

Arne Holm  
Trine Myrvold

# **Forvaltningsmuseenes og NIKUs ansvar og roller i forvaltningen av arkeologiske kulturminner**



**NIBR**

Norsk institutt for by- og regionforskning

Forvaltningsmuseenes og  
NIKUs ansvar og roller i  
forvaltningen av arkeologiske  
kulturminner

## Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2010:14	Kulturarv og stedsidentitet. Kulturarvens betydning for identitetsbygging, profilering og næringsutvikling
NIBR-notat 2009:108	Kystens kulturmiljøer i Fræna.
NIBR-notat 2007:108	Kystens kulturminner og kulturmiljøer på Nøtterøy. En studie av planlegging og lokale oppfatninger
NIBR-rapport 2007:6	Evaluering av Norsk Kulturminnefond.

Rapportene koster  
fra kr 250,- til kr 350,-og kan bestilles  
fra NIBR:  
Gaustadalléen 21  
0349 Oslo  
Tlf. 22 95 88 00  
Faks 22 60 77 74

E-post til  
[nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)

Publikasjonene  
kan også skrives ut fra  
[www.nibr.no](http://www.nibr.no)  
Porto kommer i tillegg til de oppgitte  
prisene

Arne Holm og Trine Myrvold

# Forvaltningsmuseenes og NIKUs ansvar og roller i forvaltningen av arkeologiske kulturminner

NIBR-rapport 2012:30

Tittel: **Forvaltningsmuseenes og NIKUs ansvar og roller i forvaltningen av arkeologiske kulturminner**

Forfatter: Arne Holm og Trine Myrvold

NIBR-rapport: 2012:30

ISSN: 1502-9794  
ISBN: 978-82-7071-964-8

Prosjektnummer: 3054

Prosjektnavn: Forvaltningsmuseenes og NIKUs ansvar og roller i forvaltningen av arkeologiske kulturminner.

Oppdragsgiver: Riksantikvaren

Prosjektleder: Arne Holm

Referat: Et overordnet mål i studien er å synliggjøre forvaltningsmuseenes og NIKUs rammebetingelser, ansvar og rolle i forvaltningen av automatisk fredete kulturminner og vernede skipsfunn. Til dette kommer også rammebetingelsene for formidling, kunnskapsproduksjon og forskning på forvaltningsmateriale. Studien drøfter også styrker og svakheter ved dagens organisering av kulturminneforvaltningen.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Desember 2012

Antall sider: 129

Pris: kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning  
Gaustadalléen 21,  
0349 OSLO  
Telefon: (+47) 22 95 88 00  
Telefaks: (+47) 22 60 77 74  
E-post: [nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)  
<http://www.nibr.no>

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.  
Org. nr. NO 970205284 MVA  
© NIBR 2012

# Forord

Denne rapporten drøfter forvaltningsmuseenes og NIKUs ansvar og roller i forvaltningen av arkeologiske kulturminner. Prosjektet har vært finansiert av Miljøverndepartementet mens Riksantikvaren har vært administrativt ansvarlig.

Prosjektleder har vært Arne Holm, som også i hovedsak har skrevet rapporten, med unntak av kapittel 3 som er skrevet av Trine Myrvold.

Vi takker alle informantene for at de har satt av tid til denne studien.

Oslo, desember 2012

Trine Myrvold  
Forskningssjef

# Innhold

Forord .....	1
Tabelloversikt.....	5
Figuroversikt .....	5
Sammendrag.....	6
Summary .....	15
1 Innledning.....	25
1.1 Målene for prosjektet.....	25
1.2 Kort om fordelingen av forvaltningsansvar for automatisk fredete kulturminner.....	25
1.3 Hovedproblemstillinger .....	29
1.4 Rapportens disposisjon .....	30
2 Formell arbeidsdeling og organisering i forvaltningen av automatisk fredete kulturminner .....	31
2.1 Lovgrunnlaget.....	31
2.2 Ansvarsfordeling innenfor forvaltning av automatisk fredete kulturminner.....	33
2.3 Forvaltningsrelaterte oppgaver under tilgrensede ansvarsfelt.....	37
2.4 Kort oppsummering: Tredelt beslutningsmodell i kulturminneforvaltningen .....	39
3 Datakilder og metodiske innfallsvinkler.....	41
4 Hovedtrekk i norsk kulturminneforvaltning .....	45
4.1 Forvaltning som offentlig ansvarsområde.....	45
4.2 Nasjonale mål innenfor kulturminnevernet .....	46
4.3 Etableringen av kulturminneforvaltning som felt. Forvaltningsarkeologi som nasjonsbyggende element .....	48
4.4 Universitetsmuseenes utfordringer og mandat i kulturminneforvaltningen .....	51

4.5	Kort oppsummering: En reformert kulturminneforvaltning .....	53
5	Rammebetingelser i forvaltningsmuseene og NIKU .....	55
5.1	Kort avgrensning av begrepet <i>rammebetingelse</i> .....	55
5.2	Regelverket som styrer de finansielle rammebetingelsene .....	56
5.3	Store variasjoner i tilknytningsform .....	64
5.4	Intern organisasjonsstruktur.....	66
5.5	Saksomfang: Antall forvaltningssaker .....	68
5.6	Bemanning og kompetanse .....	70
5.7	Finansieringssystemet.....	74
6	Rammebetingelsenes betydning for håndteringen av forvaltningsoppgavene.....	77
6.1	Rammebetingelser som kilde for handlingsmuligheter og måloppnåelse .....	77
6.2	Betydning av institusjonsform og organisasjonsmodell for håndtering av forvaltningsoppgavene .....	78
6.3	Betydningen av bemannings- og kompetansesituasjonen for håndteringen av forvaltningsoppgavene .....	81
6.4	Kapasitet ved forvaltningsmuseene og NIKU, slik de selv vurderer det.....	87
6.5	Forvaltningsmuseenes og NIKUs prioriteringer mellom ulike ansvarsoppgaver .....	90
6.6	Betydningen av finansierings- og økonomisituasjonen for håndteringen av forvaltningsoppgavene... ..	93
6.7	Rammebetingelser under stress, noen oppsummerende drøftelser .....	99
7	Forvaltningsmuseenes og NIKUs rolle som kunnskapsprodusenter og -formidler .....	103
7.1	Kunnskap og forskning.....	103
7.2	Forskningsvirksomhet og publisering ved forvaltningsinstitusjonene i dag .....	105
7.3	Formidling.....	114
7.4	Formidlingsvirksomhet ved forvaltningsmuseene og NIKU .....	115
7.5	Avsluttende kommentar om forskning og formidling i forvaltningsmuseene og NIKU.....	115



