyvernplanen.

Verneplanen gir ingen tydelig definisjon på "representativt utvalg", men beskriver at

et slikt utvalg skal gjenspeile de viktigste trekkene gjennom landets fartøykultur og virksomhet på sjøen, innlandsvann, elver og vassdrag.

Den beskriver også at

Et representativt utvalg skal omfatte det sjeldne og vanlige fra hver historisk periode, og vise utviklingen over et lengre tidsrom.

Videre omtaler verneplanen noen premisser for og faktorer som omfattes av arbeidet med å sikre et representativt utvalg:

- > Felles database for fartøyene.
- > Samarbeid med museumssektoren, særlig knyttet til små og åpne båter.
- > Sikre og ivareta håndverksskunnskap om vedlikehold og istandsetting av fartøyene
- > Avhengighetsforholdet til den frivillige innsatsen
- > Spørsmålet om etnisitet som en representativitetsfaktor var uavklart

Målformuleringen ble fulgt opp i Meld. St. 35 (2012-2013), og under meldingens presentasjon av utfordringer for programmet, var det tilgangen på relevant fagkompetanse som ble trukket frem som den største. For å vedlikeholde fartøyene var man avhengig

av en fagkompetanse, som på grunn av den teknologiske utviklingen, nesten er fraværende i den kommersielle verftsindustrien.

De tre nasjonale fartøyvernssentrene (Nordnorsk fartøyvernssenter og båtmuseum i Gratangen, Hardanger fartøyvernssenter i Norheimsund og Bredalsholmen dokk og fartøyvernssentre i Kristiansand) var det viktigste virkemiddelet for å sikre ivaretagelse av denne kompetansen, men de hadde en utfordrende økonomi, blant annet som følge av jevnt over for få oppdrag knyttet til verneflåten:

Dersom oppdragsmengden varierer og blir uforutsigbar, vil det gjøre det vanskelig for fartøyvernssentrene å opprettholde et bærekraftig aktivitetsnivå, noe som igjen vil gå utover deres kunnskap om eldre håndverksteknikker.

Som et svar på utfordringene ville departementet ifølge Meld. St. 35 (2012-2013):

- > Arbeide for tilpassede sikkerhetskrav til mannskap på vernede fartøy
- > Samarbeide med relevante departement og underliggende etater for å sikre at andre statlige sektorer tar større ansvar for egne fartøy som kulturminner
- > Stille krav om at det foreligger forvaltningsplaner, tilstandsvurderinger og kostnadsoverslag for at det skal kunne gis tilskudd til fartøy.

9.2.7 Realitetsorientering av programmet

Gjennom behovsanalysen, i forkant av realitetsorienteringen, ble det klart at målet for programmene ikke var mulig å nå. Dette tok utgangspunkt i misforholdet mellom tilgjengelige ressurser i form av tilskudd, og fartøyenes behov. Realitetsorienteringen i 2015 hadde til hensikt å vurdere tiltak for best mulig

måloppnåelse i 2020, innenfor de eksisterende økonomiske rammene.

Målformuleringen for programmet var nå endret fra "istandsatt" til "sikret". Gjennom arbeidet med realitetsorienteringen problematiserte og definerte Riksantikvaren innholdet i begrepet «sikret»:

Med sikret forstår vi her en situasjon hvor den tekniske tilstanden ikke bedres, men heller ikke forverres. Fartøyene skal være sikret mot ytterligere forfall, uten at det innebærer det samme som at det er igangsatt restaurering.

Så langt Riksantikvaren kjenner til, har ikke realitetsorienteringen vært fulgt opp. Målsettingen om at "et representativt utvalg bevaringsverdige fartøy skulle være sikret innen 2020" ble videreført uavhengig av realitetsorienteringens konklusjoner og innspill. Dette innebar at målformuleringen ble beholdt, til tross for erkjennelsen av at den var urealistisk. Riksantikvaren definisjonen av "sikret" førte heller ikke til synlige endring i Riksantikvarens arbeid innenfor programmet eller forvaltning av tilskudd til fartøyvern.

I 2016 utarbeidet Riksantikvaren, på bestilling fra KLD, et system for indikatorer på tilstandsgrad for fartøy:

- > TG1: Bare ordinært vedlikehold er nødvendig
- > TG2: Moderat behov for restaurering/mindre og begrensede tiltak.
- > TG3: Mer omfattende behov for restaurering før det kan oppnå sertifikat.
- > TG4: Behov for utskifting av vesentlige deler av konstruksjonen.

> TG5: Ukjent tilstand.

Under arbeidet med tilstandsgradene kom særlig to forhold som var særegent for fartøyene, tydelig fram. Det ene var "forverringsgraden" – sårbarheten for forfall ved manglende vedlikehold og det andre var innvirkningen av regler og tålegrenser knyttet til sertifisering. Begge har den påvirkning at fartøy betydelig raskere, og på annet grunnlag enn andre kulturminner, faller i tilstandsgrad. Eksempelvis definerer Sjøfartsdirektoratet regelverk tekniske tålegrenser som medfører at et fartøy kan bevege seg fra ordinært vedlikeholds nivå til behov for omfattende restaureringstiltak på kort tid, uten at det fysiske fartøyet har endret seg merkbart.

Indikatorerne for tilstandsgrad viser tydelig at Riksantikvaren fremdeles jobbet mot at fartøyene skulle istandsettes for drift, og ikke utelukkende "sikres".

9.2.8 Frempek mot programperiodens slutt

I Meld. St. 16 (2019-2020) er målformuleringen for fartøyprogrammet: "Et representativt utvalg bevaringsverdige fartøy skal sikres". Den har samme ambisjon som Meld. St. 35 (2012-2013), men uten tidsavgrensningen. Meld.St.16 (2019-2020) peker fram mot bevaringsprogrammernes utfasing og innføringen av bevaringsstrategier.

9.3 MÅLOPPNÅELSE

Målsettingene for bevaringsprogrammet har endret seg underveis i programperioden:

- > Sette i stand fartøy som kulturminner og finne en bærekraftig bruk, bl.a. til

undervisning (St.meld. nr. 26, 2006-2007)

- > Et representativt utvalg bevaringsverdige fartøy skal sikres innen 2020 (Medl. St. 35, 2012-2013)
- > Et representativt utvalg bevaringsverdige fartøy skal sikres (Meld. St. 16 (2019-2020))

De ulike strategiene og tiltakene som fremkommer av stortingsmeldingene må sees på bakgrunn av disse målsettingene. Under gjør vi en vurdering av måloppnåelsen for programmet, inkludert de sentrale utfordringene, strategiene og tiltakene.

9.3.1 Bærekraftig bruk

Programmets første målsetting var knyttet til bærekraftig bruk for fartøyene, eksemplifisert gjennom undervisning. Ivaretagelsen av de verna og freda fartøyene er i all hovedsak muliggjort gjennom de frivillige og fartøyeiernes innsats. Det er vår forståelse at målet om bærekraftig bruk handlet om å sikre fartøyeiernes mulighet til å kunne drifte fartøyene, og slik sikre egeninntjening til vedlikehold, uten at det gikk på bekostning av fartøyenes verneverdi.

I fartøyplanen (2010) brukes brukte ikke begrepet bærekraftig bruk, men planen omtaler flere tema med relevans for dette, som eksempel havnefasiliteter, fokus på frivillighet, sektorrettet arbeid i tillegg til tiltak knyttet til økonomien i fartøyvernprosjektene. Flere av disse temaene har det vært jobbet mye med gjennom programperioden, samtidig er et fremdeles gjenstående utfordringer knyttet til dem alle. Vi vurderer likevel ikke at disse kan sees som gjenstående utfordringer for programmet spesifikt. Det fremkommer

ikke gjennom fartøyvernplanen, hvorvidt Riksantikvaren ville ta et ansvar eller en rolle for å finne en bruk for fartøyene. Det fremkommer heller ikke at det ble arbeidet for at fartøy skulle brukes til undervisning spesifikt.

9.3.2 Sertifisering av vernede og fredete fartøy

Både i forkant av og gjennom hele programperioden har Sjøfartsdirektoratets regelverk vært en utfordring for fartøy i drift, og meldingene har hatt to viktige tiltak knyttet til tematikken.

- > Egen sikkerhetsforskrift for fartøy med vernestatus
- > Arbeide for tilpassede sikkerhetskrav knyttet mannskap på vernede fartøy

Forskrift om særlige regler for skip som er vernet eller fredet og fører flere enn 12 passasjerer trådte i kraft 17. juni 2014. Riksantikvaren har ingen oversikt over hvor mange fartøy som er sertifisert etter regelverket, hvilke utslag det gir og praksis for bruk av det. Riksantikvaren har ikke informasjon om hvorvidt forskriften har bidratt til å bedre vilkårene for fartøyeiernes bruk av fartøyene til formidling og drift. På bakgrunn av dette er det vanskelig å vurdere graden av måloppnåelse for dette tiltakspunktet.

9.3.3 Krav til dokumentasjon av fartøyenes tilstand

Meld. St. 35 (2012-2013) påpekte under utfordringsbildet at det må foreligge gode tilstandsvurderinger og kostnadsoverslag, utarbeidet av fagfolk, som grunnlag for å foreta riktige prioriteringer ved fordeling av tilskudd. Meldingen identifiserer dette som en av de viktigste rammebetingelsene for forutsigbarhet i fartøyvernet fordi det

knyttet til mulighetene for kontinuitet i arbeid med vedlikehold og istandsetting, tilskudd og annen finansiering av disse. Dette har Riksantikvaren i hele programperioden arbeidet med og særlig i samarbeid med fartøyvernsentrene. Ved tilskudd er det, i tillegg til oversikt over kostnader, viktig med tilstrekkelig informasjon for å sikre antikvarisk forsvarlig gjennomføring av tiltak på fartøyene. Da tilskuddsposten til fartøyene i 2021 ble forskriftsfestet, ble kravet om tilstrekkelig dokumentasjon (grunnlagsdokumentasjon) formalisert.

Riksantikvaren har ikke kunnskap om i hvilken grad dette blir fulgt opp av fylkeskommunene og Sametinget.

9.3.4 Teknisk tilstand

Riksantikvaren mangler datagrunnlag for å kunne si noe om programmets utvikling mot måloppnåelse, gjennom perioden i sin helhet. Dette skyldes flere faktorer:

- > Vi mangler kunnskap om verneflåten tilstand ved programmets oppstart
- > Antall fartøy som inngår i programmet har ikke vært en fast størrelse, men gått fra 183 i 2007 til om lag 300 i 2022.
- > Kriterier for fartøyenes tilstand ble første gang tatt i bruk av Riksantikvaren i 2017.

I tillegg har en rekke fartøy gått tapt i løpet av perioden. Flere av disse var det eneste igjen i sin kategori.

Status for programmet ved overføringen av oppgaver fra Riksantikvaren til fylkeskommunene og Sametinget i 2020, var: 19 % av fartøyene hadde ordinært vedlikeholdsnivå (TG 1), 25 % hadde moderat behov for tiltak (TG 2) og 56 % av

fartøyene hadde et betydelig behov for tiltak og utbedring (TG 3).

Tabellen på neste side viser fartøyenes fordeling på tilstandsgradene 1-9, hentet fra fylkeskommunene og Sametingets rapportering for tilskudd, 2022.

Den dominerende årsaken til tap av fartøy, er økonomiske utfordringer som får eierne til å gi opp. Gjennom hele programperioden har tilgjengelige tilskuddsmidler over post 74 ligget lavt i forhold til behovene for istandsetting av verneflåten. I perioden 2007 til 2023 har dekningsgraden for posten tilsvart rundt 30 % av det innmeldte behovet.

Til tross for at en rekke fartøy har gått tapt og at en høy andel av flåten har tilstandsgrad 3 eller 9, vurderer Riksantikvaren at det er gjennomført et omfattende og svært viktig arbeid innenfor bevaringsprogrammet. Dette gjenspeiler seg også ved at om lag halvparten av flåten har TG 1 og 2.

9.3.5 Målet om et representativt utvalg fartøy

Underveis i programmet ble programmets målsetting justert fra å omfatte hele verneflåten til å omfatte et representativt utvalg. *Nasjonal Verneplan for fartøy 2010-2017* var Riksantikvarens viktigste grunnlag og verktøy for å sikre representativiteten. Planen pekte blant annet på behovet for bedre oversikt over fartøy og mangler, med tanke på å sikre et representativt utvalg.

Riksantikvaren utarbeidet ikke kunnskapsgrunnlaget som var nødvendig for å kunne identifisere et representativt utvalg fartøy. De frivilliges rolle som initiativtakere til vern og ivaretagelse av fartøy, og forvaltningens avhengighet av

innsatsen deres, har også vært en utfordring i denne sammenheng.

Tabell 16 viser fartøyene i verneflåten fordelt på tilstandsgradene 1-9, hentet fra fylkeskommunene og Sametingets rapportering for tilskudd per 31.12.2022.

| Fartøy fordelt på forvaltningsorgan og tilstandsgradene 1-9 per 2022 | | | | | |
|--|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Fylkeskommune/Sametinget | Antall fartøy | TG1 | TG2 | TG3 | TG9 |
| Agder | 20 | 7 | 8 | 4 | 1 |
| Byantikvaren i Oslo | 19 | 4 | 5 | 7 | 2 |
| Innlandet | 5 | 1 | 3 | 1 | |
| Møre og Romsdal | 20 | 6 | 4 | 3 | 6 |
| Nordland | 27 | 3 | 8 | 4 | 12 |
| Rogaland | 38 | 10 | 11 | 11 | 8 |
| Sametinget | 1 | | | 1 | |
| Troms og Finnmark | 29 | 7 | 7 | 15 | 0 |
| Trøndelag | 18 | 2 | 11 | 4 | 1 |
| Vestfold og Telemark | 23 | 5 | 4 | 8 | 6 |
| Vestland | 56 | 8 | 18 | 16 | 14 |
| Viken | 35 | 5 | 5 | 23 | 2 |
| Samlet antall | 291 | 58 | 84 | 97 | 52 |
| Prosentvis fordeling pr. 2022 | 100 % | 20 % | 29 % | 33 % | 18 % |
| Prosentvis fordeling pr. 2022 TG3 og TG9 slått sammen | 100 % | 20 % | 29 % | 51 % | |

Verneplanens økonomiske ambisjoner og forutsetninger for arbeidet med et representativt utvalg, ble imidlertid ikke fulgt opp. Dette har påvirket Riksantikvarens mulighet til å målrette innsatsen i programmet. Samtidig vet vi at representativiteten gjennom programperioden kan sies å ha blitt svekket, som følge av at fartøytyper det bare fantes ett igjen av, har gått tap.

9.3.6 Store og komplekse fartøy

En av hovedutfordringene påpekt i St.meld. 16 (2004-2005), var fartøy som på grunn av

sin størrelse og tekniske kompleksitet, var lite egnet for privat og frivillig drift.

Utfordringene knyttet til oppfølgingen av store og komplekse fartøy har ikke fått særlig oppmerksom gjennom programperioden. Riksantikvaren har ikke tatt prinsipiell stilling til hvordan forvaltningen skal forholde seg til disse og eventuelt dokumentasjon av dem. I tilfeller hvor denne typen fartøy har gått tapt, har Riksantikvaren i svært ulik grad stilt krav til dokumentasjon eller annen kunnskapsinnsamling. Riksantikvaren har derfor ikke tatt stilling til hvilke kriterier

som skal avgjøre når et fartøy er "stort og komplekst", når det er relevant med dokumentasjon, og hvilke krav som skulle stilles til denne?

Erfaringer fra programperioden tilsier at det ikke er fartøyenes størrelse alene, som avgjør hva som er mulig, men også typen fartøy samt organisasjonen og ressursene rundt det. Det som er håndterbart ett sted, kan være uoppnåelig et annet.

9.3.7 Samiske fartøy

St. meld. nr. 16 (2004-2005) løftet fram viktigheten av å ta vare på samiske båter og båtbyggertradisjoner. Ved etableringen av programmet i 2007 ble det ikke satt inn konkrete tiltak eller mål for å komme i inngrep med denne utfordringen. Nasjonal verneplan for fartøy slår fast at det ikke var tatt stilling til etnisitet som representativitetsfaktor for fartøyene. Det ble også pekt på at det er utfordrende å skille ut "særegne etniske kriterier knyttet til konkrete båttyper". Nordnorsk fartøyvernssenter og båtmuseum (NNFA) ville, ifølge planen, kunne få et formelt ansvar for samiske båter og båtbyggertradisjoner, og derigjennom spille en viktig rolle i det faglige arbeidet for den etniske bredden.

Innsatsen med og vilkårene for arbeidet med bevaring av samiske fartøy og håndverkstradisjoner innen båtbygging ble endret etter 2020, da Sametinget, gjennom oppgaveoverføringen, overtok ansvaret for samisk fartøyvern. Etnisitet er ikke tatt inn som ett av kriteriene for representativitet i verneflåten, eller for tildeling av status som vernet skip.

9.3.8 Respondentenes vurdering av programmet

Som en del av evalueringen, har Riksantikvaren gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot forvaltningen og andre relevante aktører. Tolv har svart på undersøkelsen, herunder åtte fylkeskommuner, Sametinget og tre andre aktører. Respondentene er delt i synet på om bevaringsprogrammet har vært vellykket, men til sammen fem svarer at de i "ganske" (4) eller "svært" (1) stor grad vurderer at det har vært det. Til sammen fire svarer at det i "ganske" (3) eller "svært" (1) liten grad har vært vellykket. De øvrige svarer "verken/eller" og "vet ikke". Som årsak vurderer de fleste manglende samsvar mellom antall verna fartøy, deres behov for istandsetting og tilgjengelig økonomiske virkemidler. Respondentene er også delt i synet på om målet for bevaringsprogrammet har vært realistisk/gjennomførbart: Fire svarer i "ganske liten" grad, mens til sammen fem svarer i "ganske" (3) eller "svært" (2) stor grad. De øvrige svarer "verken/eller" og "vet ikke". Som årsak oppgis tilgangen på økonomiske virkemidler, samt at "de samiske aspektene (...) er lite ivaretatt i programmet".

Når det gjelder i hvilken grad målet for programmet har vært tydelig, svarer flertallet (8) i "ganske stor grad". På spørsmål om i hvilken grad det har vært mulig å vurdere grad av måloppnåelse, er respondentene relativt jevnt fordelt på skalaen fra i "ganske liten grad" til "vet ikke". I fritekst-tilleggene henviser en fylkeskommunen til utfordringen med hovedtilstandsgrad, som en parallell til utfordringene innenfor FRIP. Bare en

mindre andel av respondentene vurderer måloppnåelsen i bevaringsprogrammet innenfor egen region som "ganske" (2) eller "svært" (1) god. Flere (4) vurderer måloppnåelsen som "svært" (1) eller "ganske" (3) dårlig. Flere av respondentene har utdypet sin vurdering av måloppnåelsen, og her er det blant annet mangel på tilskuddsmidler, lav representativitet eller grunnlag for å vurdere dette og tap av verneobjekter som trekkes frem. En fylkeskommune viser til økende tilstandsgrad for flåten regionalt, sammen med god tilgang på håndverkskompetanse. En annen fylkeskommune skriver:

Den statlige, økonomiske verktøykassen ved regionalisering av fartøyvernet er lite kalibrert og truer vernefeltets eksistens på sikt. Skal fylkene kunne håndtere fartøyvernet i fremtiden må rammegrunnlaget harmoniseres i tråd med at fartøyvern forvaltes i 16 fylker inkl. sametinget. Det hjelper lite med økt faglighet på fylkesnivå, dersom verktøykassen tilsvarende pulveriseres til kun små tilskuddsmidler for istandsetting og vedlikehold.

En tredje fylkeskommune skriver:

Hva som ligger i bevaringsprogrammet, er ikke alltid lett å forstå. Det foreligger ikke ett konkret program/ dokument som sier dette skal vi gjøre og disse målene skal vi oppnå, men mange. Dette gjør det vanskelig å si om vi har oppnådd det som var ønskelig.

9.3.9 Samlet vurdering av måloppnåelse

Siden etableringen av bevaringsprogrammet i 2007 har fartøyvernet blitt styrket og fått økt oppmerksomhet – både økonomisk, politisk og faglig. Innsatsen har vært bred, og

knyttet til de frivilliges rammevilkår og forutsetning for ivaretagelse av fartøyene, samt istandsetting og vedlikehold av de enkelte fartøyene.

Verneflåten har økt fra 183 fartøy i 2007, til om lag 300 i 2023. Dette viser at de frivilliges engasjement fremdeles er stort og utgjør en vesentlig del av fartøyvernet. De frivillige besitter viktig kunnskap om ivaretagelse og bruk av egne fartøy, og gjennom formidling og drift bidrar de til at feltet er synlig og en viktig aktør innen verdiskaping lokalt og regionalt.

Det er Riksantikvarens vurdering av de frivilliges rammevilkår har blitt forbedret gjennom programperioden, selv om det fremdeles er store behov for kunnskap og økonomisk bistand i form av tilskudd.

Når det gjelder måloppnåelsen for fartøyenes tekniske tilstand, viser tallene at det fremdeles gjenstår mye arbeid før alle fartøyene er istandsatt eller sikret. Samtidig som en rekke fartøy har fått forbedret tilstandsgrad, er det også mange som har fått forverret tilstandsgrad, og flere fartøy er gått tapt.

Selv om viktig arbeid knyttet til registrering og sammenstilling av kunnskap om fartøy, som grunnlag for blant annet å kunne vurdere representativitet, ikke er utført, er det opparbeidet betydelig kunnskap på feltet. Fartøyvernsentrene har hatt en vesentlig rolle i dette arbeidet.

9.4 STYRKER OG SVAKHETER

9.4.1 Programmet har manglet et tydelig styringsverktøy

Det ble aldri utarbeidet en programplan for fartøy. Beskrivelsene av programmets innhold fra etableringen gjennom St. meld. nr. 26 (2006-2007) er svært begrenset. I

2010 kom *Nasjonal verneplan for fartøy 2010-2017* (Riksantikvaren 2017). Som følge av denne, ble målet for programmet endret til å samsvare med det overordnede målet for planen. Planen omtaler likevel ikke programmet, og det fremstår uklart om programmet og verneplanen har lik avgrensning.

St. meld. nr. 26 (2006-2007) peker på at bevaringsprogrammene handlet om "å sette i stand fredete og fredningsverdige kulturminner". Den gir en generell omtale av programmenes omfang, til "å omfatte en gjennomgang av kulturminnenes tilstand og status og tiltak for sikring, istandsetting og vedlikehold.". Det er vår vurdering av ambisjonen for og omfanget av fartøyvernplanen, favner om mer.