8	Rolle- og ansvarsfordeling innenfor kulturminneforvaltningen: En vurdering.....	117
8.1	Overordnede hensyn og etablering av en struktur....	117
8.2	Variierende rammebetingelser i kulturminneforvaltningen, styrker og svakheter.....	119
8.3	Organisatoriske utfordringer .....	123
8.4	Nye modeller for kulturminnevernet, .....	123
8.5	Veien fremover.....	126
	Litteratur .....	128

---

## Tabelloversikt

Tabell 2.1	Forvaltningsmuseenes og NIKUs oppgaver knyttet til forvaltning av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer.....	36
Tabell 5.1	Tilknytningsform og organisering av de ni forvaltningsinstitusjonene innenfor det arkeologiske kulturminnevernet.....	65
Tabell 6.1	Forvaltningsmuseenes egen vurdering av hvorvidt de har tilstrekkelig kapasitet til å håndtere sine ulike forvaltningsoppgaver. ....	88
Tabell 7.1	Finansieringskilder for forskning på data fra forvaltningsoppgaver for de av forvaltningsinstitusjonene som forsker på forvaltningsmateriale. ....	108

## Figuroversikt

Figur 1.1	Analysemodell for prosjektets tre hoveddeler. ....	29
-----------	--	----

# Sammendrag

*Arne Holm og Trine Myrvold*

## **Forvaltning museenes og NIKUs ansvar og roller i forvaltningen av arkeologiske kulturminner**

NIBR-rapport 2012:30

### **Bakgrunn og problemstilling**

Det overordnede målet ved denne studien er å synliggjøre forvaltning museenes og NIKUs rammebetingelser, ansvar og rolle i forvaltningen av automatisk fredete kulturminner og skipsfunn. Herunder kommer hvilke rammebetingelser som eksisterer for formidling, kunnskapsproduksjon og forskning på forvaltningsmateriale. Dette danner grunnlaget for en drøftelse av rammebetingelsenes betydning for håndteringen av forvaltningsoppgavene. utfordringer for forvaltning museene og NIKU i utøvelsen av deres forvaltningsansvar blir også drøftet med utgangspunkt i styrker og svakheter ved dagens ordning. Samtidig har studien også et fokus på mulige forbedringsmuligheter innenfor dagens forvaltningsmodell, slik forvaltning museene og NIKU selv opplever det.

### **Tredelt beslutningsmodell i kulturminneforvaltningen**

Forvaltningsansvaret ved dispensasjonsvedtak for automatisk fredete kulturminner følger i hovedsak en tredelt beslutningsmodell. Fylkeskommunene har ansvaret som varslingsmyndighet og foretar også den første kartleggingen *in situ*. Det er også fylkene som i plansaker koordinerer den samlede uttalelsen, inkludert saker som involverer automatisk fredete kulturminner fra middelalderbyen og skipsfunn. Forvaltning museene og NIKU forestår den faglige utredningen og kommer med anbefalinger, mens Riksantikvaren er beslutningsmyndighet.

Fylkeskommunene foretar imidlertid ikke befaringer og undersøkelser knyttet til skipsfunn og automatisk fredete kulturminner under vann. Dette gjøres av sjøfartsmuseene. Sjøfartsmuseene skal vurdere om tiltaket eventuelt er i konflikt med skipsfunn eller automatisk fredete kulturminner under vann. For saker knyttet til automatisk fredete kulturminner i by fra middelalderen, samt klostre og kirkelige anlegg, borger og befestninger, byanlegg og rester av slike og stående bygninger av alle slag, er Riksantikvaren varslingsmyndighet.

Ved å etablere forvaltningsmuseer og NIKU med spesialkompetanse innenfor arkeologi som sakkyndige instanser, er beslutningsprosessen ment å ivareta hensynene til en kunnskapsbasert forvaltning av de arkeologiske kulturminnene. Ansvarsfordelingen når det kommer til dispensasjonssaker er definert i ansvarsforskriften.

Ansvar for forvaltningen av automatisk fredete kulturminner ligger til Miljøverndepartementet. Ved å la universitetsmuseene og sjøfartsmuseene som er egne stiftelser være aktive i dette arbeidet, er en del av ansvaret for supplerende funksjoner som materialforvaltning og forskning inn under henholdsvis både Kunnskapsdepartementets og Kulturdepartementets funksjonsområde.

### **Dagens forvaltningsstruktur som resultat av en historisk utvikling**

Dagens kulturminneforvaltning bygger på et skille mellom forvaltning og forskning, samtidig som det å legge arkeologiske undersøkelser til universitetsmuseene knytter dette til generelle kunnskapsprosesser. Dette var noe av grunnlaget for å legge forvaltningsansvaret for automatisk fredete kulturminner til universitetsmuseene, nemlig å sikre tilgang til både kompetanse og tilgjengelige samlinger. Universitetsmuseene har også en bevilgningssituasjon som sikrer at materiale fra utgravningene forskes på, gjennom sin andel av universitetets grunnbevilgning fra Kunnskapsdepartementet. Universitetsmuseene er også utdanningssteder for arkeologer i Norge og selv om utdanningen formelt er skilt fra universitetsmuseenes virksomhet, benyttes universitetsmuseenes samlinger, feltarbeid og arkiv flittig i utdanningsløpet på alle nivåer. Tilgangen til bred kompetanse er også i høy grad til stede på universitetsmuseene.