Riksantikvarens rapportering på bevaringsprogrammene i 2011 innehar formuleringer som gjør det vanskelig å vurdere forholdet mellom programmet og fartøyvernplanen. Under "forutsetninger" står det at

Et fartøy kan få vernestatus ved at eieren søker om dette, men det er ingen automatikk i at vernede fartøy får tilskudd. Derfor inngår heller ikke alle fartøyer med verneavtale i bevaringsprogrammet

På bakgrunn av dette kan avgrensingen av programmet forstås til å omfatte de som har mottatt tilskudd. Likevel skriver Riksantikvaren, i samme rapport, under overskriften "Utfordringer, risiko og sårbarhet" at

I og med den nye fartøyvernplanen får Riksantikvaren ansvar for et stort antall (trolig noen tusen) små, åpne båter, som tidligere var innenfor Riksantikvarens ansvarsområde".

Det fremkommer ikke tydelig hvorvidt dette er en utfordring som direkte berører bevaringsprogrammet eller ikke.

På bakgrunn av disse forholdene fremstår avgrensingen av programmet noe uklart. Det kan også stilles spørsmål ved om forvaltningen har hatt et hensiktsmessig styringsverktøy for arbeidet innenfor programmet. Som eksempel har det ikke vært utarbeidet en beskrivelse av hvordan "representativt utvalg" skal forstås og forvaltes innafor programmet. Når ambisjonsnivået fra fartøyvernplanen ikke ble fulgt opp økonomisk, satt derfor forvaltningen uten verktøy til å foreta prioriteringer.

9.4.2 Fravær av system for vurdering og registrering av måloppnåelse

Bevaringsprogrammene handlet i hovedsak om å sikre og istandsette kulturminner, og målene var derfor i stor grad knyttet til objektenes tekniske tilstand. For vernede og fredete fartøy eksisterte det ikke, før 2017, kriterier for vurdering og systemer for registrering av tilstand. På bakgrunn av dette ble det heller ikke sammenstilt informasjon fartøyenes tekniske tilstand, som et utgangspunkt for vurdering av måloppnåelse i programmet.

Først i 2017 ble det utviklet og tatt i bruk kriterier for tilstandsgrad (TG) for fartøyene. Det ble likevel ikke etablert rutiner for innsamling av data om fartøyenes tilstand, verken for de som hadde fått eller ikke fått tilskudd. På bakgrunn av dette, har forvaltningen i stor grad vært uten kunnskap om den antikvariske og tekniske tilstanden og utviklingen til fartøyene som ikke har søkt om tilskudd gjennom perioden.

Fra og med 2018 ble fartøyene registrert i Askeladden, men systemet tilfredsstillende ikke behovene for registrering av tilstandsgrader for fartøy. Begrensninger i hvilken informasjon som kan registreres, innebærer at Askeladden per i dag ikke er et hensiktsmessig verktøy for forvaltningens oppfølging av fartøyenes tilstand, eller ved vurdering av representativitet.

Respondentene på spørreundersøkelsen er delt i oppfatningen av om tilstandsgrader har vært hensiktsmessig og egnet til å vurdere måloppnåelse. Det er naturlig å tro at vurderingen henger sammen med at målet ble oppfattet som uklart og/eller flerdelt, og at TG blant annet ikke er egnet til å vurdere representativitet eller tilgang på handverkskompetanse.

9.4.3 Viktige forutsetninger for de frivillige i fartøyvernet

Vern av historiske fartøy i Norge er i stor grad avhengig av frivillig innsats og privat initiativ. Den omfattende frivillige innsatsen er økonomisk fordelaktig for fartøyvernet, samtidig som den sikrer god lokal forankring og tilgjengelighet.

På spørsmål om i hvilken grad kulturminnenes eierskap har hatt betydning for muligheten til måloppnåelse i programmet, svarer alle respondentene på undersøkelsen, i "ganske" (10) eller "svært" (2) stor grad. Blant de som utdyper svarene på dette spørsmålet kan vi lese:

Uten en aktiv og kompetent eier som er interessert i å bruke å ta vare på fartøyene er det umulig å holde fartøy operative. Fartøyene vil, som det er flere eksempler på, forfalle etter kort tid, selv om de er restaurert for store summer.

Eierskap og engasjement hører sammen. Tilskuddsmulighetene gjør også at det må være engasjerte eiere som bidrar i arbeidet. Etterbruk og vedlikehold er også avhengig av gode eiere

9.5 GJENSTÅENDE UTFORDRINGER

De viktigste gjenstående utfordringene kan oppsummeres slik:

Økonomiske virkemidler

- > Over 50% av flåten er i TG 3 og 9. Disse varierer i størrelse og for enkelte av objektene er behovene store.
- > På grunn av ekstreme ytre påkjenninger, faller fartøy raskt i tilstandsgrad. Det er behov for å følge opp statlige investeringer, gjennom tilskudd til større vedlikehold og sikring, herunder tildekking.
- > Forhold knyttet til sertifisering (drift), innebærer krav i følge med Sjøfartsdirektoratets regelverk. Fartøy som har høy teknisk tilstand, kan likevel bli underkjent som følge av dette regelverket. Fartøy i drift er økonomisk bærekraftig, som følge av egeninntjening til vedlikehold. Disse har likevel fremdeles behov for tilskudd til større vedlikehold, eller til tiltak som følger av krav fra Sjøfartsdirektoratet.

Kunnskap og kompetanse

- > Forvaltningen mangler oversikt over fartøyenes "antikvariske tilstand" og verneverdi.
- > Forvaltningen mangler oversikt over fartøyenes tekniske tilstand og utvikling over tid.
- > Kunnskapsgrunnlag for vurdering av representativt utvalg og som grunnlag for prioritering

- > Fagutvikling og tilgang på relevant håndverkskompetanse som grunnlag for å kunne drive fagfeltet videre, samt ivareta fartøyene i henhold til antikvariske retningslinjer
- > Det har i hele programperioden vært uklarheter knyttet finansieringen av fartøyvernsentrenes virksomhet. Riksantikvaren gjennomførte en evaluering av fartøyvernsentrene i 2017-2018. Rapporten inneholdt en rekke anbefalinger til tiltak. Riksantikvaren følger opp disse. For tiden pågår en undersøkelse rundt vilkår for drift ved fartøyvernsentrenes verftsdel.
- > Det må utvikles kriterier for dokumentasjon av fartøy i tilfeller hvor de er besluttet hugget.
- > Urfolksperspektivet må løftes i fartøyvernet generelt og i det videre arbeidet med å sikre et representativt utvalg spesielt. Gjennom konsultasjon og i høring til evalueringen, presiserer Sametinget at *"etnisitet" ikke er det eneste i denne sammenheng. Det samiske perspektivet handler også om hvordan samfunnsutviklingen har påvirket det samiske samfunnet.*

Bevaring og sikring

- > Det er flere utfordringer knyttet til sikkerhet og drift som fortsatt er uløst. Det er behov for videreføring av samarbeid med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap Sjøfartsdirektoratet og andre relevante instanser for å møte dette behovet.
- > Det må utvikles prinsipper for forvaltningens håndtering av store og komplekse fartøy.
- > Bruk av fartøyene er den beste formen for bevaring. Det er nødvendig med

gode målsettinger, strategier og virkemidler for å sikre bruk av de vernede og fredete fartøyene.

Opplevelse, formidling, engasjement og deltakelse

- > Forutsigbare og egnede havneforhold er vesentlig for de frivilliges innsats knyttet vedlikehold, drift og formidling av fartøyene.

9.6 KONKLUSJON

Mangelen på et tydelig styringsverktøy for avgrensning av og prioritering innenfor programmet, gjør det vanskelig å vurdere hvorvidt innsatsen i tilstrekkelig grad har vært rettet inn mot programmets ulike målformuleringer.

I omtaler av programmet i politiske dokumenter, vektlegges i frivilligheten, og evalueringen viser at de frivilliges initiativ og engasjement i stor grad har vært styrende for den økonomiske og faglige innsatsen i programmet. Det er vår vurdering at programmet har oppnådd gunstig effekt, både faglig og økonomisk, ved at virkemidlene har vært rettet mot aktiviteter drevet frem av de frivilliges engasjement.

Bevaringsprogrammet har hatt enkelte grunnleggende svakheter og et svært ambisiøst mål, tatt fagfeltets utfordringer og virkemidler i betraktning. Det er likevel Riksantikvarens vurdering at bevaringsprogrammet har vært positivt for feltet og bidratt til at fartøy av regional og nasjonal verdi har blitt ivaretatt og tatt i bruk.

Bevaringsprogrammet for ruiner

10.1 BAKGRUNNEN FOR PROGRAMMET

Norge har i omkring 120 ruiner etter middelalderbygninger og -anlegg bygd av stein. Ruinene er svært forskjellige og spenner fra hele klosteranlegg til fundamentrester etter enkeltbygninger. Med "ruiner" menes i denne sammenhengen ruiner av stående bygninger og anlegg fra middelalderen bygget i stein og kalkmørtel – middelalderruiner, og "en ruin" skal forstås som "ett ruinanlegg". Dette betyr at "en ruin" både kan være en enke struktur og et større samlet og sammenhengende anlegg.

I 2002-2003 gjennomførte Riksantikvaren et toårig ruinprosjekt, finansiert over egne FOU-midler. Gjennom arbeidet fikk man blant annet forståelse for at tilstanden til ruinene var gjennomgående dårlig. Kunnskapene og erfaringene fra prosjektet munnet også ut i *Håndbok for konservering av Ruiner fra Middelalderen* (Riksantikvaren 2003). På bakgrunn av prosjektet utarbeidet Riksantikvaren i 2003 også en foreløpig prosjektplan for et 10-årig ruinprosjekt. Prosjektplanen vart basert på en grov tilstandsregistrering av 60 enkeltruiner, fordelt på 40 enkeltanlegg. For de øvrige ruinene ble tilstand og behov for tiltak vurdert etter tidligere tilstandsvurderinger, øvrig kjennskap til anleggene, skader og situasjonen for øvrig.

St. meld. nr. 16 (2004-2005) bekrefter etableringen av ruinprosjektet:

Riksantikvaren vil sette i gang et tiårig prosjekt. Målet vil være bevaring, tilrettelegging for publikum, skjøtsel og

pleie av områdene rundt ruinene, overvåking og langsiktig vedlikehold. De 12-15 største anleggene vil bli prioritert, samt ruiner som engasjerer lokalmiljøet sterkt.

Prioriteringen av de 12-15 største ruinene kommer ikke like tydelig fram i prosjektplanen. Planen inneholder en klassifisering av ruinene, der de tre følgende skulle tas i betraktning innenfor Ruinprosjektet, det vil si i alt 92:

Ruiner som ifølge definisjonen er selvstendige anlegg over bakken eller med tilgang fra bakkenivå: 56

Bygningsrest som har alle ruinenes egenskaper, men som fungerer som en egen separat bygningskropp i forhold til senere på- eller overbygninger: 6

Skjult under bakken, men er påvist arkeologisk eller ved andre sikre gravearbeider, og/eller er kjent og lokalisert på bakgrunn av sikre kilder eller andre opplysninger. Det er store variasjoner i hva som er/kan være bevart: 30.

I statsbudsjettet for 2006 ble det, under tilskuddspost 72.3 *Vern og sikring av bygningar og anlegg frå mellomalderen* vist til at deler av midlene var knyttet til "tiltak innfor eit fleirårig ruinprogram for å sikre nasjonalt viktige ruinar (...)". I vedlegget til prosjektplanen blir "nasjonalt viktig" definert som

(...) anlegg som inngår i norgeshistorien, som pga sin oppbygging, form og opprinnelige funksjon er enestående

eller sjeldne, eller som inngår i en større historisk eller religiøs sammenheng.

Dette utgjorde 13 navngitte ruiner.

I tillegg til nasjonalt viktige, var lokalt engasjementet og forankring også en prioritet i utvalget av ruiner hvor det skulle settes i verk tiltak. De lokale og regionale forankring var både en forutsetning, men også en målsetting. Årsaken var knyttet til oppfølgingen etter de store ruinkonserveringssprosjektene 1900-tallet, der manglende lokal og regional forankring ble vurdert som en av årsakene til at anleggene ikke ble fulgt opp med vedlikehold og skjøtsel. Innenfor ruinprosjektet ble det derfor satt som mål at "(...) alle prosjekter som startes opp, forankres lokalt og regionalt (...)". Dette innebar også at i tilfeller hvor den lokale/regionale viljen eller engasjementet ikke var på plass, ville det måtte medføre omrokkeringer i prosjektplanen.

Prosjektet måtte også håndtere andre usikkerheter, hvorav de viktigste var ruinenes tekniske tilstand og nivået på de statlige bevilgningene. Som følge av dette var det påregnet behov for endringer i prioriteringsplanen, etter hvert som de enkelte prosjektene utviklet seg.

Tiltak i prosjektperioden ble oppgitt til å være

1. Tilstandsanalyse
2. Konservering og fysisk sikring
3. Skjøtsel, tilrettelegging og tilgjengelighet
4. Informasjon og formidling
5. FoU
6. Samarbeid med murere
7. Internasjonale samarbeid

10.2 OM BEVARINGSPROGRAMMET

Ved etableringen av de 10 bevaringsprogrammene i 2007, ble ruinprosjektet videreført som bevaringsprogrammet for ruiner. Benevnelsen "ruinprosjektet" har likevel blitt videreført av alle involverte parter. Det ble presisert i St.meld. nr. 26 (2006-2007) at de 12-15 største anleggene av de totalt 45 som inngikk i prosjektet, og nå også programmet, skulle prioriteres. Det samme skulle ruiner som engasjerte lokalmiljøet sterkt.

Målsettingen for programmet ble "å sikre, konservere og skjøtte ruinene og legge dem til rette for besøkende". Videre står det i meldingen at

det er et mål at alle anleggene i ruinprosjektet skal sikres ordinært vedlikeholds nivå og at systematisk tilsyn og vedlikehold etableres.

I tillegg skulle det legges opp til bærekraftig bruk av ruinene, blant annet til undervisning, rekreasjon og som reisemål.

I Riksantikvarens felles omtale av bevaringsprogrammene i februar 2011, ble det under ruinprogrammet påpekt at

Lavere årlige budsjett enn forutsatt og mer komplekse skader har gjort det klart at målet ikke kan nås innen 2015, og at prosjektperioden må utvides til 2020.

Sammen med dette ble også målet for programmet endret til å "sikre, konservere og skjøtte ruinene og legge de til rette for publikum innen 2020.". I forbindelse med Riksantikvarens justering av målene for bevaringsprogrammene i juni 2011, ble målet for ruiner justert enda en gang, nå til "et utvalg ruiner skal sikres og gjøres

tilgjengelig for publikum innen 2020". Utvalget ble ikke nærmere presisert, og det er derfor usikkert hvorvidt formuleringen viser til alle de 45 som ble oppgitt i St. meld. nr. 26 (2006-2007), et utvalg av disse eller en annen verdi.

Den samme målformuleringen ble videreført i Meld. St. 35 (2012-2013), og her bekreftes det at "

ut fra de opprinnelige kriteriene størst, nasjonalt viktig og lokal interesse – er det valgt ut 45 objekter som skal sikres gjennom dokumentasjon, konservering, skjøtsel og tilrettelegging.

Imidlertid står denne formuleringen under kapittelet *Arbeid som er gjennomført siden stortingets behandling St. meld. nr. 16 (2004-2005)*, mens målformuleringen i kapittelet *Gjenstående utfordringer for å nå 2020-målene og politiske grep i kulturminnearbeidet i årene som kommer er*

(...) å sikre, konservere og skjøtte ruinene og legge dem til rette for besøkende. Ruinene skal også overvåkes systematisk og sikres et langsiktig vedlikehold.

I tilknytning til denne målsettingen presiseres det at de 12-15 største anleggene skal prioriteres, og at det er valgt ut 45 objekter som skal sikres gjennom dokumentasjon, konservering, skjøtsel og tilrettelegging. Det er derfor naturlig å forstå det som at de to målene innebærer det samme utvalget ruiner, men at det i arbeidet frem mot 2020 også skulle fokuseres på tilretteleggingen for besøkende. Dette var ikke nytt i ruinprosjektet, men det var en ny dimensjon i målformuleringen.

I oppsummeringen av status og utfordringer for feltet per 2013 ble det vist

til gode resultater med tanke på utvikling av kunnskap og kompetanse, med henvisning til seminarer for murere som arrangeres annethvert år, samt kontinuerlig utveksling av erfaring. Det hadde også blitt etablert nettverk for eierne og forvalterne. Per 2013 var 14 av 45 ruiner ferdig konserverte. Samtidig sto programmet overfor en del utfordringer knyttet til vedlikehold av ruinene som var ferdig konserverte og med tanke på sikring av anleggene hvor det enda ikke var iverksatt konservering. Med daværende budsjettnivå ble det beregnet at om lag 30 ruiner ville være ferdig konserverte i 2020.

Som en oppfølging av meldingen ville departementet

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

Det ble ikke presisert i hvilket omfang dette skulle utføres.

I forbindelse med Riksantikvarens realitetsorientering av bevaringsprogrammene, ble det oppgitt at programmet "for tiden" besto av 58 ruiner. Det er usikkert når utvidelsen fant sted. I realitetsorientering blir utvidelsen forklart med

målsettingen om at ruiner som engasjerer lokalmiljøer sterkt eller som har akutt behov for sikring er lagt inn i tillegg til de som i utgangspunktet var vurdert som aktuelle.

I realitetsorienteringen ble det slått fast at det ikke var mulig å nå 2020. Det ble beregnet at 37 av 58 ruiner ville være ferdig sikret. I realitetsorienteringen ble det foreslått en utvidelse av prosjektet til 2030,

for å kunne ferdigstille en gruppe navngitte ruiner.

Så langt Riksantikvaren kjenner til, har ikke realitetsorienteringen vært fulgt opp.

Meld. St. 16 (2019–2020) viderefører målet om at "Et utvalg ruiner skal sikres og gjøres tilgjengelig for publikum."

10.3 MÅLOPPNÅELSE

10.3.1 Ruiner som er konserverte

Pr. 1.9.2023 er 28 ruiner ferdig konserverte, og det pågår konservering av åtte ruiner. Noen av disse har tidligere vært talt som "ferdig konserverte". Tallene innebærer at måloppnåelsen er under estimert måloppnåelse fra 2013 og 2015, som var på henholdsvis 30 og 37 ruiner.

Av de 28 som er ferdig konserverte, er 26 blant de opprinnelig 45 prioriterte.

Når man i dag ikke har nådd målet, pekes det på to hovedutfordringer – økonomi og tilgang på murerkompetanse.

Samtidig som kapasitet og nivå blant de utførende har økt betraktelig siden oppstart er det prosjekter som må settes på vent fordi det ikke har latt seg gjøre å få tak i riktig og stabil kompetanse.

10.3.2 Systematisk opplegg for vedlikehold

For et utvalg av ruinene er det utarbeidet skjøtelsesplaner. Skjøtsel er eiers ansvar, enten ved at eieren selv ser til at arbeidet utføres eller at den som forvalter ruin på vegne av eieren gjør det. Forvaltningen har ikke hatt en systematisk oppfølging av dette. Det er likevel forvaltningens forventning at det utføres skjøtsel på alle de ferdig konserverte ruinene. Tiltakene varierer, og omfatter både "hvit" skjøtsel

(murarbeid) og "grønn" skjøtsel (vegetasjonspleie).

Det ble tidlig i prosjektet utarbeidet mal for skjøtsel av ferdig konserverte ruiner.

Denne er i liten grad benyttet, og den viktigste suksessfaktoren har vist seg å være eiers (utførers) medvirkning til utarbeiding av skjøtelsesplanen samt jevnlig dialog med forvaltningen. Oppfølging gjennom felles befaringer mellom eier, håndverker og forvaltningen har vist seg nødvendig og nyttig for en god skjøtsel. Riksantikvaren har nedlagt betydelige ressurser i denne typen oppfølging.

10.3.3 Tilgangen på murerkompetanse er bedret gjennom programperioden

Tilgang på murerkompetanse var ved programstart svært begrenset. Opplæring og oppfølging har derfor vært et satsingsområde i prosjektet. Dette gjelder først og fremst i form av kurs og nettverk og murere, men også på eier- og forvaltersiden. Innsatsen har gitt resultater blant annet ved at det nå er flere firmaer enn ved prosjektstart som tilbyr skjøtsel og konservering av ruiner. Dette har også kommet arbeidet på middelalderkirker til gode, og vi ser ytterligere økt etterspørsel av denne kompetanse i den kommende kirkesatsingen.

10.3.4 Øvrige resultater

FOU: Hovedsatsingen innenfor FoU har vært på materialstudier og -produksjon med formål å finne løsninger som fungerer på ruiner. Målet har vært å finne løsninger som ligger så tett opptil originale materialer som mulig og/eller som fungerer sammen med de originale materialene, selv om man for ruiner må finne løsninger for større påkjenninger enn

det som er nødvendig for bygninger. Fokuset har bidratt til viktig fagutvikling innenfor feltet og dette er et stadig pågående arbeid.

Opplæring: Opplæring av murere var et viktig punkt i prosjektplanen. I de første årene ble eiere og forvaltere inkludert i samlingene, men etter hvert gikk disse kursene over til å bli separate: Ett år for murere, neste år for eiere og forvaltere. Muligheten for å kunne delta på fagsamlinger og å være inkludert i faglig nettverk nevnes som svært positivt av de håndverkerne som har gitt tilbakemelding på spørreundersøkelsen. Nettverkskontakt fremheves også av eiere og forvaltere som viktig.

Det er utarbeidet to håndbøker i ruinkonservering. Håndbøkene tar for seg generelle prinsipper for ruinkonservering og skjøtsel samt mer spesifikt om materialer og metode.

Dokumentasjon: Det er gjort fotodokumentasjon av alle ruiner der det er blitt utført arbeid samt flere av de øvrige ruinene. Dette er gjort i flere omganger. Det er utført 3D-dokumentasjon ved hjelp av laserskanning og/eller fotogrammetri av 47 ruiner.

Ruiner som ikke er synlige på markoverflaten er sikret ved hjelp av georadar. Dette gjelder 6 ruiner.

Formidling og bruk: Det er generell enighet om at kulturminner skal brukes. Dette gjelder også ruiner. Vanlig besøk og omvisninger medfører normalt ingen spesiell slitasje, men ved større arrangementer som f.eks. konserter har forvaltningen arbeidet med en omlegging fra 'på ruinene' til 'ved ruinene'. Dette har hatt en positiv effekt ved at slitasjen på

selve ruinene har blitt betydelig redusert og formidlingsmessig ved at flere innser at dette gir en bedre opplevelse av ruinene for alle.

Programmet har produsert eget materiale i form av film, podcaster, 3D-rekonstruksjoner og annet teknisk og kulturhistorisk informasjonsmaterie. Vi har også gitt støtte til eksterne prosjekter, i hovedsak tilskudd til bokutgivelser

10.4 STYRKER OG SVAKHETER

10.4.1 Prosjektplan

Ruinprogrammet startet med utgangspunkt i en eksisterende prosjektplan. Denne bidro til å ramme inn organiseringen og innsatsområdene i prosjektet.