Historisk sett har imidlertid forvaltningsansvaret når det gjelder skipsfunn og automatisk fredete kulturminner under vann i mindre grad vært knyttet til universitetsmuseene, men i større grad vært underlagt sjøfartsmuseene som er egne stiftelser. Norsk maritimt museum og Stiftelsen Bergens sjøfartsmuseum er private stiftelser med noe offentlig tilskudd, mens Stavanger maritime museum en del av en samarbeidsmodell mellom Rogaland fylke og Stavanger kommune. Stiftelsene er privat opprettet og finansiert og tidligere tett knyttet opp mot rederinæringen og finansiert av denne. Samlingene har derfor i stor grad hatt fokus på skipsfart, og i mindre grad hatt fokus på arkeologi.

Norsk kulturminneforvaltning er med dette bygget ut langs en annen linje enn den vi ser i en del andre land, hvor konkurranseutsetting og privatisering i større grad preger mye av kulturminneforvaltningen. Her til lands har filosofien mer vært at kunnskapen forvaltes best når den kobles til universitetenes forskningskompetanse. Dette ses som en garanti for en videre kunnskapsbasert utvikling.

### **Stramme rammebetingelser**

Rammebetingelsene skal sikre at forvaltningsmuseene og NIKU har muligheter for en effektiv og rettferdig forvaltning av automatisk fredete kulturminner her i landet. I denne studien fokuserer vi særlig på institusjonsform, bemanning og finansiering som tre viktige sider ved forvaltningsmuseenes og NIKUs rammebetingelser. Disse forholdene kan imidlertid ikke ses uavhengig av hverandre. Institusjonstilknytning legger føringer på finansieringsgrunnlaget som igjen påvirker bemannings- og kompetansesituasjonen.

Det som først og fremst kjennetegner de åtte forvaltningsmuseene og NIKU på disse områdene, er det store mangfoldet. Dette gjelder også mellom de fem universitetsmuseene internt, så vel som mellom de tre sjøfartsmuseene som er egne stiftelser internt.

Generelt ser institusjonstilknytning ut til å være en meget viktig for forvaltningsmuseenes og NIKUs rammebetingelser. Dette gjelder særlig i forhold til å håndtere de mange tilleggsfunksjonene som supplerer og utvikler utførelsen av forvaltningsoppgavene. Vi sikter her til funksjoner som materialforvaltning, konservering, forskning og formidling. Finansieringen av disse funksjonene

defineres mer som en del av det samfunnsansvar universitetene har, og som sådan finansieres det over universitetsmuseenes basisbevilgning, som igjen hentes fra universitetenes grunnbevilgning som er Kunnskapsdepartementets ansvarsområde. På samme måte finansierer sjøfartsmuseene som er egne stiftelser, funksjoner som supplerer forvaltningsansvaret via sin basisbevilgning fra Kulturdepartementet. Ressursene som her gjøres tilgjengelig for universitetsmuseene og sjøfartsmuseene som er egne stiftelser, betinger i hvilken grad slike tilleggsfunksjoner dekkes. Så langt vår studie viser, synes det som om disse funksjonene langt på vei ivaretas på universitetsmuseene, via basisbevilgningen, men at basisbevilgningen til sjøfartsmuseene ikke i samme grad oppleves av våre informanter å være tilstrekkelig til å dekke disse funksjonene.

Sjøfartsmuseene som er egne stiftelser kommer med dette i en noe posisjon. Selv om for eksempel Norsk maritimt museum også får midler fra Oslo kommune, oppleves dette av museet som langt fra tilstrekkelig.

Også innenfor de funksjoner som er ment delfinansiert av tilskudd via post 78 midler, skjer det en hard prioritering i mange av forvaltningsmuseene, slik flere av våre informanter gir uttrykk for. Sikringstiltak, innleie av faglig assistanse og utvikling av relasjonen til fylkeskommunene er av de områdene som oftest prioriteres ned ved disponeringen av disse midlene.

Med stabil grunnfinansiering fra Kunnskapsdepartementet, gis universitetene et grunnlag for å opprettholde en bred faglig kompetanse. Dette blir universitetsmuseene en del av, også i utøvelsen av sin forvaltningsrolle. Deres muligheter for, og nærhet til, faglig utvikling og forskningsbasert kunnskap er langt tettere og mer stabil enn den er tilgjengelig for sjøfartsmuseene som er egne stiftelser.

I tillegg til det faglige miljøet er tilgang til administrativ kapasitet viktig. Også her synes institusjonstilknytning å være viktig. Via større basisbevilgning har universitetsmuseene en helt annen mulighet til å trekke veksler på større administrative ressurser innenfor både personal, regnskap, datateknologi med videre enn sjøfartsmuseene som er egne stiftelser.

## **Rammebetingelser og håndtering av forvaltnings-oppgaver**

Institusjonstilknytning står frem som den mest sentrale variabelen når vi skal analysere rammebetingelsene for forvaltningsmuseenes og NIKUs ansvar og roller i forvaltningen av arkeologiske kulturminner. Dette gjelder ikke minst i forhold til å håndtere de mange tilleggsfunksjonene som supplerer og utvikler utøvelsen av forvaltningsoppgavene, som magasinforvaltning og forskning. Dette er ikke en del av forvaltningsansvaret etter kulturminneloven, men det at disse funksjonene ivaretas på universitetsmuseene støtter opp under universitetsmuseenes forvaltningsrolle i forhold til automatisk fredete kulturminner.

Gjennom sin basisbevilgning har universitetsmuseene en finansiell mulighet til å håndtere nettopp den delen av virksomheten som grenser mot forvaltningsoppgavene, men som faller utenfor det som finansieres av tiltakshaver eller via post 78. Også mulighetene for å ha et fast ansatt personell, som har forvaltningsoppgaver som en av sine arbeidsoppgaver, synes større på universitetsmuseene enn i sjøfartsmuseene som er egen stiftelser og NIKU, som alt overveiende finansieres av eksterne midler.

Mulighetene for å sikre et faglig bredt og stabilt miljø er også bedre på universitetsmuseene enn i de selvstendige stiftelsene. Større faglige miljøer på universitetene letter mulighetene også til å ivareta behovet for spesialkompetanse, noe som kan ha stor betydning for mulighetene for å sette de funn som avdekkes ved utgravninger for eksempel, inn i en større kunnskapsbasert sammenheng.

Størrelse synes imidlertid også å være en kritisk faktor både når det kommer til å sikre tilstrekkelig økonomi i virksomheten, men også når det kommer til å sikre et godt og bredt faglig miljø og administrative ressurser og muligheter. Dette gjelder både for universitetsmuseene og sjøfartsmuseene som er egne stiftelser.

## **Forskning og formidling i forvaltningsmuseene og NIKU**

Vi vil anta at forskning og kunnskapsutvikling vil bidra til å styrke forvaltningsmuseenes og NIKUs muligheter til å sette forvaltningsansvaret inn i en videre kunnskapsbasert kontekst. Samtidig vil det kunne styrke læringseffekten fra utgravningene og gi større mening og betydning til de funn en gjør ved arkeologiske utgravninger. Dette vil i sum bidra til å bygge opp under en målsetting om en kunnskapsbasert forvaltning.

Forskning og formidling er i stor grad et ansvar som legges på universitetsmuseene i egenskap av universitetenes mer overordnede samfunnsrolle. Det samme kan en si med henvisning til basisbevilgningen til sjøfartsmuseene som er egne stiftelser og som får en basisbevilgning fra Kulturdepartementet. Studien viser at det først og fremst er gjennom universitetsmuseene basisbevilgningen, forskning muliggjøres. Dette underbygges av den strukturelle organiseringen, ved å la stillinger koblet på forvaltningsoppgaver, også ha en forskningsprosent. Slik knyttes læring fra forskning dynamisk sammen med læring fra forvaltningsarbeidet. Denne modellen lar seg først og fremst realisere ved universitetsmuseene.

### **Styrker og svakheter ved dagens forvaltningsmodell**

Vurderingen av styrkene og svakhetene ved dagens organisering og rollefordeling blir et spørsmål om forutsetningene innenfor dagens ordning er tilstrekkelige til å ivareta de hensyn forvaltningen av automatisk fredete kulturminner og skipsfunn er satt til å ivareta. Dette vil variere mellom de ulike forvaltningsmuseene og NIKU.

Studien viser at universitetstilknytning gir en helt annen mulighet for å finansiere tilgrensende støttefunksjoner via basisbevilgningen, enn det som er tilfelle for sjøfartsmuseene og NIKU som er egne stiftelser. Dette har blant annet sammenheng med at universitetene er kunnskapsproduserende organisasjoner, med forskning og kunnskapsutvikling som et viktig arbeidsområde. Dette innebærer at viktige støttefunksjoner for forvaltningsansvaret, som magasinforvaltning og forskning, har en naturlig plass i universitetenes virksomhet. Faglige prioriteringer og aktiviteter utfyller og supplerer hverandre og skaper en egen dynamikk mellom forvaltningsansvar og forskning.

Denne dynamikken blir ikke like fremtredene ved sjøfartsmuseene som er egne stiftelser, hvor fokus også i stor grad vil være på formidlings- og publikumsrettede aktiviteter, i tillegg til magasinforvaltning og forskning.

Modellen med å legge forvaltningsansvar til universitetsmiljøene har også faglige fordeler. For det første er det der tilgang til et bredt faglig miljø, med høy faglig kompetanse innenfor relativt smale områder. Dette sikrer tilgjengelighet av spesialkompetanse som kan være verdifull i enkelttilfeller og lavere terskel for fler- og tverrfaglige tilnærminger.



Universitetsmuseene har også en betydelig styrke i sin tette kobling opp mot arkeologiske forskningsmiljøer. Dette sikrer at hensynet til en forskningsbasert forvaltning ivaretas. Fire av de fem universitetene er også utdanningssteder for arkeologer, noe som sikrer at materiale kan benyttes i undervisningsøyemed, som utgangspunkt for masteroppgaver etc.

Den tette koblingen dette gir mellom forvaltningsanalyser og forskning kan styrke den kunnskapsbaserte dynamikken i det arkeologiske arbeidet, noe en er helt avhengig av skal en flytte de faglige grensene og etablere ny faglig kunnskap på området.

Denne muligheten til å koble forskning på forvaltningsutøvelse må sies å være en meget stor styrke ved å organisere forvaltningsansvar til universitetene, gitt at det i så liten grad er mulig å finne finansiering til forskning på forvaltningsmateriale ved sjøfartsmuseene som er egne stiftelser og NIKU. Dette berører også hele forutsetningen for hvorfor det er viktig å gjøre arkeologiske forvaltningsundersøkelser. Gitt at dette handler om å sikre et vitenskapelig kildemateriale, er det en stor fordel at innsamlingen av materiale kobles direkte til en etablert forskningsinstans.

Sjøfartsmuseene som er egne stiftelser er langt mer økonomisk sårbare, noe som vil ha betydning for ivaretagelse av skipsfunn og automatisk fredete kulturminner under vann. Kun Norsk maritimt museum kan sies ha etablert et større miljø på feltet. Lavere basisbevilgninger fra Kulturdepartementet, vanskeliggjør en prioritering av materialforvaltning og forskning i et omfang som den vi ser på universitetsmuseene. Det synes derfor å være et stort potensial for å styrke denne delen av kulturminneforvaltningen.