Ruinprosjektet la opp til en raskere fremdrift enn det som ble mulig, som følge av de økonomiske rammene. Dette har imidlertid ikke vært ensidig negativt. En noe langsommere fremdrift enn opprinnelig ønsket, gjorde det mulig å se effekten av tiltak og dermed muligheter til å justere metodikk og materialvalg underveis.

10.4.2 Kompetansenettverket har bidratt til å øke tilgangen på håndverkere med relevant kompetanse

Kompetansenettverket for murere og blant eiere og forvaltere er et tiltak som får gode tilbakemeldinger både av eiere/forvaltere og av murere. Ruinkonservering er komplisert og fullt av uforutsigbare utfordringer, og et bredt fagmiljø er dermed nødvendig for å lykkes. Hele miljøet kjenner hverandre og kulturminnene godt. Nettverket har stort sett fungert som regelmessige samlinger,

men Riksantikvaren har også oppmuntret til og gitt støtte til en-til-en-besøk på hverandres ruiner. Dette gjelder både eiere og håndverkere.

10.4.3 Prosjektet startet opp på et etablert kunnskapsgrunnlag

Da ruinprosjektet ble etablert i 2005 var det på bakgrunn av en nylig gjennomført kartlegging og vurdering av de fleste av ruinenes tilstand. Dette ga forvaltningen – den gang Riksantikvaren, et godt grunnlag for vurdering og prioritering.

Dette innebærer også at ruinprosjektet er ett av få programmer hvor vi har en nullpunkt-måling som vi kan legge til grunn for vurderingen av måloppnåelse.

10.4.4 Stor usikkerhet knyttet til tilstandsvurderingene har gjort det vanskelig å planlegge

De kvantitative målene var satt uten gjennomgående kjennskap til den enkelte ruins volum eller tekniske utfordringer. Det er generelt svært vanskelig å anslå konserveringsbehovet for en ruin uten å åpne murverket, både for punktundersøkelser og for mer gjennomgående tilstandsregistrering. I tillegg kom at det var satt av svært begrensede ressurser til dette arbeidet. Det ble dermed satt i gang konservering av flere av de største og mest utfordrende ruinene samtidig. Dette ga økonomiske bindinger som bidro til et noe snevrere handlingsrom enn ønsket. Formuleringen "de største og mest verdifulle", sammen med ruiner som engasjerer lokalt, er i etterkant vanskelig å måle kvantitativt. Men helhetlig sett ga formuleringen i seg selv retning og prioritering til prosjektet, og flere ruiner har blitt prioritert underveis

nettopp fordi det har vært et tydelig lokalt engasjement.

10.5 GJENSTÅENDE UTFORDRINGER

Bevaring og sikring

- > Det gjenstår fremdeles konservering av 30 ruiner for å nå målsettingen for de 58 ruinene i programmet.
- > Klimaendringene har i de senere år vist seg tydelig på ruinene, både ukonserverte ruiner, ruiner under konservering og på ferdig konserverte ruiner. Først og fremst ved økt mengde, styrke og varighet av slagregn. Dette skaper i første omgang utfordringer for selve murarbeidet, men også for bevaring av murverk. Murverk og fundamenter blir stående vått lengre, og flom og jordras kan medføre fullstendig ødeleggelse av ruinene og omgivelsene. En "positiv" effekt er at kalksesongen – perioden da det er tilrådelig å arbeide utendørs med kalkmørtel, er blitt lengre.

Kunnskap og kompetanse

- > Kapasitet og nivå bland de utførende har økt betraktelig siden oppstart, men fortsatt er det prosjekter som må settes på vent fordi det ikke har latt seg gjøre å få tak i riktig og stabil kompetanse.

10.6 KONKLUSJON

Bevaringsprogrammet for ruiner (Ruinprosjektet) hadde i teorien en tydelig målsetting og avgrensning, men kunnskapsgrunnlaget var ikke omforent eller entydig mht. antall, volum og tilstand. Prosjektets aktiviteter og virkemidler var beskrevet i prosjektplanen, og det samme var involverte aktører og ansvarsfordelingen.

Gjennom ruinprosjektet har arbeidet med ruiner hatt en tydelig retning, både faglig med tanke på utvikling av metode og erfaring blant murere, samt med tanke på antall ruiner som har blitt sikret og/eller konservert.

I tillegg har programmet bidratt til at en rekke ruiner er dokumentert, noe som gir forvaltningen et godt kunnskapsgrunnlag for videre forvaltning.

På bakgrunn av dette er det Riksantikvarens opplevelse at programmet har gitt verdifulle resultater. Først og fremst ved at mange ruinanlegg nå er i en langt bedre tilstand enn ved prosjektstart, og ved at man nå har et betydelig bedre kunnskapsgrunnlag for videre forvaltning og bevaring. Dette gjelder også innenfor murerfaget, der vi nå ser et stort behov fremover med fortsatt ruinkonservering og med det kommende kirkebevaringsprogrammet.

Bevaringsprogrammet for bergkunst

11.1 BAKGRUNN FOR BEVARINGSPROGRAMMET

Bergkunst er forhistoriske bilder hogd, slipt eller malt i berg for mellom 9000 og 2000 år siden. Nær 2400 automatisk fredete bergkunstlokaliteter, og nær 3600 enkeltminner med kategori bergkunst, er i dag registrert i Askeladden. Siden bergkunsten er fredet, er det i stor grad kulturminneforvaltningen selv – fylkeskommunene og de arkeologiske forvaltningsmuseene – som har stått for gjennomføringen av tiltakene og prosjektene i *Bevaringsprogrammet for bergkunst (BERG)*. Disse institusjonene er også søkere og tilskuddsmottagere i programmet, selv om flere tiltak også utføres i samarbeid med andre aktører. Et mindretall bergkunstlokaliteter er definert som samiske og Sametinget har derfor i liten grad deltatt i programmet.

Bergkunsten er utsatt for nedbryting – naturlige og menneskeskapt prosesser og hendelser som sammen bidrar til skade og ødeleggelse. Skader på bergkunsten ble observert og dokumentert av fagmiljøene gjennom hele 1900-tallet. Økende bekymring og bevissthet bidro etter hvert til at det ble gjennomført mer systematiske utredninger av bergkunstens tilstand fra 1970-tallet framover. Bevaring av bergkunsten ble tatt opp i Stortingets spørretime i desember 1993.

Riksantikvaren ble derfor bedt om å

vurdere særskilte sikringstiltak i løpet av 1994. I 1995 ble *Riksantikvarens tiltaksplan for sikring av bergkunst* lagt frem.

Dette var bakgrunnen for opprettelsen av Riksantikvarens nasjonale bergkunstprosjekt *Sikring av bergkunst – Bergkunstprosjektet 1996-2005*.

Bergkunstprosjektet hadde som mål å sikre 300 bergkunstlokaliteter gjennom fire sikringsfaser som besto av dokumentasjon, skjøtelsplan, fysiske sikringstiltak og oppfølging. Samtidig ble det arbeidet med forskning på nedbrytingsårsaker og utvikling av metoder for å forsinke eller begrense skader. Faglige nettverk og seminarer var også en viktig del av prosjektet. Bergkunstprosjektet resulterte i dokumentasjon av nær 500 lokaliteter (av de den gang 1100 registrerte³), utarbeidelse av skjøtelsplaner for en rekke av disse, innlegging av data i egen

bergkunstdatabase – i dag innlemmet i Askeladden – og ulike skjøtels- og konserveringstiltak på flere av lokalitetene. Riksantikvaren var prosjekteier, fra 1998 med en prosjektleder og to prosjektmedarbeidere, en rådgiver for skjøtsel og en styringsgruppe. Aktivt utøvende partnere var i særlig grad de arkeologiske forvaltningsmuseene, samt fylkeskommunene/Sametinget, NIKU og annen ekstern tverrfaglig ekspertise.⁴

³ Det er uklart hvordan tallet relaterer seg til dagens Askeladden, sannsynligvis henviser "lokaliteter" her også til enkeltminner i kulturminneregisteret i dag.

⁴ For flere detaljer, se *Sikring av bergkunst – Bergkunstprosjektet 1996-2005*. Riksantikvarens sluttrapport 2006.

Politisk vilje til oppfølging av prosjektets resultater går fram av St. meld. nr. 16 (2004-2005):

Departementet vil legge til rette for å følge opp bergkunstprosjektet. For å opprettholde og sikre resultatene som er oppnådd, skal arbeidet med å sikre bergkunsten videreføres og videreutvikles, når det gjelder metodeutvikling for konservering, skjøtsel og formidling. Utvalgte bergkunstfelt vil bli prioritert, og det vil bli tatt initiativ til å få fram utviklingsstrategier. Videreføringen vil sikre at kompetansen blir tatt vare på og at investeringene gir resultater.

I tildelingsbrevet fra Miljøverndepartementet for 2006 fikk Riksantikvaren i oppdrag å utarbeide en plan og strategi for oppfølging av Bergkunstprosjektet, som ble oversendt departementet i desember samme år. Planen peker på de viktigste satsingsområdene i oppfølgingen av prosjektet, samt behovet for opptrapping av bevilgninger over post 72.6 *Skjøtsel av automatisk fredete kulturminner*.

11.2 OM BEVARINGSPROGRAMMET

BERG bygger i stor grad videre på resultatene, samarbeidet og kunnskapsnettverkene som ble etablert gjennom Bergkunstprosjektet. Referanser til prosjektet lå tydelig til grunn også ved etableringen av, og i målsettingen for, *Bevaringsprogram 9 Bergkunst*, slik det ble formulert i St. meld nr. 26 (2006-2007):

Målet med det videre arbeidet er å utnytte utviklet kompetanse til å

begrense eller forsinke skadene og å gjøre mer av bergkunsten bedre tilgjengelig. Dette skal gjøres gjennom dokumentasjon, konservering, skjøtsel og tilrettelegging.

I de første årene etter Bergkunstprosjektet ble aktiviteter fra prosjektet og satsingene som går fram av plan og strategi for oppfølging av prosjektet, fulgt opp.

I forbindelse med Riksantikvarens justering av målene for bevaringsprogrammene (2011), ble målet for bevaringsprogrammet for bergkunst definert som:

Et representativt utvalg lokaliteter skal sikres og gjøres tilgjengelig for publikum innen 2020.

Samme mål fremgår senere av Meld. St. 35 (2012-2013), og tilsvarende i Meld. St. 16 (2019-2020):

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

I juni 2011 oversendte Riksantikvaren *Programstrategi for bevaringsprogrammet for bergkunst 2011-2020 med handlingsplan 2011-2015* til Miljøverndepartementet.

Med referanse til det strategiske målet for bevaring og bruk av kulturminner nedfelt i St. meld nr. 26 (2006-2007)⁵, presenterer strategien det overordnede strategisk målet for programmet slik:

(...) å bidra til en kunnskapsbasert forvaltning av bergkunsten og til sikring og langsiktig skjøtsel av et representativt utvalg lokaliteter som kilder til kunnskap, opplevelse og bruk.

⁵ Strategisk mål for bevaring og bruk av kulturminner i St. meld. nr. 26 (2006-2007): "Mangfoldet av kulturminner og kulturmiljøer skal forvaltes og tas vare på som bruksressurser, og som grunnlag for kunnskap, opplevelser og verdiskaping.

Et representativt utvalg av kulturminner og kulturmiljøer skal bevares i et langsiktig perspektiv".

Programstrategien inneholdt i tillegg fem delmål/sentrale tema, som peker tilbake på intensjonene i St. meld nr. 26 (2006-2007) og St. meld 16 (2004-2005):

- > Sikre kildeverdier gjennom primærdokumentasjon av alle registrerte bergkunstlokaliteter
- > Sikre kunnskaps-, opplevels- og bruksverdier gjennom iverksetting av fysiske sikringstiltak og langsiktig skjøtsel og vedlikehold av et representativt utvalg bergkunstlokaliteter
- > Bidra til å fremme allmennhetens interesse og ansvarsfølelse for bergkunsten som kulturminne, gjennom informasjonstiltak og tilrettelegging av et representativt utvalg bergkunstlokaliteter for besøk
- > Styrke kunnskapsgrunnlaget for bergkunstforvaltningen gjennom forskning og metodeutvikling (FoU) innen spesielt prioriterte tema
- > Bidra til en tydelig og kunnskapsbasert forvaltning av bergkunsten gjennom kompetansebygging og kompetanseutveksling mellom forvaltningsnivåene

Programstrategien har vært styrende for arbeidet i programmet fram til i dag. Strategiens handlingsplan inneholder mål og tiltak innenfor de sentrale deltemaene for perioden 2011-2015, med måltall knyttet til dokumentasjon, sikring og tilrettelegging.

Programstrategien tok utgangspunkt i et foreslått årlig budsjett på minst 10. mill. kr. og inneholdt også en risikoanalyse som påpekte at gjennomføring i tråd med programmålene var avhengig av faktorer slik som finansiering, prosjektstyring og

programpartnernes kapasitet og kompetanse. Det ble lagt opp til revisjon av handlingsplanen med budsjett for perioden 2016-2020, basert på behovsvurdering etter første programfase. Strategien tok dermed høyde for at erfaringsbaserte omprioriteringer ville kunne forekomme, noe som også ble tilfelle. Handlingsplanen med tiltak, ble senere videreført også for perioden 2016-2020, men med noe realitetsjustering av måltallene, se omtale under.

Populasjonen i programmet omfatter i prinsippet all registrert automatisk fredet bergkunst i Askeladden, selv om det aldri har vært et mål å utføre tiltak på alle lokaliteter. Bergkunsten har en unik visuell kildeverdi med stort kunnskaps- og formidlingspotensial knyttet til forhistoriske samfunn. Mens de fysiske tiltakene kun omfatter et representativt/prioritert utvalg, har dokumentasjon derfor vært et middel for å sikre kildeverdi for et størst mulig antall lokaliteter, også der tiltak ikke er mulig eller ønskelig. Dokumentasjon betegner her et bredt spekter av mulige aktiviteter, fra figur, felt og tilstandsdokumentasjon til nyregistrering og kvalitetssikring av data i Askeladden. Aktiviteter i programmet har dermed også bidratt til å justere og øke populasjonen i løpet av programperioden. Mens programstrategien pr. 1.1. 2011 opererte med et antall på 1732 lokaliteter, er antallet registrerte bergkunstlokaliteter i Askeladden per i dag 2384. Det er også 3568 enkeltminner med kategori bergkunst.

I Meld. St. 35 (2012-2013) pekes det på fortsatt behov for å ta vare på og videreutvikle ervervet kompetanse, sikre

kompetanse på permanent basis ved de arkeologiske forvaltningsmuseene, ruste fylkeskommunene til i større grad å kunne utføre skjøtsels- og sikringsoppgaver og etablere strategier for langsiktig vedlikehold i bergkunstarbeidet.

Departementet ville bidra til dette gjennom å:

- > Utarbeide ny handlingsplan for sikring av bergkunst for perioden 2016-2020, basert på de resultatene og erfaringene man har gjort gjennom tidligere arbeid
- > Etablere nettverksaktiviteter og forsknings- og utviklingstiltak for å styrke og vedlikeholde relevant kunnskap og kompetanse i den regionale kulturminneforvaltningen

Departementets anbefalte tiltak peker på oppgaver som også inngikk i strategiens handlingsplan (2011).

I realitetsorienteringen av bevaringsprogrammene peker Riksantikvaren på at mange av effektene av programmet, slik som metodeutvikling, kompetanseheving, nettverkstiltak og langsiktig forvaltning gjennom utarbeidelse av skjøtsels- og forvaltningsplaner, ikke lot seg måle innenfor "istandsettingsmålet", men likevel var oppgaver som Meld. St. 35 (2012-2013) rettet fokus mot.

Realitetsorienteringen anbefalte at programmet etter 2020 ble fulgt opp av, eller videreført som, et vedlikeholdsprogram som samtidig bidro til å opprettholde kunnskap og kompetansenettverk. Så langt Riksantikvaren kjenner til, har ikke realitetsorienteringen blitt fulgt opp av KLD.

I tildelingsbrevet fra Klima- og miljødepartementet i 2020 mottok Riksantikvaren en bestilling om å

Sammenstille og egenevaluere ordningene med bevaringsprogrammene BARK og BERG ved programperiodens slutt, og foreslå nye satsinger i tråd med nye nasjonale mål og indikatorer på feltet.

I den forbindelse ble det gjennomført en mer omfattende gjennomgang og vurdering av resultater innenfor programmets sentrale mål og temaområder enn det som er mulig i denne rapporten. Det ble også gjennomført en spørreundersøkelse i regional forvaltning/Sametinget knyttet til erfaringene med programmet.

Egenevaluering av programperioden 2011-2020 ble oversendt departementet i januar 2021. Det framgår at Riksantikvaren, i samråd med departementet, ikke fremla forslag til nye satsninger, men at dette "vil bli utført som ledd i det videre arbeidet med nye bevaringsstrategier, resultatmål og indikatorer". Dette arbeidet gjenstår fremdeles.

11.3 MÅLOPPNÅELSE

BERG var tiltenkt å løpe til 2020 med tilhørende målsettinger, men er inntil videre forlenget. Riksantikvarens egenevaluering 2011-2020 påpekte at reelle avsetninger og forbruk i programmet i denne perioden utgjorde vel 60% av det som opprinnelig var budsjettert i strategien. Ambisjoner knyttet til delmål og måltall for lokaliteter som har vært gjenstand for ulike tiltak har derfor til dels blitt nedjustert, mens populasjonen i programmet som omtalt ovenfor har økt over tid. Tar man hensyn til disse realitetene vurderer Riksantikvaren

måloppnåelsen i programmet totalt sett som god.

Riksantikvarens egenevaluering viste at mer enn 800 bergkunstlokaliteter hadde vært omfattet av tilskudd fra programmet i perioden 2012 (første år med tilskudd etter utarbeidelse av programstrategien) til 2020. Per i dag har mer enn 900 lokaliteter vært omfattet av programmet. I det følgende omtales delmålene i programmet nærmere.

11.3.1 Dokumentasjonsmål

I handlingsplanen ble det lagt til grunn en fullstendig kvalitetssikring av grunnleggende bergkunstdata i Askeladden⁶ i programperioden, noe som kun delvis er gjennomført. Det har vært en utfordring at mye dokumentasjonsarbeid i programmet er blitt utført av de arkeologiske forvaltningsmuseene som i varierende grad har tatt Askeladden i bruk. Innsatsen i regi av fylkeskommunene skjøt imidlertid fart i andre halvdel av programperioden. Prosjektet *Kvalitetsheving av bergkunst i Askeladden* i regi av Østfold/Viken fylkeskommune med tilskudd fra BERG i årene 2014–2020 bidro f.eks. til at antallet registrerte lokaliteter i Østfold steg i løpet av prosjektet fra 479 til 897, hvorav 85% ble kontrollregistrert i felt. Tilsvarende prosjekter er også utført eller under utførelse i andre fylker. Målet knyttet til Askeladden var bevegelig, ettersom innsats i programmet bidro til å øke antallet lokaliteter i kulturminneregisteret, og var nok også for ambisiøst. Samtidig har målet vært viktig å "strekke seg" etter. Det gjenstår oppgaver

på dette feltet, deriblant bedre tilrettelegging av Askeladden.

Bergkunstdokumentasjon knyttet til tilstand, felt, figur og landskap er utført i BERG med et bredt spekter av metoder. Dokumentasjonsteknikker, digital teknologi og metoder er også i stadig utvikling og mange tekniske hjelpemidler har blitt mer anvendelige og tilgjengelige i løpet av programperioden, f.eks. innen fotogrammetri, håndholdte lasere og mobilteknologi. Dermed har også kvalitetskravene endret seg, og med dem behovet for stadig oppgradering og supplering av eldre dokumentasjon. Det gjenstår derfor oppgaver på feltet i framtiden, selv om ulike dokumentasjonstiltak er utført for rundt 900 lokaliteter.

11.3.2 Mål for sikring og skjøtsel

Etter Bergkunstprosjektet forelå det god kunnskap om tilstand og behov for et stort antall lokaliteter. Dette ga et godt faglig grunnlag for å iverksette tiltak, men dataene forelå ikke i en form som lett kunne anvendes statistisk. Kulturminneregisteret Askeladden har heller ikke i tilstrekkelig grad vært tilrettelagt for effektiv oppfølging av tiltak og behov for bergkunsten, eller logging og måling av programmets resultater.

Måling i henhold til tilstandsgrader i BERG ble først innført i 2012, etter etableringen av programstrategien. Før dette forelå det heller ikke et system for tilstandsgradering (TG) av arkeologiske kulturminner i Askeladden. Status for tilstandsgrader (TG) ved oppstart av programmet er dermed ikke kjent, selv om mye kan utledes om

⁶ "Primærdokumentasjon" i handlingsplanen

kulturminnenes tilstand. Tilstandsmålingene i BERG har deretter vist til det som til enhver tid har vært kjent status for lokaliteter som berøres av programmet gjennom tilstandsdokumentasjon, sikrings- og tilretteleggingstiltak, og er for en stor del innhentet gjennom rapporteringssystemer utenfor Askeladden. Tallene avhenger også av omfanget og kvaliteten på rapporteringen fra partnere i forvaltningen, som også er noe varierende.

Det bør også bemerkes at tilstandsgradering er generelt mindre hensiktsmessig som middel for å måle innsats og effekt på bergflater som har vært under kontinuerlig nedbryting i et mange tusenårs perspektiv. Den unnlater også å fange opp mange viktige aktiviteter og effekter som berører bevaringen av bergkunsten, slik som FoU, kompetanseheving, planarbeid m.v.

Handlingsplanen hadde som mål at 200 lokaliteter skulle sikres gjennom nødvendige tiltak og/eller langsiktig skjøtsel innen utgangen av 2015. Deretter skulle det foretas en behovsvurdering som grunnlag for nye mål t.o.m. 2020. Tilstandsmålene i handlingsplanen ble justert for perioden 2016-2020 basert på kapasitet og ressurser, og koordinert med nasjonale mål, som fikk nye indikatorer fra og med 2013:

500 lokaliteter innenfor programmet skulle ha ønsket tilstandsgrad i 2020, jf. indikator 2.2.4 (under nasjonalt (miljø)mål 6.2, senere 2.2) *Antall automatisk fredete kulturminner med et tilfredsstillende bevarings- og vedlikeholds nivå.*

Måltallet 500 gjelder for kulturminnenes tilstand, målt ut fra deres tiltaksbehov (jf.

Askeladden), og målet anses nådd ved tilstandsgrad TGO og TG1 som i programmet tilsvarer ingen tiltaksbehov eller et regelmessig skjøtselsbehov. Dette målet ble nådd med god margin i 2020 med 564 lokaliteter (se tabell 18). Tallet omfatter både tilstandsregistrerte lokaliteter, og lokaliteter der det er utført nødvendige tiltak i programmet. Egeevalueringen viste at i perioden 2012-2020 hadde mer enn 300 lokaliteter vært gjenstand for fysiske sikrings- og skjøtselstiltak

Etter overgangen til nye nasjonale mål fra 2021 har ikke Riksantikvaren rapportert på tilstandsgrader i programmet, men 720 bergkunstlokaliteter er per oktober 2023 registrert med ingen eller kun regelmessige skjøtselsbehov i Askeladden.