Den regionale tilstedeværelsen i norsk kulturminneforvaltning må sies å være en stor styrke. Slik bygges det opp kunnskap og erfaring regionalt som er en stor ressurs når det enkelte forvaltningsmuseet eller NIKU skal både overvåke og gjennomføre feltundersøkelser.

Tilstedeværelse kan imidlertid fort bli en utfordring når det regionale ansvaret blir for stort.

### **Veien videre, forvaltningsmuseenes og NIKUs egne innspill til gode forvaltningsmodeller**

Forvaltningsmuseenes og NIKUs forslag til nye modeller i forhold til faglige råd og uttalelser samt gjennomføringen av arkeologiske

undersøkelser tar dels utgangspunkt i det finansielle ved dagens ordning, dels det faglige og de faglige inndelingene.

Et særlig fokus blant forvaltningsmuseene er hvordan få til en finansieringsordning som sikrer et godt grunnlag for aktiviteter som materialforvaltning, konservering, forskning og formidling, funksjoner som i dag finansieres over basisbevilgningene av henholdsvis Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet.

I forhold til skipsfunn og automatisk fredete kulturminner under vann er miljøene gjennomgående små. Dette svekker beredskapen. Forvaltningsmuseenes egne vurderinger av situasjonen er her at en enten kan øke finansieringsordningene slik at kapasiteten blir forsvarlig ivaretatt på de eksisterende sjøfartsmuseene slik det er i dag eller en kan velge å samle virksomheten i noen få, for eksempel to, større miljøer. Et tredje alternativ vil være å samorganisere forvaltningen av alle automatisk fredete kulturminner og skipsfunn på universitetsmuseene, etter modell av Tromsø museum og NTNU Vitenskapsmuseet.

De ulike alternativene har både faglige og økonomiske konsekvenser, som bør vurderes opp mot mulighetene for å nå de mål en har satt seg innenfor norsk kulturminneforvaltning. Dette bør evalueres nærmere.

En delproblemstilling i dette omhandler også spørsmål om magasinering av skipsfunn. Skal disse samles under ett på universitetsmuseene eller slik ordningen er i dag at sjøfartsmuseene, inkludert Tromsø museum og NTNU Vitenskapsmuseet, har ansvaret for å systematisere og magasinere skipsfunn, mens de øvrige universitetsmuseene systematiserer og magasinerer øvrige gjenstandsfunn i forbindelse med forvaltning av automatisk fredete kulturminner.

Flere informanter peker også på at kulturminneforvaltningen har et noe fragmentarisk preg i dag og tar til ordet for det de ser som en mer helhetlig forvaltning, hvor alle deler av det arkeologiske forvaltningsansvaret ses tydeligere i sammenheng. Noen opplever at dagens tredelte modell byr på utfordringer, og ønsker en tettere integrering tematisk. Et alternativ er å samle ansvaret mer, blant annet ved å samle middelalder i by og øvrige automatisk fredete kulturminner. Et annet alternativ er å i større grad samle forvaltningen av automatisk fredete kulturminner over og under

vann, etter modell av Tromsø museum og NTNU Vitenskapsmuseet.

Disse strategiene må imidlertid også ses i lys av mulighetene for å finne adekvate finansieringsmodeller, slik at fordelene ved integrering lar seg hente ut.

---

# Summary

*Arne Holm and Trine Myrvold*

## **The responsibilities and roles of the administrative museums and Norwegian Institute for Cultural Heritage Research (NIKU) in the management of the archaeological heritage**

NIBR Report: 2012:30

### **Background and research issues**

The overarching aim of this study is to illuminate the operating conditions, responsibilities and roles of the administrative museums and NIKU in the management of automatically listed cultural monuments and ship finds.<sup>1</sup> This includes the operating environment in which outreach efforts, knowledge generation and research into the artefacts and sites under heritage management take place. This forms the background for a discussion of the effect of the operating environment on the execution of administrative responsibilities. The challenges facing the administrative museums and NIKU in the performance of their administrative duties are also discussed in view of the advantages

---

<sup>1</sup> Under the Norwegian Cultural Heritage Act, monuments, artefacts and sites stemming from 1537 or before are automatically protected by law (i.e. 'automatically listed'). In the case of post-medieval sites, environments, objects etc. which are considered of historical, artistic and cultural value, the relevant ministry may issue a protection order. The ministry may grant exemptions from protection orders in special cases. In these cases, an assessment will be made by the relevant authorities – usually specialists at the historical, cultural, maritime and technical museums (i.e. the 'administrative museums' – *forvaltningsmuseer*), working together with local and county authorities and the Directorate for Cultural Heritage. An exemption order may also require an archaeological investigation/excavation of the area. These investigations are known as administrative archaeological assessments (*arkeologiske forvaltningsundersøkelser*). (For a translation of the Act, see <http://www.regjeringen.no/en/doc/laws/Acts/cultural-heritage-act.html?id=173106>)

and drawbacks of the current system. At the same time, the study also explores what could potentially be done to enhance the current management model, from the points of view of the administrative museums and NIKU.

### **Tripartite decision-making model in heritage management**

The manner in which exemption orders affecting automatically listed cultural monuments are granted is based largely on a tripartite decision-making model. The responsibility of the county authorities derives from their role as notification authority and their duty to undertake the primary *in situ* survey or assessment. The county authorities also coordinate the opinions of the various parties in planning applications, also when they involve automatically listed artefacts from medieval towns and ship finds. The administrative museums and NIKU undertake the necessary assessments and make recommendations. The ultimate decision, however, lies with the Directorate for Cultural Heritage (*Riksantikvaren*).

The county councils do not, however, undertake on-site inspections or studies connected with ship finds and automatically listed items under water. These are done by the maritime museums. These museums are also instructed to assess whether an action is in conflict with a ship find or automatically listed underwater artefact. When cases involve listed items in medieval towns, convents, ecclesiastical buildings, castles/fortresses and defence works/fortifications, urban sites/ruins and standing buildings of all types, notification duty lies with the Directorate for Cultural Heritage.