Programmet har bidratt til å sikre og forbedre tilstanden for et stort antall lokaliteter og måloppnåelsen ut fra tilgjengelig kapasitet og ressurser vurderes som god. Kontinuerlige behov består likefullt, både for å opprettholde tilstanden på lokaliteter som i dag har et tilfredsstillende bevaringsnivå og for et større antall lokaliteter der tilfredsstillende tilstand per i dag ikke er oppnådd.

11.3.3 Forholdet mellom sikring og skjøtsel

Realitetsorienteringen fra 2016 foreslo å gradvis forskyve hovedvekten i programmet fra sikring/konservering ("istandsetting") til skjøtsel/vedlikehold for å sikre investeringene, samt et oppfølgingsprogram etter 2020, med fokus på vedlikehold.

Skillet mellom "istandsetting" og "vedlikehold", eller det som i programstrategien for BERG omtales som sikring/omfattende skjøtselstiltak og regelmessig skjøtsel/vedlikehold, er i

realiteten svært flytende for bergkunsten. For de mest nedbrytingstruede lokalitetene er sikring i form av f.eks. nødvendig (mikro og makro) vegetasjonskontroll og frostsikringstiltak i stor grad kontinuerlige og årvisse aktiviteter, ettersom selv korte opphold kan få alvorlige konsekvenser for sårbare bergflater.

Programstrategien påpeker at "Sikringstiltakenes varighet og omfang kan variere, men vil i de fleste tilfeller kreve vedlikehold over tid". For å sikre den nødvendige langsiktighet i tiltakene, har Riksantikvaren stilt krav om at det foreligger, eller blir utarbeidet, skjøtselsplan før tiltakene iverksettes. Tilskudd fra BERG gis til iverksetting av tiltak som deretter kan videreføres regionalt og lokalt, men også til "langsiktig skjøtsel av utvalgte lokaliteter med store eller spesielle behov. Dette kan også

omfatte lokaliteter der det er utført tiltak i regi av det tidligere Bergkunstprosjektet eller i oppfølgingen av dette."

Eksempler på lokaliteter og bergkunstområder som har mottatt omfattende støtte gjennom hele programperioden er de store og svært sårbare lokalitetene Ausevik i Kinn og Vingen i Bremanger i Vestland. Her gjør skadebilde, utilgjengelighet og et stort antall felt og figurer oppgavene vanskelig å håndtere regionalt, uten statlig støtte og bistand fra forvaltningsmuseet. Et annet eksempel er det bergkunstrike tidligere Østfold/Viken der fylkeskommunen har ansvar for skjøtselen av mer enn 40% av bergkunsten i Norge, og mange lokaliteter er populære besøksmål med tilhørende behov.

Tabell 17 viser status for BERG, hentet fra Riksantikvarens årsrapport til KLD for 2020.

| Tilstandsgrad BERG | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Lokaliteter med ordinært vedlikeholds nivå | 96 | 147 | 155 | 179 | 402 | 461 | 481 | 564 |
| Lokaliteter tilrettelagt for publikum med ordinært vedlikeholds nivå | 22 | 47 | 68 | 75 | 77 | 91 | 109 | 110 |

11.3.4 Tilrettelegging for publikum, formidling og informasjonstiltak

BERG har også målsettinger knyttet til formidling og *in situ* tilrettelegging for publikum. Disse ble tallfestet ved etablering av programstrategien, der handlingsplanen hadde som mål at 100 forsvarlig sikrede og skjøttede lokaliteter skulle tilrettelegges for publikumsbesøk innen 2015. Målet var ikke nådd i 2015 (se

tabell 18) og ble, basert på erfaringer, kapasitet og ressurser i første periode, videreført uendret for perioden 2016–2020. Målet ble også koordinert med nasjonale mål, og den nye indikatoren 2.2.5 fra og med 2013:

Antall arkeologiske kulturminner med et tilfredsstillende bevarings- og vedlikeholds nivå som er tilrettelagt for publikum.

Riksantikvaren anser at målet er nådd når både kulturminnet (som omtalt over) og

tilretteleggingen for publikum (installasjoner) har oppnådd tilstandsgrad TG0 og TG1 (ingen tiltaksbehov eller et regelmessig skjøtselsbehov). Dette målet ble nådd i 2020 med 110 lokaliteter. Totalt hadde da mer enn 260 lokaliteter vært gjenstand for ulike formidlings- eller tilretteleggingstiltak i programmet i perioden 2012-2020. Det kan i etterkant stilles spørsmål ved hensiktsmessigheten i at det kombinerte TG-målet (TG0 og TG1) ble satt så høyt. For større tilretteleggingsprosjekter med mange kulturminner og mange ulike typer små og store installasjoner, kan dette samlede målet være svært vanskelig å oppnå og opprettholde til enhver tid.

Bergkunst er et særlig populært formidlingsobjekt, men med dette følger mange utfordringer knyttet til sårbarhet og slitasje og i senere år er det dokumentert økende tendenser til hærverk på tilrettelagte lokaliteter. Det har derfor vært et strategisk valg i BERG å holde antall tilretteleggingsprosjekter i programmet på et forsvarlig nivå. Det foreligger i tillegg et stort antall tilrettelagte lokaliteter med store opprustningsbehov. Allerede i Riksantikvarens rapportering på bevaringsprogrammene for 2013 ble det pekt på at "ved begrensede ressurser vil Riksantikvaren prioritere vedlikehold og skjøtsel av allerede sikrede og tilgjengeliggjorte lokaliteter framfor nye prosjekter."

Sentralt for programmet er også Riksantikvarens policy om avvikling av tidligere og delvis skadelig praksis med å male opp helleristninger for å synliggjøre dem. Pilotprosjekter knyttet til alternative formidlingsmetoder slik som kunstig lyssetting har derfor fått prioritet, det

samme gjelder universell utforming så langt det har vært mulig. Andre former for tilgjengeliggjøring for allmennheten f.eks. gjennom mobilapplikasjoner, interaktiv 3D formidling i prosjektet «Virtuelle Vingen», bergkunstutstillinger flere steder i landet, informasjonshefter og tre større bokprosjekter knyttet til bergkunst i Nord-Norge, Vestlandet og i Østfold er eksempler på andre formidlingstiltak som har fått støtte gjennom BERG.

Måloppnåelsen vurderes på denne bakgrunn som god. Men det er fortsatt behov for opprusting og kvalitetsheving av eldre tilretteleggingsprosjekter og for gode pilotprosjekter innen mindre inngripende tilrettelegging og mer inngrepsfri formidling av høy kvalitet.

11.3.5 FoU og kompetansenettverk

Utfordringene og handlingspunktene omtalt i Meld. St. 35 (2012-2013) berører i særlig grad kompetansebygging, kompetansenettverk i forvaltningen og FoU. Kunnskapsbasert forvaltning har vært et sentralt mål for BERG, slik programstrategien påpeker. Allerede ved etablering av Bergkunstprosjektet var man klar over at mye skade på bergkunsten skyldtes feilslåtte sikrings- og skjøtselstiltak utført av forvaltningen selv. Nasjonale nettverk for kunnskapsspredning har bidratt til mer forsvarlige tilnærminger til skjøtsel og tilrettelegging nasjonalt. Programmet har vektlagt praktisk samarbeid om oppgavene mellom de ulike forvaltningsnivåene. De arkeologiske forvaltningsmuseenes deltagelse i programmet har sikret at nødvendig bistand og kompetanse har vært til stede for fylkeskommunene, og til gjennomføring av spesialiserte oppgaver. Nettverksaktiviteter i form av feltkurs,

workshops og seminarer har vært utført regionalt og nasjonalt i regi av Riksantikvaren og forvaltningsmuseene, men av kapasitetshensyn ikke i den grad det har vært ønskelig. Meld. St. 35 (2012–2013) peker særlig på behovet for fortsatt utvikling og vedlikehold av nødvendig kompetanse ved arkeologiske forvaltningsmuseer og i regional forvaltning. Dette har fått økt betydning etter regionreformen. Riksantikvarens egevaluering peker bl.a. på et stort behov for utvikling av oppdatert veiledningsmaterieil.

Programstrategien la opp til FoU-tiltak knyttet til alle de sentrale temaene i BERG "både i samspill med, som grunnlag for eller som konsekvens av, tiltak og prosjekter". Gjennomførte tiltak har primært berørt kartlegging og utredning, samt testing og utvikling av metoder knyttet til:

- > Geologiske forhold og forvitring
- > Mikro- og makrovegetasjon og biologisk vekst på bergflater
- > Tildekking og frostsikting
- > Pigmentanalyser
- > Malingsfjerning
- > Dokumentasjonsteknikker
- > Lyssetting av bergkunst
- > Digital formidling

En utfordring for BERG har vært tilgang på kompetanseressurser og forskningsmiljøer som kan bidra til ny og relevant forskning, ut over investeringene som allerede er nedlagt på dette feltet. Metoder og tiltak for bevaring av bergkunst må i tillegg få virke og evalueres i et langtidsperspektiv. Gjennstående behov knytter seg derfor i

særlig grad til å evaluere metoder, tiltak, effekter og ervervet kunnskap fra de siste tre tiår med målrettet innsats innenfor feltet.

11.3.6 Samlet vurdering og opplevelse av måloppnåelse

Delmålene (TG) omtalt over knyttet til sikring/skjøtsel og tilrettelegging av bergkunst ble nådd i 2020. Disse målene er som omtalt basert på en planlagt realitetsjustering midtveis i programmet. Måloppnåelsen innebærer derfor ikke at det ikke gjenstår behov på feltet.

Det gjenstår fortsatt arbeid for å gjennomføre dokumentasjonsmålene knyttet til Askeladden i programstrategien. Dette fordrer også tilpasninger av kulturminneregisteret som ikke kan løses innenfor programmet. Det er utført FoU-tiltak innenfor alle programmets sentrale tema i den grad det har vært kapasitet og ressurser til dette. Nasjonale nettverk har bidratt til samarbeid innenfor forvaltningen, kunnskapsspredning, bedre kontroll og mer forsvarlig metodebruk i bergkunstarbeidet.

Programpartnerne⁷ (fylkeskommunene og de arkeologiske forvaltningsmuseene) opplevelse av hvordan programmet har levert på målene er også av interesse her. Spørreundersøkelsen viser at respondentene i stor grad har opplevd programmets overordnede mål som "svært tydelig" (54%) eller "ganske tydelig" (38%). 62% anser målet som realistisk i "ganske stor grad", 31% i "svært stor grad". Videre anser 62% at programmet i "svært stor grad" har vært en relevant prioritering

⁷ Sametinget, som i liten grad har deltatt i BERG, har valgt å ikke svare på spørreundersøkelsen. Et mindre antall

bergkunstlokaliteter defineres i dag som samiske, disse har også vært berørt av aktiviteter i BERG.

innenfor egen region eller forvaltningsområde, 23 % i "ganske stor grad". 85% anser at nettverk og kunnskapsdeling har vært en "svært viktig" suksessfaktor i programmet. 92% er "helt enig" i at BERG har vært viktig for å etablere samarbeid mellom forvaltningsnivåene. Spørreundersøkelsen viser at 69% respondentene i "svært stor grad" og 31% i "ganske stor grad" anser programmet som vellykket.

Kunnskapsbasert forvaltning har vært et strategisk mål for programmet, jf. programstrategien. Riksantikvarens egnevaluering av BERG 2011-2020 peker på at programorganiseringen har bidratt til å heve og spre kompetanse på feltet nasjonalt, har gitt retningsorientering, mer forutsigbare rammer og tiltrengte virkemidler i arbeidet.

11.4 STYRKER OG SVAKHETER

11.4.1 Mangelfulle verktøy

Mangelfulle verktøy for oppfølging av aktiviteter i programmet har vært en utfordring for BERG. Riksantikvaren har ikke prioritert utvikling av hensiktsmessige digitale løsninger for søknader og søknadsbehandling, rapportering og oppfølging. Tilskudd fra BERG har heller ikke inngått i Digisak. Ulike forenklede og midlertidige løsninger har derfor blitt benyttet av Riksantikvaren for å innhente og håndtere datamengdene, intern og eksternt. Dette har vært en ulempe både for prosjekteiere i regional forvaltning, og for Riksantikvarens programansvarlige. Mangel på gode verktøy har satt begrensninger for kvaliteten på dataene og rapporteringen, og har påvirket tiden det har vært mulig å benytte til andre aktiviteter, slik som formidling av programmets resultater.

Det er et stort forbedringspotensial knyttet til Askeladden som hensiktsmessig virkemiddel i bergkunstarbeidet, både i mer effektiv kontroll og evaluering av mål og resultater i programmet, og generelt i oppfølging av framtidig innsats på feltet. Programmålene knyttet til Askeladden er heller ikke nådd, selv om mer enn 60 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen oppgir at de i "stor" eller "ganske stor" grad har benyttet Askeladden i arbeidet. 46% mener at Askeladden i "ganske stor grad" har fungert tilfredsstillende som verktøy for oppfølging, mens 38% svarer i "ganske liten grad". Etersom Riksantikvaren ved tildeling av tilskudd har stilt krav om bruk av Askeladden, er dette resultatet ikke tilfredsstillende.

11.4.2 Avgrensing

Det har vært en styrke at programmet har hatt et tydelig fokus rettet mot bergkunst som fenomen og kulturminnetype, noe som gjør at programmets overordnede mål oppleves av forvaltningen som ganske tydelige. Populasjonen i programmet har også vært tydelig definert, selv om den også har vært bevegelig med økt antall registreringer i programperioden.

11.4.3 Programstrategien

Før utarbeidelse og iverksetting av programstrategien hadde tiltak og aktiviteter mest karakter av å være en oppfølging av Bergkunstprosjektet. En tydeligere struktur og identitet som et bevaringsprogram, internt og eksternt, ble først etablert med utarbeidelse og oppfølging av programstrategien fra 2011 og framover. Programstrategien med handlingsplan, mål, delmål og satsingsområder har bidratt positivt til å gi

programmet og virkemiddelbruken retning og tydelige rammer. Dette har vært en styrke for Riksantikvaren i gjennomføringen av programmet.

11.4.4 Organisering og samarbeid

Fra Bergkunstprosjektet forelå det et godt kunnskapsgrunnlag ved oppstart av BERG, knyttet til kulturminnene i programmet, deres behov og metoder for å ivareta dem. Det forelå også samarbeidsmodeller og kunnskapsnettverk i forvaltningen som kunne videreføres og videreutvikles gjennom BERG. Dette har vært en styrke for programmet.

De arkeologiske forvaltningsmuseene og fylkeskommunene, med bistand fra tverrfaglig ekstern spesialistkompetanse og lokale samarbeidspartnere, har stått for gjennomføring av sikringstiltak og etablering av regelmessig skjøtsel av bergkunst på landsbasis.

Tilretteleggingstiltak er i stor grad utført i regi av fylkeskommunene, også i samarbeid med lokale aktører, og delvis med bistand fra forvaltningsmuseene. Et stort dokumentasjonsarbeid er utført av forvaltningsmuseene, som også har bidratt til formidling og FoU tiltak. Samarbeidet mellom forvaltningsnivåene har lagt grunnlaget for et godt samspill mellom forskning, forvaltning og formidling i programmet. I spørreundersøkelsen fremheves nettverk og kunnskapsdeling som en svært viktig suksessfaktor for BERG. Samarbeids- og kunnskapsnettverkene som er etablert i programmet har vært viktige for å sikre en kunnskapsbasert forvaltning, i tråd med overordnet strategisk mål i programstrategien. Dette har vært en klar styrke for programmet.

En svakhet har derimot vært at stillingsressursen avsatt til prosjektledelse og oppfølging hos Riksantikvaren har blitt mer enn halvert etter 2012. Dette har bl.a. redusert muligheten for gjennomføring av nettverksaktiviteter og formidling av programmets resultater på ønsket nivå.

11.4.5 Nasjonal koordinering

Helt siden oppstart av Bergkunstprosjektet i 1996 har bergkunsten vært gjenstand for målrettet satsing og koordinering fra nasjonalt nivå. Dette har muliggjort strategisk bruk av virkemidler, omforent metodebruk, kunnskapsspredning og veiledning. Dette blir pekt på som en klar styrke for BERG i innspill fra regional forvaltning.

Som ledd i Riksantikvarens egevaluering i 2020 ble fylkeskommunene spurt om behovet for fortsatt nasjonal satsing på feltet, og om det var hensiktsmessig med fortsatt koordinering og fordeling av tilskuddsmidler fra et nasjonalt nivå. Responsen var svært positiv på begge områder. Dette bildet bekreftes i fylkeskommunenes og de arkeologiske forvaltningsmuseenes respons på den nåværende spørreundersøkelsen, der 92% ønsker å videreføre dagens modell. Regional forvaltning påpeker at BERG har gitt nødvendig støtte på et felt som rapporteres av fylkeskommunene som krevende, både i forhold til egen kompetanse og tilgjengelige ressurser. Samlet sett må derfor BERG og programmodellen sies å ha vært en styrke for forvaltning av bergkunsten på landsbasis.

11.5 GJENSTÅENDE UTFORDRINGER

Det gjenstår fortsatt behov for å sikre en kunnskapsbasert og bærekraftig forvaltning av bergkunsten. Spørreundersøkelsen peker på økonomi (100%), forskning og kunnskapsbygging (85%) og veiledning (69%) som de tre viktigste virkemidlene for å løse gjenstående utfordringer.

Riksantikvaren anser at utfordringene på feltet må løses gjennom samarbeid innenfor forvaltningen, og i samarbeid mellom forvaltningen og andre aktører.

Oppfølgingen av feltet må også ses i lys av de nye nasjonale målene, og innsatsområdene for de nye bevaringsstrategiene. De viktigste gjenstående utfordringene kan oppsummeres slik:

Økonomiske virkemidler

- > Behov for økonomiske virkemidler for å sikre investeringene og oppfølgingen av feltet nasjonalt etter programmets avslutning

Bevaring og sikring

- > Behov for sikring av kildeverdier gjennom dokumentasjonstiltak
- > Behov for tilstandsregistrering og langsiktig miljø- og tilstandsovervåking
- > Behov for sikrings- og skjøtselstiltak for å oppnå og opprettholde ønsket tilstand på utvalgte bergkunstlokaliteter og som forebyggende klimatiltak

Kunnskap og kompetanse

- > Behov for å opprettholde kompetanse og kompetansenettverk i forvaltningen og utvikle oppdatert veiledningsmateriell
- > Behov for å evaluere resultater av kort- og langsiktige sikrings/skjøtselstiltak og metoder

- > Behov for å utrede og ta i bruk ny dokumentasjonsteknologi og oppdaterte dokumentasjonsmetoder for sikring av kildeverdier, tilstandsovervåking og mer inngrepsfri formidling
- > Behov for utvikling og bedre tilpasning av Askeladden og annen digital infrastruktur for oppfølging av bergkunstfeltet i et langtidsperspektiv

Opplevelse, formidling, engasjement og deltagelse

- > Behov for utvikling av pilotprosjekter og iverksetting av mindre inngripende formidlings- og tilretteleggingsløsninger
- > Behov for utvikling av forsvarlige og skånsomme løsninger knyttet til universell utforming og tilgjengelighet for alle
- > Behov for informasjonstiltak, involvering og publikumsrettede aktiviteter som kan engasjere, spre kunnskap og bidra til å motvirke hærverk

11.6 KONKLUSJON

Tilgang på gode prosjektverktøy har vært en utfordring for programmet.

Tilskuddsordningen omfattes ikke av Digisak eller tilsvarende digitale søknads- eller rapporteringssystemer, og Askeladden er ikke tilstrekkelig godt tilrettelagt for oppfølgingen av feltet.

Målene for bevaringsprogrammet for bergkunst har blitt realitetsjustert i løpet av programperioden, noe programstrategien også tok høyde for. Måloppnåelsen i programmet vurderes på denne bakgrunn som god.

Ulike former for dokumentasjonstiltak er gjennomført på et stort antall lokaliteter, men det gjenstår fortsatt oppgaver, bl.a.

knyttet til kvalitetssikring av bergkunst i Askeladden.

Målene for sikring/skjøtsel og tilrettelegging av bergkunstlokaliteter for publikum er nådd. Innsatsen har bidratt til betydelig forbedring av tilstanden for et stort antall lokaliteter, men behovet for fortsatt sikring og forebyggende skjøtsel består, ikke minst i møte med klimaendringene. Langsiktig skjøtsel og vedlikehold krever i stor grad kontinuerlig innsats, der nedbrytningsprosesser kan påvirkes av sikringstiltak og forebyggende skjøtsel, men aldri stanses.

Faglige nettverk og samarbeid, kunnskapsbygging og kunnskapsspredning i forvaltningen, vurderes både av Riksantikvaren og i innspillene fra regional forvaltning og forvaltningsmuseene, som blant de største suksessfaktorene i programmet.

Bergkunstarbeidet har vært omfattet av målrettede satsinger og nasjonal koordinering i nær tre tiår gjennom Bergkunstprosjektet og senere BERG, noe som har muliggjort strategisk virkemiddelbruk, omforent metodebruk, kunnskapsspredning og veiledning på landsbasis. Spørreundersøkelsen viste at 92% av respondentene fortsatt ønsker videreføring av en tilsvarende modell.

BERG har, til tross for noen utfordringer, etter Riksantikvarens syn bidratt positivt til målretting og effektivisering av arbeidet med vern og bevaring av bergkunsten på landsbasis.

Bevaringsprogrammet for utvalgte arkeologiske kulturminner

12.1 BAKGRUNN FOR BEVARINGSPROGRAMMET

Det er i dag registrert mer enn 200 000 arkeologiske kulturminner i Askeladden. Rundt 115 000 av disse er automatisk fredet etter kulturminneloven og omfatter nærmere 300 000 enkeltminner. Fylkeskommunene og Sametinget har det primære ansvaret for skjøtsel av disse kulturminnene, mens sjøfartsmuseene har ansvar for skjøtsel av kulturminner under vann. Disse institusjonene er derfor søkere og tilskuddsmottagere i *Bevaringsprogram for utvalgte arkeologiske kulturminner og kulturmiljø (BARK)*, selv om tiltakene utføres i samarbeid med et bredt spekter av aktører.

St. meld. nr. 16 (2004-2005) framholdt at arkeologiske kulturminner har stor verdi knyttet til opplevelse av tilhørighet og identitet. Samtidig trues de av forvitring, erosjon, fysiske inngrep og hærverk fordi kulturminnene og deres verdier ofte ikke er godt nok kjent. Meldingen peker på at arkeologiske kulturminner som er bevart i sin historiske sammenheng i landskapet og er synlige over markoverflaten, er særlig verdifulle i formidlingssammenheng. Arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer som det knytter seg hendelser, tro og tradisjon til er også identitetsbærere med stor opplevelsesverdi. Meldingen påpeker at privatpersoner ikke har noen forpliktelse til å sikre eller vedlikeholde arkeologiske kulturminner. Det understrekes samtidig at

det ikke er en målsetting å sette i stand eller drive aktiv skjøtsel av alle arkeologiske lokaliteter på landsbasis, men det er viktig å bidra med statlige midler

der det lokale engasjementet er stort, og der det knytter seg særlige opplevelsese- og formidlingsverdier til kulturminnene.

Sikring, skjøtsel og formidlingstiltak er tiltak som kan bidra til å redusere skadene. Meldingen varsler derfor en tiåring satsing på skjøtsel og istandsetting av et utvalg viktige arkeologiske kulturminner med bakgrunn i disse kriteriene.

I tildelingsbrevet fra Miljøverndepartementet for 2006 fikk Riksantikvaren i oppdrag å utarbeide en plan og strategi for arbeid med skjøtsel av arkeologiske kulturminner. Planen peker på ringvirkningene og synergieffektene som følger av å investere i skjøtsel og tilrettelegging av arkeologiske kulturminner for publikum:

Skjøtsel og tilrettelegging gir langt videre ringvirkninger enn kun god bevaring av de skjøttede kulturminnene og publikums opplevelsesmulighet. Godt skjøttede og vedlikeholdte arkeologiske kulturminner signaliserer verdi og viktighet, noe som får smitteeffekt i form av økt respekt for kulturminner generelt. Økt respekt motvirker bevisst og ubevisst ødeleggelse, og styrker forståelsen for den automatiske fredningen og vernets hensikt. Samtidig gir skjøtsel og

vedlikehold en mulighet for positiv opplevelse og læring, som igjen styrker interessen og engasjementet både i befolkningen generelt og blant beslutningstakere. Dette igjen fører aktivitetene inn i en oppadgående spiral, hvor aktiviteter og deres positive effekt gjensidig påvirker og styrker hverandre.

12.2 OM BEVARINGSPROGRAMMET

Av St. meld. nr. 26 (2006-2007) går det fram at *Bevaringsprogram 10. Utvalgte arkeologiske kulturminner* skulle ha som mål

(...) å sørge for at et representativt utvalg av arkeologiske kulturminner fra ulike tidsepoker med deres egenart og variasjon blir sikret.

Kulturminner som det knyttet seg stor lokal interesse til skulle prioriteres. Ifølge meldingen skulle programmet iverksettes fra og med 2009. Utvikling av et grunnlag for programmet framgår under særlig viktige oppgaver i Miljøverndepartementets tildelingsbrev for 2008, men ble først iverksatt i 2010. En "prosjektplan" med handlingsplan for perioden 2010-2020 ble oversendt Miljøverndepartementet i februar 2011. Innsatsen ble deretter satt inn i en mer systematisk ramme. Prosjektplanen påpeker at målet for programmet i St. prp. nr 1 2009-2010 var justert til "å gjere eit representativt utval av arkeologiske kulturminne frå ulike periodar tilgjengeleg for publikum". I prosjektplanen ble det overordnede "effekt målet" for programmet, som nå ble omtalt som *Bevaringsprogram for utvalgte arkeologiske kulturminner og kulturmiljø* (BARK), formulert slik:

BARK skal sørge for at et representativt utvalg arkeologiske kulturminner og kulturmiljø blir sikret og gjort tilgjengelige for publikum innen 2020.

Dette målet har deretter stått fast gjennom hele programperioden, slik det senere går fram av Meld. St. 35 (2012-2013) og St. meld. 16 (2019-2020).

BARK omfatter en stor bredde av kulturminnetyper, men retter seg primært mot automatisk fredete arkeologiske kulturminner. Programmet åpner også for inkorporering av nyere tids kulturminner der disse inngår i sammenhengende kulturmiljøer med stor tidsdybde. Videre inngår automatisk fredete kulturminner under vann og et bredt spekter av samiske kulturminner. Bergkunst omfattes ikke fordi disse kulturminnene ivaretas under BERG.

Prosjektplanen beskriver organisering, fremdrift, kostnader og aktiviteter og problematiserer også innholdet i begrepet *representativt utvalg* i denne sammenheng. Som fundament for det videre arbeidet med programmet skulle det innledningsvis utarbeides:

- > Samlet nasjonal (tilstands)oversikt over tilrettelagte arkeologiske kulturminner
- > Prioritert liste over minst 1000 arkeologiske kulturminner og kulturmiljø som ønskes tilrettelagt

På denne bakgrunn ble resultatmålet for programmet utledet, hvorav hovedmålet var å *tilrettelegge minst 450 arkeologiske kulturminner og kulturmiljø innen 2020*. Tallet ble satt med utgangspunkt i de 430 kommunene, Sametinget og de 19 fylkeskommunene som eksisterte ved oppstart av programmet. Det ga en

teoretisk mulighet for å tilrettelegge et kulturminne/miljø i hver kommune, samt et større prosjekt for hvert fylke. I løpet av programperioden har antallet kommuner og fylkeskommuner endret seg. Det er også tatt høyde for at Sametingets forvaltningsansvar geografisk dekker flere fylkeskommuner og favner flere samiske grupper, noe prosjektplanen ikke berører.

Som virkemiddel i programmet skulle det bl.a. etableres et nettverk for kunnskapsoverføring, der Riksantikvaren gjennom seminarer skulle legge til rette for at regionalforvaltningen hadde nødvendig og oppdatert kompetanse på feltet.

I 2011 ble de økonomiske virkemidlene i BARK forbeholdt utarbeidelse av tilstandsoversikter og prioriteringslister i regional forvaltning og Sametinget, et arbeid som delvis strakk seg inn i 2012. Gjennom tilstandsoversiktene ble det samlet inn informasjon om nær 3000 arkeologiske lokaliteter på landsbasis, som enten allerede var tilrettelagte, eller var ønsket tilrettelagt for publikum. Nær 2000 av disse hadde behov for tiltak. På denne bakgrunn utarbeidet fylkeskommunene og Sametinget rapporter og lister over prioriterte tilretteleggingsobjekter i BARK. Som grunnlag for arbeidet ble kommunene invitert til å spille inn sine ønsker om objekter lokalt som det var ønskelig å tilrettelegge for publikum.

Prioriteringslistene har dannet grunnlaget for tilretteleggingsprosjektene som har inngått i programmet, selv om det også har blitt åpnet for noe tidsmessig justering av prioriteringene i løpet av programperioden.

Utfordringsbildet for BARK omtalt i Meld. St. 35 (2012-2013) peker på viktigheten av å sikre lokalt engasjement og lokal og

regional medvirkning, tilstrekkelig kapasitet regionalt, langsiktig vedlikehold av tilrettelagte lokaliteter og kompetansebygging og metodeutvikling knyttet til universell utforming. Som handlingspunkter pekes det på utarbeidelse av digitalt tilgjengelig liste over tilrettelagte kulturminner og FoU og nettverksaktiviteter for å styrke kompetansen i kulturminneforvaltningen. Utfordringene og tiltakene er i tråd med de som var omtalt i prosjekt- og handlingsplanen for BARK.

Realitetsjusteringen fra 2016 påpekte at det ikke var mulig å nå programmålene innenfor de eksisterende rammene for kapasitet og bevilgninger. Det ble foreslått å nedjustere måltallene og at programmet etter 2020 ble fulgt opp av eller videreutviklet til et vedlikeholdsprogram. Så langt Riksantikvaren kjenner til, har ikke realitetsorienteringen blitt fulgt opp av KLD.

I tildelingsbrevet fra KLD i 2020 mottok Riksantikvaren en bestilling om å

Sammenstille og egevaluere ordningene med bevaringsprogrammene BARK og BERG ved programperiodens slutt, og foreslå nye satsinger i tråd med nye nasjonale mål og indikatorer på feltet.

I den forbindelse ble det gjennomført en mer omfattende gjennomgang og vurdering av resultater innenfor programmets sentrale mål og temaområder enn det som er mulig i denne rapporten. Det ble også gjennomført en spørreundersøkelse i regional forvaltning/Sametinget knyttet til erfaringene med programmet.

Egevaluering av programperioden 2011-2020 ble oversendt KLD i januar 2021. Det

framgår at Riksantikvaren, i samråd med departementet, ikke fremla forslag til nye satsninger, men at dette «vil bli utført som ledd i det videre arbeidet med nye bevaringsstrategier, resultatmål og indikatorer». Dette arbeidet gjenstår fremdeles.

12.3 MÅLOPPNÅELSE

Først med utarbeidelse av prosjektplanen ble det satt et måltall for sikring, skjøtsel og tilrettelegging i programmet. BARK-prosjektene har variert i omfang fra tilrettelegging av et enkelt kulturminne til formidling av sammensatte kulturmiljøer av ulik størrelse. Prosjektene har dekket mange tidsepoker og kulturminnetyper og har ofte vært sammensatte. I flere prosjekter inngår både før- og etter-reformatoriske kulturminner, og prosjektene har omfattet både tradisjonssteder, kultur- og naturminner, kultur- og naturstier mm.

12.3.1 Måling av tilstand og tiltaksbehov (TG)

Innledningsvis er det viktig å påpeke at BARK skiller seg fra øvrige bevaringsprogrammer i at målsettingen for programmet ikke primært er utledet av forvaltningens vurdering av tilstand eller tiltaksbehov, men at «tiltak der lokalt engasjement og særlege opplevings- og formidlingsverdier er knytte til kulturminne skal prioriterast», slik det f.eks. ble formulert i Rundskriv T-1/19. Prioriteringene som ligger til grunn for programmet er også gjort med utgangspunkt i lokal medvirkning. Dette er en «bottom-up» tilnærming som åpner for et mer samfunnsorientert utvalg. Tilstandsgrader (TG) kan si noe om virkningen av tiltak som er utført på kulturminnene, men er ikke i alltid det

beste redskapet for å måle de viktigste effektene og/eller suksessfaktorene innenfor BARK. Disse knytter seg like mye til forhold som faglige nettverk, regional kapasitetsbygging, økt kunnskap og kulturminneforståelse hos publikum, lokalt engasjement og medvirkning, verdiskaping osv.

12.3.2 Mål for sikring, skjøtsel og tilrettelegging

Resultatmålet 450 "kulturminner og kulturmiljøer" i prosjektplanen har i praksis også vært noe utfordrende for måling og rapportering av resultater. Det er ikke nærmere definert i planen hvordan målet skal forstås. Prosjektene i BARK varierer stort i omfang, antall berørte lokaliteter og enkeltminner. Det er mest nærliggende å knytte tiltakene i BARK til antall *tilretteleggingsprosjekter*, men det er samtidig utfordrende å måle aktiviteten i programmet på denne måten, grunnet den store variasjonen i prosjektenes omfang og størrelse (f.eks. formidling av en enkelt gravhaug, eller et større gravfelt, en kultursti osv.). Prosjektene omfatter ikke bare kulturminnene, men også installasjoner som skilt, plattformer, gangveier, digital formidling mv. i ulikt omfang og kombinasjoner.

Riksantikvarens egevaluering fastslo at målet om 450 fullførte *tilretteleggingsprosjekter* ikke var oppnåelig gitt at beregnet totalbudsjett i prosjektplanen var 75% høyere enn det som ble realiteten i programmet t.o.m. 2020. Tas det høyde for dette, var 150 fullførte BARK-prosjekter i årsrapporten for 2020 derimot et relativt godt resultat.

BARK har også rapportert årlig med utgangspunkt i antall berørte lokaliteter (jf. Askeladden) i programmet, koordinert med rapporteringen til nasjonalt (miljø)mål 6.2, senere 2.2, som fikk nye indikatorer fra 2013. I forbindelse med Miljødirektoratets gjennomgang av rapportering på nasjonale miljømål og indikatorer knyttet til bevaringsprogrammene i 2018, ble måltallene for BARK nyansert og justert, basert på ressurser og erfaringer så langt i programperioden. Det ble rapportert på følgende indikatorer og måltall for BARK mot 2020:

- > Antall automatisk fredede kulturminner der det er utført utbedrende tiltak og/eller tilrettelegging (årlig antall rapporteres)
- > Antall automatisk fredede kulturminner med et tilfredsstillende bevarings- og vedlikeholds nivå (måltall BARK 450)
- > Antall arkeologiske kulturminner med et tilfredsstillende bevarings- og vedlikeholds nivå som er tilrettelagt for publikum (måltall BARK 300).

Disse målene ble nådd med god margin i 2020, jf. tabell 19.

Her er det rapportert på kulturminnens tilstand målt ut fra deres tiltaksbehov (TG), og status for kombinert tiltaksbehov for kulturminner og for tilretteleggingen (installasjoner m.v.) for publikum. Målene anses nådd ved tilstandsgrad TG0 og TG1 som tilsvarer ingen tiltaksbehov eller et regelmessig skjøtsels/vedlikeholdsbehov.

Det forelå et omfattende datagrunnlag fra tilstandskartleggingen som ble gjennomført på landsbasis ved oppstart av programmet, men dataene ble innsamlet utenfor Askeladden og er senere kun delvis inkorporert i kulturminneregisteret. Det forelå heller ikke et system for tilstandsgradering (TG) av arkeologiske kulturminner i Askeladden ved oppstart av programmet, men dette ble senere utviklet. Tilstandsmålingene i BARK har vist til det som til enhver tid har vært kjent status for lokaliteter som berøres av programmet gjennom tilstandsdokumentasjon, sikrings- og tilretteleggingstiltak. Dataene er for en stor del innhentet gjennom systemer utenfor Askeladden.

Etter overgangen til nye nasjonale mål i 2020, og i påvente av bedre løsninger, har Riksantikvaren gått bort fra å rapportere på tilstandsgrad i BARK.

Tabell 18 viser status for BARK, hentet fra Riksantikvarens årsrapport til KLD for 2020.

| Tilstandsgrad BARK | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Lokaliteter med ordinært vedlikeholds nivå | 93 | 145 | 291 | 334 | 363 | 455 | 420 | 470 |
| Lokaliteter tilrettelagt for publikum med ordinært vedlikeholds nivå | 70 | 93 | 193 | 213 | 238 | 341 | 309 | 345 |

12.3.3 Oppfølging av Meld. St. 35 (2012-2013) Framtid med Fotfeste

Meld. St. 35 (2012-2013) pekte på langsiktig oppfølging av kulturminnene i programmet som en av utfordringene for BARK. Meldingen viser til at det "er ofte et ønske om å tilrettelegge nye lokaliteter, samtidig som eldre lokaliteter forfaller og dermed blir mindre tilgjengelige".

Erfaringsmessig er det enklere å sikre ressurser og politisk velvilje til igangsetting av nye formidlingsprosjekter, framfor langsiktig skjøtsel og vedlikehold. Tilstandskartleggingen ved oppstart av BARK samlet inn informasjon om en rekke tilrettelagte kulturminner med opprustingsbehov. Mange kulturminner det knytter seg stort lokalt engasjement til har vært tilrettelagt for publikum over svært lang tid. De har vært utsatt for slitasje gjennom bruk over mange år, eller er tilrettelagte på måter som er utdaterte eller ikke i tråd med dagens hensynskrav for både kulturminner og publikum. BARK har derfor også omfattet opprusting av eksisterende tilretteleggingsprosjekter. Dette har i økende grad også blitt vektlagt i programmet, ettersom de økonomiske virkemidlene ikke ble som forventet. Det må påpekes at tilrettelegging av et størst mulig antall nye lokaliteter ikke ville vært et bærekraftig mål innenfor BARK. Allerede i prosjektplanen ble det påpekt at "en rekke lokaliteter er sårbare og har best vern gjennom å få ligge i fred, med jevnlig tilsyn".

For å bidra til langsiktig oppfølging av tiltakene i BARK, stiller Riksantikvaren krav om utarbeidelse av skjøtelsesplaner for prosjektene som mottar tilskudd. Stortingsmeldingen peker også på

kunnskapsbygging og kompetansenettverk og FoU som et virkemiddel i langsiktig oppfølging og vedlikehold. Prosjektplanen la opp til skjøtelsesseminarer for forvaltningen annet hvert år i programmet. Mellom 2010 (lanseringsseminar for BARK) og 2022 er det avholdt seks BARK-seminarer for fylkeskommunene og Sametinget. Det har vært ønskelig å gjennomføre seminarene årlig, men dette har ikke vært mulig av kapasitetshensyn. I spørreundersøkelsen er 67% "helt" og 33% "litt enig" i at programmet har bidratt til økt kompetanse på feltet. Betydningen av nettverk i programmet trekkes fram i både spørreundersøkelsen og innspill. Prosjektplanen la opp til en mindre FoU-komponent knyttet til risiko og effekter av skjøtsel og tilrettelegging av arkeologiske kulturminner. Dette har blitt nedprioritert som følge av økonomiske realiteter i programmet. Egenevalueringen påpeker at det fortsatt er et uforløst potensial knyttet til å utnytte data fra programmet til dette formålet.

Stortingsmeldingen pekte også på at programmet var avhengig av lokalt engasjement, kommunal og fylkeskommunal deltagelse og medfinansiering for å lykkes. Selv om fylkeskommunen og Sametinget står som søkere og samarbeidspartnere i prosjektene, er det kommuner og andre lokale aktører som i stor grad har stått for gjennomføringen. Tilbakemeldingen fra regional forvaltning viser at tilskuddsordningen, der BARK bidrar med inntil 50% statlige tilskudd til prosjektene mens de øvrige kostnadene dekkes inn gjennom annen finansiering eller arbeidsinnsats, langt på vei har lyktes i å utløse politisk velvilje, medvirkning og

medfinansiering regionalt og lokalt. BARK-tilskuddene kombineres med andre nasjonale, regionale og lokale satsinger og prosjekter, slik at man har fått større effekt av begrensede økonomiske virkemidler. Samarbeidsprosjekter har også bidratt til frivillig innsats og lokalt eierskap. Spørreundersøkelsen viste at hele 90% av respondentene mener at BARK har bidratt til lokalt engasjement og medvirkning.

Regional kapasitet trekkes også fram som en utfordring i stortingsmeldingen. Prosjektplanen påpekte at få fylkeskommuner ved oppstart av programmet hadde stillinger knyttet til skjøtsel og tilrettelegging, og at varig drift og vedlikehold av tilrettelagte lokaliteter krever at oppgavene inngår som del av den daglige kulturminneforvaltningen og ikke kun er prosjektbaserte. BARK-midler var tiltenkt å kunne fungere som "såkorn" mot dette målet. Innspill til egenevalueringen viste at feltet ofte taper i kampen mot andre presserende oppgaver og fort blir en salderingspost i kampen om trange ressurser. Derfor har programmet vært viktig for å løfte og opprettholde feltet i regional forvaltning. Antallet stillinger knyttet til slike oppgaver har også økt i løpet av programperioden. Spørreundersøkelsen viser at 78% av respondentene mener at programmet har bidratt til at stillingsressurser i egen virksomhet øremerket skjøtsel og tilrettelegging, er avsatt i programperioden.

Til slutt peker Meld. St. 35 (2012-2013) på utarbeidelse av en nettbasert oversikt over tilrettelagte kulturminner som et oppfølgingspunkt. Dette er også et mål i handlingsplanen for BARK. Dette målet er ikke oppfylt ettersom det ikke er

hensiktsmessig å løse innenfor programmet alene, men bør ivaretas gjennom Riksantikvarens eksisterende digitale løsninger Askeladden og Kulturminnesøk. Dette er en gjenstående oppgave som er viktig å gjennomføre.

12.3.4 Samlet måloppnåelse og opplevelse av måloppnåelse

Ved utgangen av 2020 hadde prosjektene i BARK berørt mer enn 770 arkeologiske lokaliteter. Pr. oktober 2023 har dette tallet økt til nærmere 900.

Tellekantmålene i forhold til "istandsetting" (TG) har vært utfordrende å operasjonalisere, gitt at det overordnede målet har vært tilrettelegging for publikum. Dersom målet forstås som 450 tilretteleggingsprosjekter, viste egenevalueringen en oppnåelse på 33% av 2020-målet gjennomført med 25% av det planlagte budsjettet. Målt i antallet kulturminner (lokaliteter i Askeladden) og TG, jf. nasjonale mål, ble de realitetsjusterte 2020-målene oppfylt. Riksantikvaren vurderer derfor måloppnåelsen på denne bakgrunn som god.

Samtidig er det viktig å påpeke at det er utfordrende å sette et riktig nivå for målene, med referanse til det store antallet automatisk fredete arkeologiske kulturminner. Mindre enn 1% av de registrerte, automatisk fredete arkeologiske kulturminnene har så langt blitt berørt av programmet. Det betyr også at svært mange behov fortsatt består på feltet. Samtidig er istandsettingsmålene ikke best egnet til å måle mange viktige effekter av programmet. Til tross for begrensede økonomiske virkemidler i BARK, svarer 78% av respondentene i

spørreundersøkelsen at måloppnåelsen i BARK innenfor egen region/forvaltningsområde er "ganske god". 44% oppfatter i "svært stor grad", og 33% i "ganske stor grad", at programålet har vært en relevant prioritering innenfor eget område. Programmet scorer også godt i spørreundersøkelsen for bidrag til lokalt engasjement, samarbeid, verdiskaping og utløsning av midler lokalt, regionalt og eksternt. Det er også svært positivt at 90% svarer at programmet har bidratt til å øke allmenhetens kunnskap på feltet. Når det gjelder opplevd måloppnåelse svarer 100 % av respondentene at de i "ganske" eller "svært" stor grad anser programmet som vellykket.

12.4 STYRKER OG SVAKHETER

12.4.1 Utfordringer knyttet til representativitet

Representativitet har vært et mål for programmet, noe som er til dels utfordrende. Riksantikvarens egenevaluering viste at flere forhold påvirker innsatsnivået i BARK på landsbasis. Kommuneøkonomien slår ulikt ut i regionene og påvirker muligheten for deltagelse. Fylkeskommunenes kapasitet varierer, og aktiviteten har vært størst der det er avsatt egne stillinger til feltet som har kunnet arbeide systematisk mot og med kommuner og lokale partnere. Motsvarende har enkelte fylkeskommuner med høy egenaktivitet på feltet hatt mindre behov for å søke om statlige midler i arbeidet. Økonomi og kapasitet regionalt og lokalt har dermed påvirket representativiteten i utvalget av kulturminner og kulturmiljøer som det har blitt arbeidet med gjennom programmet, det samme har tendensen til å ville

vektlegge visse typer synlige kulturminner som lettere lar seg formidle, slik som gravminner. Sjøfartsmuseene peker f.eks. på utfordringen i å utløse engasjement og medfinansiering av tiltak for kulturminner under vann ettersom disse har begrenset tilgjengelighet for publikum. Nyere tids arkeologiske kulturminner har heller ikke blitt prioritert. En vesentlig utfordring ligger i å forene BARKs målsettinger knyttet til lokal medvirkning og representativitet, slik det påpekes av en fylkeskommune i spørreundersøkelsen:

Vi har ikke etablert BARK-tilrettelegginger i alle kommuner, men fokusert på å få gode prosjekter i de kommunene hvor det har vært engasjement og kapasitet. Måloppnåelsen ligger derfor i kvaliteten på de prosjektene som er gjennomført, mer enn antall. Vi har en god bredde i kategorier av tilrettelagte kulturmiljø, men utvelgelsen er til dels preget av at kommunene i utgangspunktet selv skulle velge hvilke kulturmiljøer de ønsket å tilrettelegge. Dette er viktig for eierskap og medvirkning, men har gjort at fylkeskommunen i enkelte områder ikke har kunnet jobbe mot et representativt utvalg.