By giving administrative museums and NIKU with specialist expertise in archaeology the authority to act as expert bodies, it was the intention of the decision-making procedures to take into account the needs of a knowledge-based system of management of the archaeological heritage. Where responsibilities sit in cases an exemption order is set out in the regulation on separation of professional responsibilities (*Forskrift om faglig ansvarsfordeling m.v. etter kulturminneloven*).

Responsibility for the management of automatically listed artefacts lies with the Ministry of the Environment. In allowing university museums and maritime museums, which in legal terms have the

---

status of independent trusts, to become actively involved in this work, some of the responsibility for supplementary functions such as artefact management and research falls within the scope either of the Ministry of Education and Research or Ministry of Culture.

### **The structure of the current administrative system – The outcome of a historical development**

The current system of heritage management is based on a separation of administrative and research-related activities. In delegating responsibility for archaeological surveys and studies to the university museums, the system of heritage management can draw on wider scientific activities. Indeed, one of the reasons for giving responsibility for automatically listed artefacts to the university museums was to ensure and facilitate access to expertise and available collections. The funding arrangements of the university museums – i.e. a portion of the basic allocation provided by the Ministry of Education and Research – ensures that items retrieved from digs are properly examined and studied. The university museums are also educational institutions for archaeologists in Norway, and although the training aspect is officially a self-contained undertaking, the university museums' collections, field work and archives are frequently used for teaching and training purposes at all stages and levels.

In historical terms, the university museums have less responsibility for managing ship finds and automatically listed underwater artefacts than the independent maritime museums. The Norwegian Maritime Museum and Bergen Maritime Museum are private – i.e. non-governmental – trusts. They do receive some government funding, however. Stavanger Maritime Museum, on the other hand, is party to a partnership which also includes Rogaland county and Stavanger City. The trusts were established and are funded privately. They used to be linked to the shipping industry, and funded by it. The collections tend therefore to concentrate on maritime history rather than archaeology.

In this sense, the Norwegian management of its cultural heritage takes a different approach than what we tend to see in certain other countries, where competitive tendering and privatisation inform much of the management of cultural heritage. According to the philosophy adopted in Norway, the best way of managing

knowledge is by involving the universities' research expertise. It is seen as a guarantee for knowledge-based progress.

### **Tight operating parameters**

The regulatory environment is intended to give the administrative museums and NIKU the ability to oversee the management of automatically listed cultural artefacts in Norway in an efficient and equitable manner. In this study we focus in particular on institutional structure, staffing and funding as the three important constituents of the environment within which administrative museums and NIKU operate. These factors should not, however, be seen in isolation. Institutional affiliation puts constraints on the financial basis which in turn affects the staffing and competence situation.

What primarily distinguishes the eight administrative museums and NIKU in these areas is their wide diversity. The same can be said of the five university museums internally, as well as the three maritime museums which internally are organized as trusts.

As a rule, institutional affiliation appears to be of primary importance when it comes to the terms under which the administrative museums and NIKU operate. This is particularly the case in relation to the execution of the many additional capacities which augment and expand their administrative duties. We are thinking here of capacities such as artefact management, conservation, research and outreach work. The funding of these capacities is defined more in terms of the universities' social responsibility, and for that reason funding is taken from the university museums' basic allocation which in turn is taken from the universities' basic allocation, responsibility for which lies with the Ministry of Education and Research. Similarly, the maritime museums, as independent trusts, use their basic allocations from the Ministry of Culture to finance capacities which complement or augment their administrative responsibilities. The resources thus made available to the university and independent maritime museums define the degree to which these additional capacities receiving funding. As far as our study was able to detect, the university museums appear to keep these capacities afloat largely by taking from the basic allocation. Conversely, in the case of the maritime museums, the basic allocation according to our informants is too small to fund these additional capacities.

---

The independent maritime museums are therefore placed in something of an invidious position. For example, although the Norwegian Maritime Museum receives funding from the City of Oslo, in the opinion of officials at the museum itself, it is far from adequate.

Hard priorities have to be made regarding capacities which are supposed to receive some of their funding from the ministry's budget item 78, in the form of subsidies or grants, a matter of concern that was noted by several interviewees. When these funds are allocated, what tends to lose out is security, hiring of outside expertise and work to improve relations with the county authorities.

With a dependable income from the Ministry of Education, the universities can maintain a broad spectrum of scientific expertise. This is something the university museums partake of as well, also in the execution of their administrative role. They are in a far better position to pursue professional development, and their proximity to research-based knowledge is much closer and more stable than is the case for the independent maritime museums.

In addition to the scientific environment, access to administrative capacity is also important. In this connection institutional affiliation plays a leading role. Insofar as their basic allocations are larger, the university museums can draw on more administrative resources in terms of personnel, accounting capacities and computer technology etc. than the maritime museums as independent trusts.

### **Operating environment and performance of administrative tasks**

Our analysis of the environment in which administrative museums and NIKU perform their roles and responsibilities in the management of the archaeological heritage highlights connections with other institutions as the key variable. This is particularly true in dealing with the many additional capacities that complement and facilitate the execution of administrative tasks, such as collections management and research. This is not an administrative duty under the Cultural Heritage Act, but insofar as the university museums perform this work, it supports the administrative work



of the university museums on automatically listed artefacts and sites.

The university museums' basic allocation gives them the financial freedom to undertake work which borders the administrative tasks but which falls beyond the scope of contributions from developers or the ministry's budget item 78. What is more, the university museums are in a much better position to appoint fulltime staff to work on administrative duties than the maritime museums or NIKU, whose funding is overwhelmingly external.

The university museums also find it easier to develop and retain a diverse scientific staff and stable working environment than the independent trusts. The universities' larger academic communities give them access to specialists which allows them to put excavation results, for example, in a wider scientific context.

Size appears to be critical factor both when it comes to obtaining adequate operational funding, but also for building a diverse and well-informed academic environment, administrative resources and opportunities. This is true of the university museums and maritime museums alike.