Tilsvarende blir det påpekt at for Sametinget

(...) er det også nødvendig ikke bare å tenke på representativitet, men også at det i enkelte regioner er særlig behov for fokus på kulturarv - særlig i områder som har vært preget av sterk fornorskning.

Spørreundersøkelsen viser like fullt at 89% av respondentene anser at kulturminnene som har inngått i programmet i "ganske" (78%) eller "stor" (11 %) grad utgjør et

representativt utvalg, i tråd med programmets målsettinger.

12.4.2 Mangelfulle verktøy

Mangelfulle verktøy for oppfølging av aktiviteter i programmet har vært en utfordring for BARK. Riksantikvaren har ikke prioritert utvikling av hensiktsmessige digitale løsninger for søknader og søknadsbehandling, rapportering og oppfølging. Tilskudd fra BARK har heller ikke inngått i Digisak. Ulike forenklede og midlertidige løsninger har derfor blitt benyttet av Riksantikvaren for å innhente og håndtere datamengdene, intern og eksternt. Dette har vært en ulempe både for prosjekteiere i regional forvaltning, og for Riksantikvarens programansvarlige. Mangel på gode verktøy har satt begrensninger for kvaliteten på dataene og rapporteringen, og har påvirket tiden det har vært mulig å benytte til andre aktiviteter, slik som formidling av programmets resultater.

Det er et stort forbedringspotensial knyttet til Askeladden, både som hensiktsmessig virkemiddel i skjøtsel og langsiktig oppfølging av tiltaksbehov for arkeologiske kulturminner, og for evaluering av mål og resultater i programmet. I spørreundersøkelsen oppgir 44% at de i "ganske stor grad" og 33% kun i "liten grad" har anvendt, eller opplever Askeladden som, et tilfredsstillende verktøy i rapportering, skjøtsel og tilretteleggingsarbeid. Ettersom Riksantikvaren ved tildeling av tilskudd har stilt krav om bruk av Askeladden, er dette resultatet ikke tilfredsstillende. Samtidig har erkjente utfordringer i kulturminneregisteret gjort det utfordrende for Riksantikvaren å håndheve

kravene i praksis. Dette er et svært viktig oppfølgingspunkt som ikke kan løses innenfor programmet alene.

12.4.3 Organisering og målrettet vernearbeid

Det har vært en utfordring at stillingsressursen avsatt til prosjektledelse og oppfølging hos Riksantikvaren har blitt mer enn halvert etter 2012. Dette har bl.a. redusert muligheten for gjennomføring av nettverksaktiviteter og for formidling av programmets resultater på ønsket nivå.

Av avgjørende betydning for BARK har vært utarbeidelse og iverksetting av programplanen som har definert programmets rammer og innhold og vært med på å gi BARK en tydelig identitet. Mens f.eks. BERG ble startet opp på et eksisterende fundament, var BARK med programplanen fra 2011 en ny satsing, med en ny struktur for involvering og samarbeid på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Satsinger tar tid å "sette seg", og regional forvaltning påpeker at det tar tid å formidle kunnskap om ordningen og etablere gode systemer og samarbeidsrelasjoner med kommuner og lokale partnere. Arbeidet har derfor skutt fart i andre halvdel av programperioden.

Programmet har hatt til hensikt å løfte et felt som ofte taper i konkurranse med trange ressurser og lovpålagte oppgaver regionalt. Dette fokuset har også medvirket til at flere stillinger er avsatt til skjøtelsesarbeid i fylkeskommunene underveis i programmet, noe som også har bidratt til å styrke feltet og effektivisere arbeidet. Fylkeskommunene og Sametinget har gradvis opparbeidet erfaringer og systemer for involvering av kommuner og andre lokale samarbeidspartnere i BARK-prosjektene. Dette er svært positivt. I

innspill til arbeidet med denne evalueringen er det også påpekt fra regional forvaltning at BARK har vært et godt virkemiddel for å få til bredt samarbeid mellom ulike aktører og har engasjert i kommunene. Dette er samtidig et langsiktig arbeid der avviklingen av programmet skjer på et tidspunkt hvor vi i økende grad kan se effektene og høste resultatene av disse grunnleggende investeringene. I dette perspektivet er det en utfordring at programperioden så langt har vært for kort til å hente ut full effekt av programmet.

12.4.4 Eierskap og økonomiske virkemidler

Til tross for begrensede økonomiske virkemidler, har koordinering og virkemiddelbruk nasjonalt, kombinert med sterk forankring og eierskap regionalt og lokalt, vist seg å være en styrke i programmet. Finansieringsmodell med 50% statlig tilskudd har virket motiverende og utløsende for bredt samarbeid og medfinansiering, slik at begrensede midler har nådd langt. En nøkkel har vært at regional og lokal arbeidsinnsats og frivillighet ikke bare har blitt verdsatt, men *verdi*-satt og akseptert som en del av partnernes egenandeler i prosjektene. Dette har åpnet for gjennomføring av et større antall prosjekter.

12.4.5 Urfolksperspektivet

Fra et urfolksperspektiv synes programmet også å ha lyktes i ganske stor grad. Egenevalueringen fra 2020 viste at Sametinget har vært den største tilskuddsmottageren i programmet. Sametinget påpekte i den forbindelse at «BARK har vært et viktig bidrag for å synliggjøre samisk historie og

kulturminner. Samarbeidet med lokale aktører har beriket tilretteleggingsprosjektene». Sametinget peker videre på at BARK-prosjektene har satt samiske kulturminner og kulturhistorie på den politiske dagsorden og bidratt til aktiv bruk av de samiske språkene i formidlingen. I den siste spørreundersøkelsen påpekes det at programmet har bidratt til synliggjøring av samisk kulturarv i områder hvor denne er lite kjent eller underkommunisert.

12.4.6 Kunnskapsnettverk og medvirkning

I forbindelse med egenevalueringen i 2020 pekte regionalforvaltningen på at BARK hadde vært viktig for tilretteleggingen av kulturminner på landsbasis, har gitt støtte og inspirasjon gjennom faglige nettverk og bidratt til kunnskapsspredning nasjonalt. Bildet som her tegnes bekreftes også av den nåværende spørreundersøkelsen. I innspill til dette arbeidet har programmets samfunnsorientering blitt omtalt som en styrke, der BARK-modellen gjennom mobilisering og medvirkning av et bredere lag samarbeidspartnere, i større grad enn andre programmer har bidratt til at kulturminnene også vil følges opp på lengre sikt.

12.4.7 Programmodellen og nasjonal koordinering

Som ledd i Riksantikvarens egenevaluering ble fylkeskommunene spurt om behovet for fortsatt nasjonal satsing på feltet, og om det var hensiktsmessig med fortsatt koordinering og fordeling av tilskuddsmidler fra et nasjonalt nivå. Responsen var svært positiv på begge områder. Dette bildet bekreftes av herværende spørreundersøkelse, der 90% ønsker å videreføre dagens modell. I

innspill til arbeidet er det også pekt på fortsatt behov for nasjonalt perspektiv på metodikk, målrettet formidling og besøksforvaltning mm. Samlet sett kan BARK og programmodellen derfor sies å ha vært en styrke for skjøtsel og tilrettelegging av arkeologiske kulturminner på landsbasis.

12.4.8 Gjenstående utfordringer

Under 1% av registrerte automatisk fredete arkeologiske kulturminnene har så langt blitt berørt av BARK og det gjenstår fortsatt mange behov på feltet knyttet til bærekraftig forvaltning av arkeologiske kulturminner, kunnskapsbygging og fortsatt innsats rettet mot mangfold og engasjement. Spørreundersøkelsen peker på økonomi (100%), forskning og kunnskapsbygging (78%) og veiledning (59%) som de tre viktigste virkemidlene for å løse gjenstående utfordringer.

Riksantikvaren anser at utfordringene på feltet må løses både gjennom samarbeid innenfor forvaltningen og i samarbeid mellom forvaltningen og andre aktører. Oppfølgingen på feltet må også ses i lys av nye nasjonale mål og innsatsområdene for de nye bevaringsstrategiene.

De viktigste gjenstående utfordringene kan på denne bakgrunn oppsummeres slik:

Økonomiske virkemidler

- > Behov for økonomiske virkemidler for å sikre investeringene og oppfølgingen av feltet etter programmets avslutning

Bevaring og sikring

- > Behov for å støtte fylkeskommunenes/Sametingets arbeid med sikring og kort- og langsiktig

skjøtsel og vedlikehold av arkeologiske kulturminner

- > Behov for å styrke arbeidet med sikring og forebyggende skjøtsel av arkeologiske kulturminner i møte med økende klimautfordringer

Kunnskap og kompetanse

- > Behov for å opprettholde kompetanse og kompetansenettverk i forvaltningen og utvikle oppdatert veiledningsmateriell
- > Behov for å evaluere resultater av kort- og langsiktige sikrings/skjøtselstiltak og metoder, med bakgrunn i ervervet kunnskap i programmet
- > Behov for metodeutvikling knyttet til mindre inngripende formidling, skånsomme tilretteleggingstiltak og løsninger for universell utforming
- > Behov for utvikling og bedre tilpasning av Askeladden for oppfølging av feltet i et langtidsperspektiv

Opplevelse og formidling

- > Behov for å støtte fylkeskommunenes/Sametingets arbeid med formidling og tilrettelegging av arkeologiske kulturminner
- > Behov for utvikling av gode pilotprosjekter og iverksetting av mindre inngripende formidlings- og tilretteleggingsløsninger
- > Behov for å tilgjengeliggjøre informasjon om tilrettelagte kulturminner nasjonalt via nettbaserte plattformer

Engasjement og deltagelse

- > Behov for å videreføre og videreutvikle arbeidet med mobilisering og medvirkning som er igangsatt gjennom BARK, knyttet til formidling og bevaring

av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer

- > Behov for informasjonstiltak, involvering og publikumsrettede aktiviteter som kan engasjere, spre kunnskap og bidra til å motvirke hærverk
- > Behov for å bidra til mangfold, bl.a. gjennom fortsatt innsats rettet mot urfolks og minoriteters kulturarv og tilgjengelighet for alle

12.5 KONKLUSJON

Utarbeidelse og oppfølging av en prosjektplan fra og med 2011 har vært en styrke for gjennomføringen av BARK. Målet for programmet oppfattes i svært stor grad som tydelig av forvaltningen og i ganske stor grad også som realistisk, selv om de økonomiske rammene og realitetene har satt klare begrensninger. Likefullt har statlige tilskudd blitt godt utnyttet av forvaltningen som motivasjon for utløsning av midler fra andre samarbeidspartnere, regionalt og lokalt.

Avgrensingen av objekter i programmet har bygget på lokale og regionale prioriteringer, men utvalget har i praksis blitt påvirket av tilgjengelig kapasitet og økonomiske rammer. Måloppnåelsen knyttet til sikring/skjøtsel og tilrettelegging er vurdert som god basert på tilgjengelige ressurser, men har også blitt realitetsjustert underveis i programmet. Tiltakene berører kun en liten andel av den samlede arkeologiske kulturminnebestanden.

Tilgang på gode prosjektverktøy har vært en utfordring for programmet.

Tilskuddsordningen omfattes ikke av Digisak eller tilsvarende digitale søknads- eller rapporteringssystemer, og Askeladden

er ikke tilstrekkelig tilrettelagt for oppfølgingen av feltet.

BARK har levert godt på "myke mål" knyttet til blant annet verdiskaping, medvirkning, engasjement og kunnskapsformidling til allmenheten. Programmet har også fått positiv omtale for bidrag til formidling av samisk språk og kulturarv.

Kunnskapsnettverket som er etablert gjennom BARK, fremheves i innspillene til evalueringen som en viktig konsekvens av programmet.

BARK har etter Riksantikvarens syn bidratt positivt til å målrette og effektivisere vernearbeidet knyttet til skjøtsel, formidling og tilrettelegging av automatisk fredete arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer.

Del 3

| | |
|----------------------------|-----|
| OPPSUMMERING OG KONKLUSJON | 153 |
|----------------------------|-----|

Oppsummering og konklusjon

13.1 OPPSUMMERING OG DRØFTING AV DE VIKTIGSTE FUNNENE

I dette kapitlet oppsummerer vi de viktigste funnene fra evalueringen av de 10 bevaringsprogrammene. KLD har bedt Riksantikvaren om å vurdere i hvilken grad bevaringsprogrammene "har fungert", herunder om de har bidratt til å effektivisere og målrette vernearbeidet.

13.1.1 Programmene ble opprettet uten et felles rammeverk og struktur

Etableringen av de 10 bevaringsprogrammene i 2007 skulle sikre gjennomføring av arbeidet med å sette i stand fredete og fredningsverdige kulturminner. Programmene omfattet «grunnleggende forvaltning av kulturhistoriske verdier» (Meld. St. 16 (2019-2020) og skulle bidra til å målrette og effektivisere etablert vernearbeid. Bevaringsprogrammene har i politiske dokumenter vært omtalt som en av de viktigste satsningene for å nå 2020-målene.

Felles for alle de politiske dokumentene og styringsdokumentene som var knyttet til etableringen av programmene, er fokuset på systematisk arbeid, strategisk innsats og synlige resultater. Likevel er det lite eller ingen omtale av det faktiske innholdet i programmene, eller av virkemidler, aktiviteter, avgrensingen eller måloppnåelsen for programmene. Styringsdialogen mellom departementet og Riksantikvaren inneholder heller ikke vesentlig informasjon om bevaringsprogrammene eller hvordan de

var tenkt gjennomført, organisert og strukturert. Det ble Riksantikvarens ansvar å stå for operasjonaliseringen av programmene. Det fins imidlertid ikke dokumentasjon på at Riksantikvaren i tilstrekkelig grad tok overordnet ansvar for en felles organisering og oppfølging av programmene.

Riksantikvaren vurderer at bevaringsprogrammene i mindre grad enn forventet har fungert som hensiktsmessige verktøy i arbeidet mot å nå 2020-målene, slik intensjonen var. Manglende rammeverk og struktur preger både gjennomføringen av programmene og måloppnåelsen for programmene.

13.1.2 Fravær av felles struktur, samarbeid eller kunnskapsutveksling

Evalueringen viser at flere av programmene har hatt samme strukturelle og organisatoriske utfordringer, til tross for at det i de politiske dokumentene var fokus på systematisk arbeid og strategisk innsats. Ett eksempel på dette, er at det kun var et fåtall av bevaringsprogrammene som fikk utarbeidet en program- eller prosjektplan. Fraværet av planer viser seg blant annet gjennom:

- > Manglende eller uklar avgrensing av hvilke objekter/lokaliteter som inngår i et program.
- > Manglende avgrensing av målsetting, basert på tilgjengelige virkemidler. Som eksempel har man som følge av programplanen for BERG, åpnet for å justere målsettingen etter tilgjengelige

ressurser, mens det i bevaringsprogrammet for fartøyvern aldri har vært tatt stilling til hvordan målet om et "representativt utvalg" skulle forstås eller håndteres innenfor programmet og dets virkemidler.

- > Manglende grunnlag for prioritering av økonomiske og andre virkemidler.
- > Manglende vurdering av risikoelementer og utfordringer, samt hvordan disse skal håndteres.

Det ble likevel ikke iverksatt felles tiltak etter initiativ fra departementet eller Riksantikvaren, på tvers av programmene. Dette kan tyde på at man ikke har hatt tilstrekkelig oversikt over omfanget av utfordringer, som i seg selv kan peke på at oppfølgingen av programmene i liten grad var samordnet.

Videre ser vi få spor av faglig og økonomisk samarbeid på tvers av programmene. Dette kommer blant annet til syne i programplaner eller andre dokumenter, der man er mer opptatt av avgrensningene mot de øvrige programmene heller enn mulige samarbeidsflater.

Det finnes unntak. Som eksempel har det i stor grad vært samarbeid og faglig utveksling mellom bevaringsprogrammene for bergkunst og verdensarv, knyttet til bergkunsten i Alta. Metodeutviklingen i Bergkunstprosjektet og BERG er et godt eksempel på «best practice» innenfor dokumentasjon, skjøtsel og sikring. Det er dels direkte, men også i stor grad indirekte, økonomiske gevinster for verdensarven her.

13.1.3 Forvaltningen har hatt svake systemer for vurdering av og styring mot måloppnåelse

Måling og vurdering av måloppnåelse har vært en utfordring fra etableringen av bevaringsprogrammene. Utfordringen er trolig forårsaket både av svakt fokus på indikatorer og rapporteringer i programmenes tidlige fase og for lite fokus på digitale verktøy som verktøy for rapportering og analyse i hele programperioden. Dette viser også Riksantikvarens rapportering underveis i perioden, og datagrunnlaget vi har for å kunne vurdere grad av måloppnåelse i dag.

Svakhetene er knyttet til systemet i seg selv (kulturminneregisteret Askeladden), forvaltningens mangelfulle rutiner for innsamling av data, samt bruk av systemet:

- > Ved etablering av programmene ble det i svært ulik grad foretatt en registrering av et "nullpunkt".
- > Kulturminneregisteret Askeladden har ikke vært tilstrekkelig tilrettelagt for ulike kategorier kulturminner og deres behov ved registrering av informasjon, eller for innsamling av nødvendige data for å kunne vurdere grad av måloppnåelse innenfor de enkelte bevaringsprogrammene.
- > Verken Riksantikvaren selv, fylkeskommunene, Sametinget eller de arkeologiske forvaltningsmuseene har hatt gode nok rutiner for lagring og bruk av data i Askeladden. Det er derfor usikkert hvilke data som har vært lagt til grunn for styring av programmene.
- > Riksantikvaren har ikke utarbeidet egne rutiner for bruk av Askeladden i oppfølgingen av bevaringsprogrammene.

- > Klima- og miljødepartementet har ikke stilt tilstrekkelige krav til Riksantikvarens rapportering på styringsdata, eller til egen bruk av styringsdata som grunnlag for å vurdere grad av måloppnåelse innenfor de enkelte programmene.

13.1.4 Urfolksperspektivet har i liten grad fått fokus i bevaringsprogrammene

Urfolksperspektivet har i liten grad vært synlig eller behandlet på tvers av programmene. Dette skyldes trolig både et lavt fokus på denne tematikken i programmenes tidlige fase, men også manglende felles struktur på tvers av programmene.

Bortsett fra bevaringsprogrammet for samiske kulturminner, var det samiske perspektivet kun inkludert i bevaringsprogrammet for fartøy og BARK. Det samiske perspektivet har vært viktig i arbeidet med BARK, mens det har forsvunnet i gjennomføringen av programmet for fartøy.

Samiske kulturmiljøer har blitt høyt prioritert i BARK. Riksantikvarens egenevaluering av BARK i 2020 viste at Sametinget har vært den største tilskuddsmottageren i programmet. Sametinget påpekte i forbindelse med egenevalueringen at

BARK har vært et viktig bidrag for å synliggjøre samisk historie og kulturminner. Samarbeidet med lokale aktører har beriket tilretteleggingsprosjektene.

I tillegg påpeker Sametinget at BARK-prosjektene har satt samiske kulturminner og kulturhistorie på den politiske

dagsorden og bidratt til aktiv bruk av de samiske språkene i formidling.

Til spørsmål om andre effekter eller synergieffekter av BARK svarer Sametinget i spørreundersøkelsen i den nåværende evalueringen at programmet "bidrar til å synliggjøre samisk kulturarv i områder der denne kulturarven er lite kjent og/eller underkommunisert og bidrar til å øke stolthet over egen kulturarv". Når det gjelder gjenstående utfordringer knyttet til måloppnåelse og de største behovene/utfordringene de neste ti årene, påpeker Sametinget at

- > (...) dette er et vellykket bevaringsprogram og det er fortsatt mye ugjørt gitt det store geografiske området som er Sametingets «nedslagsfelt»
- > (...) det fortsatt er behov for programmet i synliggjøringen av samisk kulturhistorie i de ulike samiske regionene

Samiske kulturmiljøer som har blitt tilrettelagt gjennom BARK har også omfattet immaterielle kulturminner og kulturminner uten fysiske kulturspor slik som naturformasjoner det knytter seg tro og tradisjon til og trær benyttet i helbredelse, med mer.

13.1.5 De involverte aktørene har opplevd programmene som vellykkede

Kunnskapsgrunnlaget viser tydelig at de involverte aktørene opplever bevaringsprogrammene som vellykkede, og målene som tydelige. En høy andel av aktørene vurderer også bevaringsprogrammernes måloppnåelse innenfor egen region, eller eget ansvars- eller forvaltningsområde som "ganske god". Samtidig er det en klart mindre andel som

oppfatter målene for de ulike bevaringsprogrammene som realistiske/gjennomførbare.

Dette kan indikere at gjennomføringen av programmet, virkemidlene og aktivitetene i seg selv, har bidratt positivt, selv om kapasitet, ressurser og andre forhold gjør at resultatene ikke alltid reflekteres i den overordnede måloppnåelse.

De viktigste suksesskriteriene for gjennomføringen av programmene har, ifølge aktørene, vært tilgang på kapasitet i forvaltningen, statlige tilskuddsmidler, tilgang på relevant håndverkskompetanse, kompetanse i egen institusjon, samarbeid og dialog mellom forvaltning og eier, samarbeid med kunnskapsmiljøer samt faglige nettverk, kunnskapsdeling og -overføring. Når det gjelder de største utfordringene eller hindringene, er respondentene i langt mindre grad samstemte.

13.2 KONKLUSJON

13.2.1 Fokuset på synlige resultater har svekket programmenes effektivitet

Etableringen av bevaringsprogrammene handlet om å sikre og sette i stand fredete og fredningsverdige kulturminner, og det skulle "bli lagt vekt på synlige resultater". Satsingen på "synlige resultater" ble inkludert i målformuleringen for programmene, i indikatorer for vurdering av måloppnåelse (TG1) og i telling – antall objekter som hadde fått hevet tilstandsgrad. Også bruken av økonomiske virkemidler ble innrettet mot det samme. Evalueringen viser imidlertid at fokuset på de synlige resultatene ikke var en riktig strategi på lengre sikt. Dette ble også formidlet fra Riksantikvaren, gjentatte ganger, underveis i programperioden.