### **Research and outreach in the administrative museums and NIKU**

For present purposes we assume that research and scientific development will enable the administrative museums and NIKU to see their administrative responsibilities in a wider scientific context. It would also enhance the learning effects of excavations and give greater meaning and significance to discoveries made during archaeological digs. Taken together, they facilitate ability of the administrative museums and NIKU to realise the goal of a scientifically informed or knowledge-based system of heritage management.

The duty to undertake research and outreach work is placed on university museums precisely in light of their wider importance as social institutions. The same can be said of the basic allocation allocated by the Ministry of Culture to the maritime museums as independent trusts. Indeed, as this study found, it is essentially thanks to the basic allocation that research at the university museums can go ahead. This finding is supported by the structural organization by giving staff with administrative duties an

---

opportunity to do research for a part of the time. In this way, research-based learning links dynamically with learning acquired from administrative work. It is the university museums which are best able to realize this potential in practice.

### **Strengths and weaknesses of the current management model**

In assessing the strengths and weaknesses of the current system of organization and division of responsibilities, we need to ask whether it allows the museums to manage automatically listed artefacts and sites and ship finds in conformity with the original intentions. The answer will vary among the different administrative museums and NIKU.

University affiliation, this study found, enables to a much greater extent the administrative museums to fund adjacent support capacities from money taken from the ministry's basic allocation than is the case of the maritime museums and NIKU as independent trusts. This is partly because the universities are knowledge-producing organizations, with research and scientific progress as two of the most important arenas. In other words, important ancillary functions such as collections management and research, which support the execution of administrative responsibilities, are a natural adjunct to university operations. Academic priorities and activities complement and supplement each other, fostering an internal dynamic between administrative responsibilities and research.

This dynamic is not as prominent in the independent maritime museum setting. These museums will anyway be focused mostly on public outreach and activities, in addition to collections management and research.

Giving administrative responsibilities to the universities has scientific benefits as well. First, there is access to a highly proficient and diverse scientific community, where one can find people with expertise in relatively narrow areas. It is easier therefore to consult with specialists in particular cases and engage in collaborative work requiring a multi or interdisciplinary approach.

University museums have a significant advantage in their proximity to archaeological research communities. This advantage also ensures that the needs of a scientifically informed system of

management are attended to. Four of Norway's five universities are also centres of archaeological training; objects in their possession can therefore be used for training purposes or as a starting point for the writing of a Master's thesis, etc.

The resulting close connections between administrative assessments and scientific research can strengthen the science-based dynamics of the archaeological work on which one is totally dependent to move the academic boundaries and establish new scientific knowledge in the area.

This opportunity to latch scientific research onto the performance of administrative tasks is, arguably, a particular advantage of the way the universities' administrative responsibilities are organized, given the difficulties facing the independent maritime museums and NIKU to fund the study of artefacts and sites under heritage management. This speaks to the basic *raison d'être* for carrying out administrative archaeological assessments. Inasmuch as the issue is the preservation of scientific source material, it is particularly positive that a well-established research body is directly involved in the collection of material.

The economic situation of the maritime museums as independent trusts is far more precarious. This impacts the conservation of ship finds and automatically listed underwater artefacts. Only the Norwegian Maritime Museum can be said to have created a wider research community in the field. Diminishing basic allocations from the Ministry of Culture complicate the prioritization of artefact conservation and research to a degree not unlike that seen at the university museums. There would appear, in other words, to be an opportunity here to strengthen this part of the system of heritage management.

The involvement of the regional authorities in the management of Norway's cultural heritage must be seen as a particularly fortunate circumstance. It facilitates the building of a regional body of experience and knowledge, which can be a great asset since the administrative museums and NIKU are tasked with monitoring and conducting field surveys.

On the other hand, the involvement of the regional authorities could become a challenge if their regional responsibilities expand too far.

---

### **The way ahead: The ideas of the administrative museums and NIKU concerning the development of good management models**

The ideas for new models set forth by the administrative museums and NIKU in relation to expert advice, recommendations and archaeological surveys are based partly on the financial aspects of the current system, and partly on the way academic disciplines and professional roles are divided.

The administrative museums want particularly to have a system of funding which secures adequate funding for activities such as artefact management, conservation, research and outreach, all of which are currently funded by the basic allocations dispensed by the Ministry of Education and Research and Ministry of Cultural Affairs respectively.

With regard to ship finds and automatically listed underwater artefacts and sites, the scientific communities tend to be rather small. This weakens preparedness. In the view of the administrative museums themselves, one has the option either to increase funding to ensure current capacity at the maritime museums or to gather activities together in one or two larger centres. A third option would be to let the university museums do the work of managing all the automatically listed artefacts and sites and ship finds, after the model of Tromsø Museum and Science Museum NTNU.

The different options will have consequences of both a scientific and economic nature, and each should be considered in light of the impact on efforts to achieve the policy goals informing the management of the Norwegian cultural heritage. This should be evaluated further.

A secondary issue here concerns the storage of ship finds. Should they be stored together at the university museums or, in line with the current system, let the maritime museums, including Tromsø Museum and Science Museum NTNU, be in charge of classifying and storing ship finds, while the other university museums classify and store other artefacts discovered in connection with the management of automatically listed objects and sites.

Several interviewees also spoke of the somewhat fragmentary nature of the system of heritage management, expressing a wish to

see a more integrated, rounded management structure, which allows them to see all of their administrative archaeological duties in a wider context. The current tripartite model, some feel, is challenging and needs tightening thematically. One solution would be to create a tighter web of responsibilities, uniting responsibilities for medieval urban sites and other automatically listed artefacts and sites. Or the management of automatically listed artefacts and sites on land and under water could be modelled on the system practised at Tromsø Museum and Science Museum NTNU.

These strategies must also be considered in light of whether it will be possible to find adequate funding models so that the benefits of closer integration can be realized.