Vektleggingen av istandsetting fungerer ikke effektivt, hvis man ikke samtidig også ivaretar det som allerede er istandsatt. De to beste eksemplene på dette ser vi i evalueringen av FRIP, der 40 % av objektene som ved oppstart av programmet hadde TG 1 i dag har TG 2 eller 3, og i TIK, der fokuset både har vært på vedlikehold og istandsetting, og anleggene gjennom perioden derfor også har opprettholdt oppnådd tilstand.

På bakgrunn av dette vurderer vi det slik at fokuset på "synlige resultater" i realiteten har svekket programmenes effektivitet, både økonomisk og kulturminnefaglig.

13.2.2 Bevaringsprogrammene har bidratt til økt oppmerksomhet på kulturmiljøer

Gjennom de 10 bevaringsprogrammene har forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer fått økt oppmerksomhet – økonomisk, politisk og faglig. Oppmerksomheten, som helt konkret kom i form av økte tilskuddsmidler, har bidratt til at mange kulturminner og kulturmiljøer har blitt satt i stand, tatt i bruk, gjort tilgjengelige for publikum og besøkende og at disse har lagt grunnlaget for verdiskaping – landet over.

Riksantikvaren har ikke datagrunnlag til å kunne gjøre en kvalitetssikret vurdering av den kvantitative måloppnåelsen for hvert av programmene. Imidlertid vurderer en høy andel av de involverte aktørene måloppnåelsen for bevaringsprogrammene, innenfor egen region, ansvars- eller forvaltningsområde, som god. En svært høy andel vurderer det også slik at bevaringsprogrammene har vært vellykkede. Dette bildet bekreftes ytterligere, ved at aktørene peker på flere

positive effekter av programmene.

Programmene har som eksempel

- > vært viktige for å etablere samarbeid på feltet mellom forvaltningsnivåene
- > bidratt til etablering av nettverk og arenaer for kunnskapsoverføring på feltet
- > vært viktige for å etablere samarbeid mellom forvaltningen og håndverkere
- > bidratt til å etablere samarbeid med andre kunnskapsmiljøer på feltet
- > bidratt til å øke allmenhetens kunnskap om de ulike typene kulturminner
- > bidratt til lokalt engasjement og medvirkning

De har i noe mindre grad bidratt til kompetanseheving blant håndverkere og til verdiskaping på feltet.

Evalueringen viser at kulturminnevernet har blitt styrket gjennom bevaringsprogrammene. Det er imidlertid også en tydelig tilbakemelding om at mangelfullt grunnlag for prioriteringer har vært en utfordring i flere av programmene. På bakgrunn av dette vurderer derfor Riksantikvaren at programmene har vært for lite målrettet.

Overordnet vurdering

Det er vår overordnede vurdering at bevaringsprogrammene sett under ett, likevel har fungert godt, ved at de har bidratt til og lyktes med å rette søkelyset mot bevaring av et bredt spekter av kulturminner og kulturmiljøer. Dette har løftet kulturminnenes og kulturmiljøenes tilstand, samt eiernes og forvaltningens mulighet til å ivareta disse. Det er gjort en stor innsats gjennom vern og utvikling av kulturminner og kulturmiljøer.

De største svakhetene ser ut til å ligge i svak overordnet programstyring og -utvikling, svak prioritering av arbeid med utvikling av og bruk av verktøy for rapportering og analyse, samt lite konkrete prioriteringer innenfor flere av programmene.

Del 4

FORSLAG TIL OPPFØLGING AV DE 10 BEVARINGSPROGRAMMENE

159

Forslag til oppfølging av de 10 bevaringsprogrammene

I dette kapitlet belyser vi de gjenstående utfordringene for programmene generelt, og for de enkelte programmene spesielt, og hvordan disse bør følges opp. Jf. oppdraget fra KLD er anbefalingene i hovedsak knyttet til de eksisterende økonomiske virkemidlene innenfor Riksantikvarens budsjett.

14.1 GJENSTÅENDE UTFORDRINGER PÅ TVERS AV BEVARINGSPROGRAMMENE

Både ved etablering av og underveis i programperioden har det vært pekt på utfordringer som har vært felles for fagområdene og bevaringsprogrammene.

- > Mangel på **håndverkskompetanse** har trolig vært den viktigste felles utfordringen. For de arkeologiske programmene er tilgang på **stabil tverrfaglig spesialistkompetanse** en stor utfordring.
- > Kun et fåtall av programmene har vært innrettet med tanke på vedlikehold. Det er derfor behov for et **systematisk arbeid med vedlikehold og skjøtsel**, for å sikre de statlige investeringene som er gjort i form av tilskudd til istandsetting/sikring. Klimautfordringene og endret behov for vedlikehold og forebyggende skjøtsel er en del av dette bildet.
- > Vedlikehold og endrete utfordringer henger sammen med tilgang på **råd og veiledning** for eiere, forvaltere og håndverkere.
- > For kulturminner, kulturmiljøer og tilskuddsposter der fylkeskommunene og Sametinget overtok forvaltningsansvaret i 2020, er det behov for tiltak knyttet til **kunnskapsbasert forvaltning**. Dette handler både om å få utarbeidet grunnlag for prioriteringer, og om kunnskapshevende tiltak i form av for eksempel veiledningsmateriell.
- > Evalueringen av bevaringsprogrammene viser at tilstrekkelig datagrunnlag for vurdering av måloppnåelse er utfordrende. Utfordringene er knyttet til funksjonalitet i kulturminneregisteret **Askeladden**, men skyldes også forvaltningens manglende **rutiner for bruk av systemet** til lagring av data, rapportering og vurdering av måloppnåelse.
- > Bevaringsprogrammene preges av manglende organisering og lite samarbeid og/eller kunnskapsutveksling på tvers. Flere av programmene har hatt felles organisatoriske og ressursmessige utfordringer, uten at det er utarbeidet felles løsninger. Riksantikvaren ser det som nødvendig å etablere et **tydelig arbeidsfellesskap innad i**

forvaltningen. Formålet bør være å sikre at forvaltningen, både faglig og økonomisk, er mest mulig effektiv og målrettet inn mot de overordnede definerte behovene og prioriteringene.

14.2 RIKSANTIKVARENS OVERORDNETE VURDERINGER

Etableringen av bevaringsprogrammene var knyttet til «grunnleggende vernearbeid», og gjennom programmene skulle arbeidet målrettes og effektiviseres. Bevaringsprogrammene ble omtalt som det viktigste virkemiddelet for å nå 2020-målene, samtidig som de også var avhengige av andre virkemidler og tiltak. Dette viser også dokumentasjonen som er gjennomgått, resultatet av evalueringen og tilbakemeldingene som vi har fått fra respondentene i spørreundersøkelsen og innspillmøtene i etterkant av denne. Flertallet av respondentene gir uttrykk for at de har vært fornøyd med *programmene*, men det er Riksantikvarens forståelse at respondentenes positive erfaringer ikke primært er *avgrenset* til programmene, men i like stor grad omhandler tilskuddsordningene og andre vesentlige og relevante tiltak fra samme periode. Det fins også unntak fra dette.

I vurderingen av hvordan de gjenstående utfordringene i bevaringsprogrammene skal følges opp, har Riksantikvaren derfor vært opptatt av at verken disse eller programmene, må sees eller behandles i et vakuum.

Siden etableringen av bevaringsprogrammene i 2007 har kulturmiljøforvaltningen gjennomgått en rekke endringer av betydning for «det grunnleggende vernearbeidet», herunder

oppfølgingen av bevaringsprogrammene, forvaltningen av tilskuddspostene og de ulike kategoriene kulturminner. De viktigste i denne sammenheng er

- > nye nasjonale mål (kulturmiljømeldingen),
- > oppgaveoverføringen
- > tilskuddsforskriftene
- > utarbeidelsen av fagstrategier, verne- og kompetanseplaner
- > en tydeliggjøring av Riksantikvarens direktoratrolle.

Disse faktorene er lagt til grunn i Riksantikvarens vurdering og anbefaling av forslag til oppfølging av programmene, og de er konkretisert gjennom følgende overordnede vurdering:

- > Evalueringen av bevaringsprogrammene er et viktig grunnlag for det videre arbeidet med og senere gjennomføring av bevaringsstrategier. Bevaringsstrategiene blir gradvis faset inn fra og med 2024, og vi er opptatt av at **anbefalingene til oppfølging av bevaringsprogrammene blir harmonisert med bevaringsstrategiene**. På bakgrunn av dette har vi sortert de gjenstående utfordringene for bevaringsprogrammene inn under de foreslåtte «innsatsområdene» for bevaringsstrategiene. Formålet er å synliggjøre hvordan disse kan falle inn under innsatsområdene i strategiene, slik disse var formulert per 7. november 2023:
 - bevaring og sikring, bruk og ombruk
 - kunnskap og kompetanse,

- opplevelse og formidling og
 - engasjement og deltagelse.
- > Det er behov for en forutsigbar overgang fra bevaringsprogram til bevaringsstrategier, og vi **foreslår i første omgang mindre endringer av eksisterende virkemidler**. Vi anbefaler at større endringer i hovedsak foretas med bakgrunn i erfaringer med bevaringsstrategiene.
- > **Riksantikvaren har fem direktoratroller:** Fagpolitisk rolle, myndighets-, ekspert- og rådgiver-, samfunnsaktør- og systemrolle. Ansvar som følger med disse rollene, vil være viktig i oppfølgingen av programmene. Særlig er ekspert- og rådgiverrollen og systemrollen relevant i oppfølgingen av de gjenstående utfordringene for bevaringsprogrammene.
- > For flere av de gjenstående utfordringene, **har Riksantikvaren allerede iverksatt/utarbeidet eller har under arbeid relevante strategier og tiltaksplaner**, som: Riksantikvarens anbefaling til KLD for utvikling av regionale rådgivningstjenester, Riksantikvarens anbefaling til Barne- og familiedepartementet for *Bevaringsstrategi for kulturhistorisk verdifulle kirkebygninger* (Riksantikvaren 2022), Riksantikvarens håndverksstrategi som nylig startet opp og Riksantikvarens *Klimastrategi for kulturmiljøforvaltning* (Riksantikvaren 2021). Behovet for disse strategiene blir bekreftet gjennom

evalueringen, og de vil således være vesentlige i den videre oppfølgingen.

14.3 RIKSANTIKVARENS FORSLAG TIL TILTAK

Basert på de overordnede gjenstående utfordringene og vurderingene over, anbefaler vi følgende overordnede tiltak (nedenfor). Disse vil også ha betydning for Riksantikvarens videre arbeid med og gjennomføring av bevaringsstrategiene.

- > **Arbeidet med en håndverksstrategi bør prioriteres hos Riksantikvaren og i forvaltningen**, for å bidra til at utfordringen på dette området reduseres.
- > **Riksantikvarens anbefaling av modell for oppstartstilskudd til regionale rådgivningstjenester (2023)** bør følges opp. Den handler om å styrke eksisterende og etablere nye rådgivningstjenester – bygningsvernsentre, fartøyvernsentre og eventuelle andre kompetanseområder. En styrking av de regionale rådgivningstjenestene vil være et vesentlig bidrag for en rekke av de gjenstående utfordringene, både knyttet til de private eiernes behov for råd og veiledning, til etablering av kurs og nettverk for håndverkere, til å bidra til heving av kommunal forvaltning og gjennom disse tiltakene også avlaste fylkeskommunal kulturmiljøforvaltning. Regionale rådgivningstjenester innebærer også en samordning mellom aktører, og av virkemidler på lavest mulig nivå. I *Kartlegging og vurdering av samarbeid og virkemidler – bevaringsstrategier i kulturmiljøpolitikken* (Oslo Economics

2023) pekes det på «rådgivning i enkeltsaker» som det som vil gi «det beste forholdet mellom nytte og kostnad». Dette samsvarer med modellen for regionale rådgivningstjenester.

- > Det bør etableres **tydelige retningslinjer for registrering og bruk av kulturminneregisteret Askeladden**. Systemet må brukes aktivt av hele forvaltningen. Det vil trolig være behov for tilpasninger, blant annet på arkeologifeltet der det foreligger ervervet kunnskap fra aktiv bruk, men i første omgang vil rutinene for bruken av systemet i stor grad være avgjørende. Gjennom bruk får vi kunnskap om fordeler og ulemper, og dette bør være premissgivende i den videre utviklingen.
- > **Riksantikvaren bør videreutvikle og utarbeide systemer og rutiner for oppfølging av kulturminnenes tilstand/behov for skjøtsel**. Det er behov for å se hvordan informasjon om tilskudd, istandsetting og tilstand kan sees i sammenheng. Andelen kulturminner med ukjent tilstandsgrad (TG9) må også reduseres betydelig.
- > Det bør **iverksettes et systematisk arbeid med vedlikehold og sikring av statlige investeringer**. Riksantikvaren anbefaler at det settes ned en arbeidsgruppe med representanter for ulike fagområder, som grunnlag for å vurdere ulike løsninger på utfordringen. Det vil også være behov for å se hvordan vi kan bruke de eksisterende systemene (Askeladden

og Digisak) for å skaffe oss oversikt og grunnlag for dette arbeidet.

- > Det er behov for **kunnskapsutvikling innen god besøksforvaltning og skånsomme og mindre inngripende løsninger** for tilrettelegging av kulturminner og universell utforming. Det må legges til rette for at informasjon om tilrettelagte kulturminner gjøres tilgjengelig nasjonalt via nettbaserte plattformer

14.4 FREDETE KULTURMINNER I PRIVAT EIE

Evalueringen av fredete kulturminner i privat eie viser følgende gjestående utfordringer for programmet:

1. Bygninger i TG 2 og 3
2. Bygninger med ukjent TG
3. Rutiner for registrering av TG
4. Behov for å identifisere omfanget av lovkravet (antikvariske merkostnader) og eventuelle mangler i dekning som følge av at loven som virkemiddel og dagens økonomiske virkemidler ikke er tilpasset til hverandre
5. Vedlikehold og sikkerhet for at statlige investeringer følges opp med en plan og tiltak
6. Eiers behov for rådgivning og kompetanse
7. Mangel på håndverkkompetanse

Evalueringen av programmet viser at det er behov for mer differensiert virkemiddelbruk knyttet til ivaretagelse av fredete kulturminner i privat eie. Bruken av virkemidler bør innrettes etter de ulike virkningene som det er ønskelig å oppnå

slik at innsats og ressursbruk blir mer hensiktsmessig og effektivt i forhold til intensjonen. Dette kan for eksempel innebære separate virkemidler tilpasset ulike behov, som en egen støtteordning rettet mot vedlikehold.

Det innebærer også å etablere tydeligere kriterier for virkemiddelbruk, slik at føringene blir et bedre grunnlag for å prioritere i henhold til de forpliktelsene som foreligger og i henhold til andre prioriteringer som springer ut av for eksempel strategiske satsninger.

Når det gjelder tilskudd til fredete kulturminner i privat eie, er det behov for å se nærmere på følgende:

- > Objekter knyttet til lovkravet vs. objekter som ikke er knyttet til lovkravet
- > Privat eierskap vs. ikke privat eierskap
- > Tilskudd til istandsetting vs. tilskudd til vedlikehold
- > Tilskudd utelukkende til fredete objekter vs. tilskudd også til ikke-fredete objekter som faller inn under en nasjonal strategi/satsning

Riksantikvarens kontroll av regionalforvaltningens og Sametingets forvaltning av tilskudd i 2022, avdekket behovet for å se nærmere på praksis for dekning av antikvariske merkostnader. I 2023 har Riksantikvaren satt i gang et arbeid med å utvikle en felles tilnærming til antikvariske merkostnader i kulturmiljøforvaltningen. Arbeidet foregår i et tett samarbeid mellom regional kulturmiljøforvaltning og Riksantikvaren. Resultatet av arbeidet vil bli et viktig

grunnlag for eventuelle endringer på innretningen av post 71.

Inntil dette foreligger, anbefaler Riksantikvaren at tilskuddsposten videreføres som i dag.

Med bakgrunn i de gjenstående utfordringene og allerede igangsatte arbeider, anbefaler Riksantikvaren at bevaringsprogrammet avsluttes, og at post 71 *fredete kulturminner i privat eie* opprettholdes. Det vil være behov for å foreta justeringer av tilskuddsposten på sikt, og disse må bygge på et sikkert kunnskapsgrunnlag.

14.5 SAMISKE KULTURMINNER

Evalueringen av programmet viser følgende gjenstående utfordringer for arbeidet med samiske kulturminner:

1. Bygninger med TG 2 og TG 3
2. Bygninger med ukjent TG
3. Rutiner for registrering av TG
4. En andel av de registrerte bygningene mangler vurderinger av verneverdi
5. Grunnlag for/prioritering av hvilke objekter som skal settes i stand
6. Oppfølging, råd og veiledning av eiere
7. Fagmiljø for samisk bygningsvern
8. Håndverksmangel

Registreringsprosjektet for automatisk fredete kulturminner var godt organisert og førte til at flertallet av automatiske fredete samiske bygninger nå er kartlagt og at en stor del av dem har fått en vurdering av kulturminneverdi. Etter registreringsprosjektet har Sametinget

uttrykt at oppfølgingen fra blant annet Riksantikvaren uteble. Dette påvirket også arbeidet med istandsetting av objektene frem mot 2020, der måloppnåelsen er lav.

Sametinget har opplevd at de har stått alene uten de nødvendige virkemidlene. Og videre:

Sametinget (er) kritisk til at bevaringsprogrammet for fredete kulturminner i privat eie omfatter samtlige fredete bygninger i privat eie, mens det samiske etter hvert ble innsnevret til «et prioritert utvalg». Etter registreringsarbeidet har oppfølgingen av eierne vært en viktig og prioritert oppgave.

Behovet for et omforent ambisjonsnivå og en plan for en videre styrking av det samiske bygningsvernet vil være viktig for å dekke de gjenstående utfordringene knyttet til de automatisk fredete samiske bygningene. Som en del av dette anbefaler Riksantikvaren at planen «*Forvaltning at automatisk freda samiske bygninger (2017=* revideres, med bakgrunn i resultatene fra evalueringen av programmet og *Sametingsmelding om samisk kulturminnevern* (Sametinget 2021). Målet om tydelige prioriteringer vil være en viktig del av dette arbeidet. Arbeidet bør foregå i et samarbeid mellom Sametinget, Riksantikvaren og KLD. Arbeidet vil gi forvaltningen grunnlag for å undersøke suksesskriterier og utfordringer i oppfølgingen av disse kulturminnene.

Til tross for at programmålet om istandsetting av et prioritert utvalg automatisk fredete samiske bygninger ikke ble nådd, anbefaler Riksantikvaren at bevaringsprogrammet avsluttes. De gjenstående utfordringene må sees i sammenheng med øvrige strategier og

prosjekter innenfor kulturmiljøforvaltningen, samt behovet for et oppdatert kunnskapsgrunnlag knyttet til de automatisk fredete kulturminnene, som grunnlag for å kunne foreta konkrete prioriteringer. Riksantikvaren har foreslått at urfolk og nasjonale minoriteter får en særlig oppmerksomhet i de planlagte nye bevaringsstrategiene. Urfolk og nasjonale minoriteter foreslås som et eget innsatsområde for alle bevaringsstrategiene og dette vil sikre at hensyn til det samiske vil få oppmerksomhet innenfor alle tematiske bevaringsstrategier som utarbeides.

Tilskudd til istandsetting av automatisk fredete samiske bygninger bør fortsatt tildeles Sametinget fra post 71 *fredete kulturminner i privat eie*. Det vil være behov for å foreta justeringer av tilskuddsposten på sikt, og disse må bygge på et sikkert kunnskapsgrunnlag, både knyttet til de samiske kulturminne og forslag til oppfølging av bevaringsprogrammet for fredete kulturminner i privat eie.

14.6 STAVKIRKENE

Evalueringen av programmet viser følgende gjenstående utfordringer:

1. Det foregår ikke tilstrekkelig vedlikehold av stavkirkene per i dag, og på flere er det nylig oppdaget skader
2. Det løpende vedlikeholdet er avhengig av en videre satsning på tjæreprosjektet
3. Tilstanden på kirkekunsten må følges opp og nødvendige tiltak iverksettes.
4. For å opprettholde kompetansen rundt stavkirkene, er det behov for et løpende dokumentasjonsprosjekt

5. Tilgang på riktige materialer vil bli en utfordring på lang sikt, og det er derfor behov for å se nærmere på materialbank på rot eller arveskog, som grunnlag for å investere i fremtidige istandsettinger.

Som grunnlag for det kommende bevaringsarbeidet for kirker, er det skissert et rammeverk for en kirkestrategi. Denne omfatter blant annet middelalderkirker av tre og stein. Strategien omfatter også stavkirkene, og Riksantikvaren legger til grunn av stavkirkene med de gjenstående utfordringene følges opp som en del av strategien. På bakgrunn av dette anbefaler Riksantikvaren at bevaringsprogrammet avsluttes, og at deler av post 73 omdefineres gjennom forskriftsendring.

14.7 VERDENSARVEN

Evalueringen av programmet viser følgende gjenstående utfordringer:

1. Teknisk tilstand ved de enkelte verdensarvstedene
2. Forvaltning og formelt vern
3. Oppdatert helhetlig verdensarvpolitikk
4. Kompetanse i forvaltningen, både kommunalt og regionalt
5. Kunnskap om effektene av ny helhetlig verdensarvpolitikk – evaluering av lokal organisering.

Mange av målsettingene og tiltakene innenfor verdensarven er gjennomført, og flere gjenstår. Målene og tiltakene bygde i stor grad på *Ny, helhetlig verdensarvpolitikk* (Miljøverndepartementet 2012). Oppfølging av disse har vært avgjørende for måloppnåelsen knyttet til

fyrtårnambisjonen og de underliggende delmålene. Siden den gang har nye utfordringer og problemstillinger kommet til. Riksantikvaren anbefaler at effekten av *Ny, helhetlig verdensarvpolitikk* evalueres, og at forvaltningen gjør opp status når det gjelder måloppnåelsen knyttet til best mulig tilstand, forvaltning og formell beskyttelse. Videre bør det nasjonale ambisjonsnivået for fremtiden avklares og tiltak for å møte nye utfordringer defineres. Vi vurderer også at tiltakene som er gjennomført for å bidra til best mulig forvaltning, særlig med organisering av oppfølgingen av det enkelte sted og forvaltningsplanene, bør gjennomgås nærmere som ledd i en overordnet evaluering av innsatsen på verdensarvfeltet.

Målene og tiltakene i stortingsmeldingene og tilskuddsposten er avgjørende for å ivareta verdensarven i Norge og for å bidra internasjonalt på en god måte.

Bevaringsprogrammet og tilskuddsposten er svært tett sammenvevd, og Riksantikvarens prioriteringer og tiltak har vært styrt av de politiske føringene og prioriteringene som har fremkommet i stortingsmeldingene og tildelingsbrevene. Slik sett er det vanskelig å isolere effektene av bevaringsprogrammet. Vi vurderer det derfor slik at bevaringsprogrammet kan avsluttes. Dette må imidlertid ikke gå på bekostning av prioriteringen og oppmerksomheten som verdensarven har fått gjennom bevaringsprogrammet. Tilskuddsposten er av avgjørende betydning og må videreføres, med tydelige og ambisiøse målformuleringer i tilskuddsforskriften som reflekter de nasjonale, politiske ambisjonene og

føringene på verdensarvfeltet, slik det er i dag.

14.8 TEKNISKE OG INDUSTRIELLE KULTURMINNER

Evalueringen av bevaringsprogrammet for tekniske og industrielle kulturminner viser følgende gjenstående utfordringer:

- > 5 av 15 anlegg har status som «ikke istandsatt». Det er fortsatt behov for sikring/ istandsetting av disse.
- > Behov for økonomiske virkemidler for å sikre de statlige investeringene.
- > Behov for å sikre forutsigbare økonomiske rammer for forvaltning, drift og vedlikehold av de 15 prioriterte anleggene.
- > Manglende (kunnskap om) næringsmessig og geografisk representativitet i bevaring av tekniske og industrielle kulturminner
- > Uklar ansvarsdeling mellom KLD og KUD og manglende samarbeid mellom kulturmiljøforvaltningen og museumssektoren, både på departements- og direktoratsnivå.
- > Behov for sikring og deling av kompetanse som er opparbeidet gjennom FDV-ordningen (forvaltning, drift og vedlikeholds-ordning) samt kartlegging av type kompetanse
- > Utdatert kunnskapsgrunnlag og manglende prioriteringsgrunnlag for forvaltningen, herunder verne- og kompetanseplan for tekniske og industrielle kulturminner.
- > Behov for å avklare de 15 anleggenes rolle i videre forvaltning av fagfeltet

Det er behov for å sikre de store statlige investeringene som er foretatt både i forkant og gjennom programperioden. Det

vil alltid være et "gjenstående" istandssettings- og vedlikeholdsbehov ved denne type store og komplekse anlegg, når målet er å opprettholde et normalt vedlikeholds nivå. Dette har også vært lagt til grunn i programperioden. For de fem anleggene med status som "ikke istandsatt" (Rjukanbanen, Odda smelteverk, Bredalsholmen, Haldenkanalen og Klevfos), er det nødvendig å foreta en ny vurdering av ambisjonsnivået, som grunnlag for eventuelt å iverksette en avgrenset innsats for disse.

For å sikre de statlige investeringene og ivareta kompetansen som er bygd opp ved de 15 anleggene, er det behov for forutsigbare tilskudd til forvaltning, drift og vedlikehold. Tilskudd til stillinger, som eksempel knyttet til maskineri bidrar i dag både til å sikre muligheten for drift av maskinparker og til *vedlikehold* av maskinparken som kulturminne. På denne måten forsterker disse stillingene formidlingspotensialet ved kulturminnet, samtidig som de ivaretar tradisjoner og håndboren kunnskap. Ved enkelte anlegg gir dette også grunnlag for småskala produksjon som en del av museumsvirksomheten. På bakgrunn av dette vurderer Riksantikvaren at KUD i større grad må bidra til finansiering og forvaltningen av FDV-stillingene ved anleggene som allerede mottar statlig driftstilskudd fra KUD. Dette må utredes nærmere.

Det er behov for et tettere samarbeid mellom kulturmiljøforvaltningen og museumssektoren, både på departements- og direktoratsnivå, blant annet i forbindelse med behovet for et oppdatert kunnskaps- og prioriteringsgrunnlag (verneplan) for fagfeltet tekniske og

industrielle kulturmiljø. Omfanget og kompleksiteten ved denne typen kulturminner krever ofte et sektorovergripende samarbeid, og det må ses i sammenheng med de nye bevaringsstrategiene som Riksantikvaren arbeider med. Riksantikvaren foreslår at det etableres en ny samarbeidsgruppe for bevaring av tekniske og industrielle kulturmiljø jf. tidligere (1991) bestående av representanter fra Riksantikvaren, Norsk Kulturråd, Norsk Teknisk museum, LO, NHO og Norges museumsforbund, samt representanter for fylkeskommunene/Sametinget. Hensikten vil være å sikre en mest mulig effektiv samordning av blant annet faglige og økonomiske ressurser.

Det er behov for å avklare hva som skal være de 15 anleggenes rolle i det videre arbeidet med bevaring av tekniske og industrielle kulturmiljø, i et lokalt, regionalt og nasjonalt perspektiv. Det er bygd opp vesentlig kunnskap ved disse anleggene, blant annet gjennom FDV-ordningen, og denne må sikres videreført og brukt. Her er det relevant å se til fartøyvernssentrene og andre regionale rådgivningstjenester, jf. St. meld. 16 (2019-2020).

Det videre arbeidet med tekniske og industrielle kulturminner må skje på et styrket kunnskapsgrunnlag, en ny vurdering av ambisjonsnivå for de fem anleggene som ikke har fått status "istandsatt" gjennom programmet og i et tettere samarbeid med KUD og museumssektoren. På bakgrunn av dette, de gjenstående utfordringene og forslag til håndtering av disse, anbefaler Riksantikvaren at bevaringsprogrammet

avsluttes, og at tilskuddsposten videreføres med mindre justeringer.

14.9 BRANNSIKRING AV HISTORISK TREBEBYGGELSE

Evalueringen av programmet viste følgende gjenstående utfordringer for arbeidet med brannsikring av historisk trebebyggelse (nedenfor). Brannsikringen av stavkirkene er unntatt offentlighet og derfor utelatt i dette dokumentet.

1. Mange områder mangler oppdaterte brannsikringsplaner og gjennomføring av anbefalte tiltak.
2. Manglende nasjonal oversikt over status for brannsikring av tette trehusmiljøer
3. Manglende kunnskap om sikring av fredete bygninger i privat eie
4. Manglende fokus på og prioritering av brannsikring i kulturmiljøforvaltningen
5. Tettere og mer forpliktende samarbeid mellom statlige aktører. Tettere samarbeid mellom forvaltningsnivåene
6. Oppdatert gjennomgang av hvilke områder som skal være prioritert med indikatorer og mål
7. Indikatorer for måloppnåelse ved brannsikring

Arbeidet må i større grad også innrettes mot kommunene som en sentral aktør. Brannsikring er eiernes ansvar, og vi går derfor ikke nærmere inn på arbeidet med brannsikring av fredete kulturminner i privat eie. Det kan like fullt være behov for å se på særskilte risikofunksjoner i fredet bygningsmasse, og om disse bør følges opp med nye virkemidler og tiltak.

Det er behov for bedre oversikt over statusen for de enkelte, tette trehusmiljøene, samt en revisjon av listen over disse og kriteriene som lå til grunn for

utvalget. Dette arbeidet vil Riksantikvaren prioritere i 2023 og 2024.

Med bakgrunn i gjenstående utfordringer og allerede igangsatte tiltak, anbefaler Riksantikvaren at bevaringsprogrammet for brannsikring av historisk trebebyggelse avsluttes, og at tilskuddsordningen opprettholdes og spisses med tydeligere prioritering av utsatte områder.

14.10 FARTØY

Evalueringen viser at bevaringsprogrammet for fartøy har følgende gjenstående utfordringer:

1. Fartøy med TG 2 og TG 3
2. Rekruttering av frivillige
3. Drift – sikkerhet og kostnader
4. Representativt utvalg – freding av fartøy
5. Store fartøy som er lite egnet for frivilliges eierskap og drift
6. Tilgang på håndverkskompetanse
7. Fagutvikling
8. Fartøyvernsentrene – sikre bærekraftig drift

Urfolksperspektivet. Det er behov for et oppdatert kunnskapsgrunnlag (verneplan), slik at forvaltningen har et hensiktsmessig grunnlag for å følge opp feltet og for å kunne foreta målrettede prioriteringer. Etter at kunnskapsgrunnlaget er utarbeidet, må det vurderes behovet for en forskriftsendring. En eventuell endring må ha til hensikt å sikre at forskriften er oppdatert med prioriteringer fra kunnskapsgrunnlaget.

Riksantikvaren anbefaler at deler av arbeidet med kunnskapsgrunnlag blir løst innenfor bevaringsstrategien for kystens kulturmiljøer.

For de øvrige gjenstående utfordringene er det viktig at disse sees i sammenheng med relevante prosjekter og strategier, herunder håndverksstrategien og oppfølgingen av fartøyvernsentrene. Ny innretning av tilskudd fra post 75 er også en viktig faktor i det videre arbeidet.

Det er vanskelig å isolere effektene av bevaringsprogrammet fra tilskuddsposten. Med bakgrunn i dette, de gjenstående utfordringene og allerede igangsatte strategier og tiltak, anbefaler derfor Riksantikvaren at bevaringsprogrammet for fartøy avsluttes, og at tilskuddspostene post 74 *fartøyvern* og post 75 *fagutvikling i fartøyvernet* opprettholdes.

14.11 RUINER

Evalueringen viser følgende gjenstående utfordringer for bevaringsprogrammet for ruiner:

1. Konservering av 30 ruiner
2. Klimaendringenes påvirkning på ruinene
3. Løpende skjøtsel
4. Tilgang på riktig og stabil murerkompetanse

Med bakgrunn i omfanget av de gjenstående utfordringene og at ruinprosjektet aldri ble tilstrekkelig evaluert, foreslår Riksantikvaren at det i samarbeid med regional forvaltning foretas en gjennomgang av ambisjonsnivået for feltet, som grunnlag for å kunne foreta prioriteringer. På bakgrunn av dette anbefaler Riksantikvaren at bevaringsprogrammet for ruiner avsluttes,

men at tilskuddsordningen knyttet til konservering av ruiner fra middelalderen opprettholdes.

14.12 BERGKUNST

Evalueringen viser følgende gjenstående utfordringer og behov for bevaringsprogrammet for bergkunst:

1. Økonomiske virkemidler for å sikre investeringene og oppfølgingen av feltet nasjonalt etter programmets avslutning
1. Sikring av kildeverdier gjennom dokumentasjonstiltak
2. Tilstandsregistrering og langsiktig miljø- og tilstandsovervåking
3. Sikrings- og skjøtselstiltak for å oppnå og opprettholde ønsket tilstand på utvalgte bergkunstlokalteter og som forebyggende klimatiltak
4. Opprettholde kompetanse og kompetansenettverk i forvaltningen og utvikle oppdatert veiledningsmateriell
5. Evaluere resultater av kort- og langsiktige sikrings/skjøtselstiltak og metoder
6. Utrede og ta i bruk ny dokumentasjonsteknologi og oppdaterte dokumentasjonsmetoder for sikring av kildeverdier, tilstandsovervåking og mer inngrepsfri formidling
7. Utvikle og tilpasse Askeladden og annen digital infrastruktur for oppfølging av feltet i et langtidsperspektiv
8. Utvikle pilotprosjekter og iverksette mindre inngripende formidlings- og tilretteleggingsløsninger

9. Utvikle forsvarlige og skånsomme løsninger knyttet til universell utforming og tilgjengelighet for alle
10. Informasjonstiltak, involvering og publikumsrettede aktiviteter som kan engasjere, spre kunnskap og bidra til å motvirke hærverk

Skjøtsel av automatisk freda kulturminner, herunder bergkunst, var fram til 2013 en egen underpost (72.6) i statsbudsjettet, og omfattet tiltak som inngikk under BARK og BERG. Fra og med 2014 ble midlene lagt under Post 70 Tilskot til automatisk freda og andre arkeologiske kulturminne som omfatter flere ulike formål. I 2021 ble tilskuddsposten forskriftsfestet gjennom Forskrift om tilskudd til automatisk fredete og andre arkeologiske kulturminner av 13.08.21 som omfatter sikring og skjøtsel av arkeologiske kulturminner, tilskudd til mindre, private tiltak og tilskudd til tiltak ved særlige grunner, herunder lovpålagte formål etter bestemmelser i kulturminnelovens §§ 10 og 13.

Økningen i løpende utgifter til slike lovpålagte tilskudd etter 2020, særlig tilskudd til mindre, private tiltak, har ført til økende uforutsigbarhet knyttet til avsetninger til oppgaver innenfor BERG. Dette tilsier at tilskudd til bergkunst bør skilles ut fra post 70 og de lovpålagte tilskuddene, og overføres til en egen post på statsbudsjettet. Alternativt kan det vurderes å overføre midlene til en egen post for skjøtsel av automatisk fredete og andre arkeologiske kulturminner, inkludert bergkunst.

Riksantikvaren anbefaler at bevaringsprogrammet for bergkunst

avsluttes og at det etableres en egen tilskuddspost hvor midlene knyttet til programmet videreføres. Evalueringen med tilbakemeldinger fra regional forvaltning og forvaltningsmuseene, peker på fortsatt behov for nasjonal koordinering av tilskuddsmidler på bergkunstfeltet. Fortsatt behov for bestillinger innen FoU, faglig oppfølging, kjøp av spesialisttjenester og aktiviteter knyttet til kunnskapsnettverk innenfor forvaltningen, tilsier behov for avsetninger på Riksantikvarens kap. 1429 post 22 til bergkunstarbeidet også i framtiden.

14.13 UTVALGTE ARKEOLOGISKE KULTURMINNER

Evalueringen viser følgende gjenstående utfordringer og behov for bevaringsprogrammet for utvalgte arkeologiske kulturminner:

1. Økonomiske virkemidler for å sikre investeringene og oppfølgingen av feltet etter programmets avslutning
2. Støtte fylkeskommunenes/Sametingets arbeid med sikring og kort- og langsiktig skjøtsel og vedlikehold av arkeologiske kulturminner
3. Styrke arbeidet med sikring og forebyggende skjøtsel av arkeologiske kulturminner i møte med økende klimautfordringer
4. Opprettholde kompetanse og kompetansenettverk i forvaltningen og utvikle oppdatert veiledningsmateriell
5. Evaluere resultater av kort- og langsiktige sikrings/skjøtselstiltak og metoder, med bakgrunn i ervervet kunnskap i programmet
6. Metodeutvikling knyttet til mindre inngripende formidling, skånsomme

- tilretteleggingstiltak og løsninger for universell utforming
7. Utvikling og bedre tilpasning av Askeladden for oppfølging av feltet i et langtidsperspektiv
8. Støtte fylkeskommunenes/Sametingets arbeid med formidling og tilrettelegging av arkeologiske kulturminner
9. Utvikle gode pilotprosjekter og mindre inngripende formidlings- og tilretteleggingsløsninger
10. Tilgjengeliggjøre informasjon om tilrettelagte kulturminner nasjonalt via nettbaserte plattformer
11. Videreføre og videreutvikle arbeidet med mobilisering og medvirkning som er igangsatt gjennom BARK, knyttet til formidling og bevaring av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer
12. Informasjonstiltak, involvering og publikumsrettede aktiviteter som kan engasjere, spre kunnskap og bidra til å motvirke hærverk
13. Bidra til mangfold, bl.a. gjennom fortsatt innsats rettet mot urfolks og minoriteters kulturarv og tilgjengelighet for alle

Tilskuddsposten *Skjøtsel av automatisk freda kulturminner* var fram til 2013 en egen underpost (72.6) i statsbudsjettet, og omfattet tiltak som inngikk under BARK og BERG. Fra og med 2014 ble midlene lagt under *Post 70 Tilskot til automatisk freda og andre arkeologiske kulturminne* som omfatter flere ulike formål. I 2021 ble tilskuddsposten forskriftsfestet gjennom *Forskrift om tilskudd til automatisk fredete og andre arkeologiske kulturminner av 13.08.21* som omfatter sikring og skjøtsel av arkeologiske kulturminner, tilskudd til

mindre, private tiltak og tilskudd til tiltak ved særlige grunner, herunder lovpålagte formål etter bestemmelser i kulturminnelovens §§ 10 og 13.

Økningen i løpende utgifter til lovpålagte tilskudd etter 2020, særlig tilskudd til mindre, private tiltak, har ført til økende uforutsigbarhet knyttet til avsetninger til oppgaver innenfor BARK. Dette tilsier at tilskudd til skjøtsel av arkeologiske kulturminner, med unntak av bergkunst dersom denne skal dekkes over egen post, bør skilles fra post 70 og de lovpålagte tilskuddene og overføres til en egen post i statsbudsjettet. Alternativt kan det vurderes å overføre midlene til en egen post for skjøtsel av automatisk fredete og andre arkeologiske kulturminner inkludert bergkunst.

Riksantikvaren anbefaler at bevaringsprogram for utvalgte arkeologiske kulturminner avsluttes, og at det etableres en egen tilskuddspost hvor midlene knyttet til programmet videreføres. Evalueringen med tilbakemeldinger fra regional forvaltning og Sametinget, peker på fortsatt behov for nasjonal koordinering av tilskuddsmidler på feltet. Fortsatt behov for bestillinger innen FoU og aktiviteter knyttet til kunnskapsnettverk innenfor forvaltningen, tilsier behov for avsetninger på Riksantikvarens kap. 1429 post 22 til arbeidsfeltet også i framtiden.

Kilder

Stortingsmeldinger

St.meld. nr. 8 (1999–2000) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. Miljøverndepartementet. [St.meld. nr. 8 \(1999–2000\) - regjeringen.no](#)

St.meld. nr. 41 (2000–2001) *Brann- og eksplosjonsvern, Arbeids- og administrasjonsdepartementet*. [St.meld. nr. 41 \(2000–2001\) - regjeringen.no](#)

St. meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner*. Miljøverndepartementet. [St.meld. nr. 16 \(2004–2005\) - regjeringen.no](#)

St.meld. nr. 26 (2006–2007) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*. Miljøverndepartementet. [St.meld. nr. 26 \(2006–2007\) - regjeringen.no](#)

St.meld. nr. 35 (2008–2009) *Brannsikkerhet – Forebygging og brannvesenets redningsoppgaver*. Justis- og politidepartementet. [St.meld. nr. 35 \(2008–2009\) - regjeringen.no](#)

Meld. St. 35 (2012–2013) *Framtid med fotfeste – Kulturminnepolitikken*. Miljøverndepartementet. [Meld. St. 35 \(2012–2013\) - regjeringen.no](#)

Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken – engasjement, bærekraft og mangfold*. Klima- og miljødepartementet. [Meld. St. 16 \(2019–2020\) - regjeringen.no](#)

Eksterne rapporter og notater

Agenda Kaupang 2020. *Evaluering av tilskuddsordning for tekniske og industrielle kulturminner*.

Direktorat for sikkerhet og beredskap (DSB) 2005. *Nasjonal kartlegging av brannsikkerhet i verneverdig tett trehusbebyggelse* [Nasjonal kartlegging av brannsikkerhet i verneverdig tett trehusbebyggelse | Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap \(dsb.no\)](#)

Miljøverndepartementet 2012. *Ny helhetlig verdensarvpolitikk* [Ny, helhetlig verdensarvpolitikk \(regjeringen.no\)](#)

Oslo Economics 2023. *Kartlegging og vurdering av samarbeid og virkemidler – bevaringsstrategier i kulturmiljøpolitikken*

Riksrevisjonen 2009. *Riksrevisjonens undersøkning av korleis Miljøverndepartementet varetek det nasjonale ansvaret sitt for freda og verneverdige bygningar*. [Stor risiko for at verne- og fredningsverdige bygningar går tapt \(riksrevisjonen.no\)](#)

Sametinget 2017. Forvaltning av automatisk freda samiske bygninger – bakgrunn og status for registreringsprosjektet og prinsipper for forvaltning. [forvaltning-av-automatisk-freda-samiske-bygninger.pdf \(sametinget.no\)](#)

Sametinget 2021. Sametingsmelding om samisk kulturminnevern. [aimmahussan_sametingsmelding-om-samisk-kulturminnevern_2021.pdf \(sametinget.no\)](#)

Riksantikvarens rapporter og notater

Riksantikvaren 1994. Verneplan for tekniske og industrielle kulturminner.

Riksantikvaren 1995. Tiltaksplan for sikring av bergkunst.

Riksantikvaren 2006. Bergkunst. En veiledning i dokumentasjon, skjøtsel, tilrettelegging og overvåking av norsk bergkunst. (Norsk faggruppe for bergkunstkonservering, Bjelland og Helberg red.). [Riksantikvarens bergkunsthåndbok 2006](#)

Riksantikvaren 2006. Sikring av bergkunst - Bergkunstprosjektet 1996-2005. Riksantikvarens sluttrapport. [Bergkunstprosjektet sluttrapport](#)

Riksantikvaren 2006. Plan for Riksantikvarens arbeid med skjøtsel av arkeologiske kulturminner 2006 - 2015 (30.06.2006).

Riksantikvaren 2006. Plan og strategi for oppfølging av Bergkunstprosjektet (15.12.2006).

Riksantikvaren 2006 Riksantikvarens Ruinprosjekt 2006-2015: Prosjektplan.

Riksantikvaren 2007. Strategi for istandsetting av vedtaksfreda bygninger innen 2020.

Riksantikvaren 2010. Nasjonal verneplan for fartøy 2010-2017.

Riksantikvaren 2011. Programstrategi for bevaringsprogrammet for bergkunst 2011-2020 med handlingsplan 2011-2015.

Riksantikvaren 2011. Prosjektplan 2010-2020 "BARK" - Bevaringsprogram for utvalgte arkeologiske kulturminner og kulturmiljø

Riksantikvaren 2011. Maler – bevaringsprogrammer.

Riksantikvaren 2012. Programforslag – Bevaringsprogram for brannsikring av tette trehusmiljøer (BRANN) 2012-2020.

Riksantikvaren 2013. FRIP – Bevaringsprogram for fredete hus i privat eie – Plan for perioden 2013-2020.

Riksantikvaren 2016. Håndbok for konservering av ruiner fra Middelalderen [Riksantikvarens vitenarkiv: Ruinkonservering. Håndbok for murere. Veileder \(unit.no\)](#)

Riksantikvaren 2015-2016. Realitetsorientering av bevaringsprogrammene.

Riksantikvaren 2020. Verneplan for flytende kulturminner 2020-2023.

Riksantikvaren 2021. Bevaringsprogram for utvalgte arkeologiske kulturminner og kulturmiljø (BARK). Egenevaluering av programperioden 2011-2020.

Riksantikvaren 2021. Bevaringsprogrammet for bergkunst (BERG). Egenevaluering av programperioden 2011-2020.

Andre kilder

Høringsinnspill til evalueringsrapporten, desember 2023.

Riksantikvarens rapportering til KLD på bevaringsprogrammene for 2011, 2013, 2014, 2015, 2016 og 2017.

Statsbudsjettet for Klima og miljødepartementet for årene 2007 til og med 2023.

Svar på Riksantikvarens spørreundersøkelse i forbindelse med evalueringen av bevaringsprogrammene, august 2023

Riksantikvaren
Pb. 1483 Vika, 0116 Oslo
Besøksadresse / Dronningens gate 13
Tlf. / 22 94 04 00
Faks / 22 94 04 04
E-post / postmottak@ra.no

www.riksantikvaren.no