---

# 1 Innledning

## 1.1 Målene for prosjektet

Prosjektet har som sitt overordnede mål å synliggjøre forvaltningsmuseenes og NIKUs rammebetingelser, ansvar og rolle i forvaltningen av automatisk fredete kulturminner og skipsfunn. Herunder kommer hvilke rammebetingelser som eksisterer for formidling, kunnskapsproduksjon og forskning på forvaltningsmateriale. Dette vil danne utgangspunktet for en drøftelse av rammebetingelsenes betydning for håndteringen av forvaltningsoppgavene. I dette vil vi også se på hvilke utfordringer forvaltningsmuseene og NIKU opplever i utøvelsen av sitt forvaltningsansvar. Styrker og svakheter ved dagens ordning vil også være en del av drøftelsen, samtidig som vi vil ha et fokus på mulige forbedringsmuligheter innenfor dagens forvaltningsmodell, slik forvaltningsmuseene og NIKU selv opplever det.

## 1.2 Kort om fordelingen av forvaltningsansvar for automatisk fredete kulturminner

Forvaltningsansvaret for automatisk fredete kulturminner er organisatorisk fordelt mellom fylkene, Sametinget, forvaltningsmuseene, NIKU og Riksantikvaren. Samlet ligger myndighetsområdet under Miljøverndepartementet. I saker der det må innhentes tillatelse til inngrep i automatisk fredete kulturminner bygger ansvarsdelingen på en tredelt modell. Fylkeskommunene og Sametinget er varslingsmyndighet, med ansvar for de første kartleggingene. Forvaltningsmuseene og NIKU har en sakkyndig funksjon, med ansvar for utredning og rådgivning, mens Riksantikvaren har vedtaksmyndighet. For inngrep i automatisk fredete

kulturminner i middelalderbyene mv, samt i noen grad for skipsfunn er det visse unntak i denne modellen, men det kommer vi tilbake til i neste kapittel.

Denne studien fokuserer kun på forvaltningsansvaret som ligger til forvaltningsmuseene og NIKU, og henviser bare unntaksvis til det ansvaret som tilligger fylkeskommunene, Sametinget og Riksantikvaren. Dette innebærer at studien vil fokusere på ansvar og rammebetingelser for følgende åtte forvaltningsmuseer: Kulturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo, Arkeologisk museum ved Universitetet i Stavanger, Universitetsmuseet i Bergen, Vitenskapsmuseet ved Norsk teknisk naturvitenskapelig universitet (NTNU), Tromsø museum ved Universitetet i Tromsø, Norsk maritimt museum, Stavanger maritime museum og Stiftelsen Bergens sjøfartsmuseum. I tillegg vil vi også se på forvaltningsansvar og rammebetingelsene for dette for Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU).

I denne rapporten vil vi gjøre følgende begrepsmessige avgrensninger og presiseringer:

Forvaltningsmuseene: Alle de åtte universitets- og sjøfartsmuseene med forvaltningsansvar.

Universitetsmuseene: Omfatter de fem forvaltningsmuseene som har institusjonell tilknytning til et universitet, henholdsvis i Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø. Dette tilsvarer det som i forskriften kalles "landsdelsmuseene".

Stiftelsene: Dette omfatter tre av sjøfartsmuseene, i Oslo, Stavanger og Bergen, samt NIKU. Sjøfartsmuseet i Stavanger er en del av Museum Stavanger.

Sjøfartsmuseene: Omfatter de tre sjøfartsmuseene, Norsk maritimt museum, Stavanger maritime museum og Stiftelsen Bergens sjøfartsmuseum, samt to av universitetsmuseene med forvaltningsansvar for skipsfunn, NTNU Vitenskapsmuseet og Tromsø museum.

Sjøfartsmuseene som er egne stiftelser: Omfatter de tre sjøfartsmuseene som er organisert som stiftelser, Norsk maritimt museum, Stiftelsen Bergens sjøfartsmuseum og Stavanger maritime museum.

Kort oppsummert er forvaltningsmuseenes formelle ansvar avgrenset til:

- (1) Gi faglige uttalelser i dispensasjonssaker.
- (2) Foreta arkeologiske undersøkelser i dispensasjonssaker.
- (3) Forvalte statens eiendomsrett til løse kulturminner.
- (4) Søke etter og registrere skipsfunn.

Grunnlaget for dette ansvaret er å finne i kulturminneloven med tilhørende *Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven* (ansvarsforskriften). Forvaltningsansvaret, slik det defineres i kulturminneloven med den tilhørende ansvarsforskriften, blir gjennomgått i neste kapittel. Dette ansvaret er definert inn under Miljøverndepartementets myndighetsområde.

Utover dette er det også et ønske om forskning og formidling fra de arkeologiske undersøkelsene som gjøres i forbindelse med dispensasjonssaker. Dette tar utgangspunkt i universitetsmuseenes mer samfunnsorienterte rolle som kunnskapsprodusenter. Dette er ansvarsoppgaver som ligger til universitetsmuseene i egenskap av universitetsenheter og som sorterer under Kunnskapsdepartementets myndighetsområde. Dette er – som vi senere skal se – viktig, blant annet når det kommer til spørsmålet om finansiering av forskning på materiale fra forvaltningsutgravningene.

Fem av forvaltningsmuseene er universitetsmuseer, mens tre er sjøfartsmuseer. To av sjøfartsmuseene, Norsk maritimt museum og Stiftelsen Bergens sjøfartsmuseum er stiftelser, mens Stavanger maritime museum er en del av det kommunale Museum Stavanger AS.

Tre av universitetsmuseene har kun ansvaret for de automatiske fredete kulturminnene på land, mens de to andre universitetsmuseene, NTNU Vitenskapsmuseet og Tromsø museum ved Universitetet i Tromsø, både har ansvaret for automatisk fredete kulturminner og skipsfunn. For skipsfunn er det en vernegrense på 100 år. Skipsfunn og statens eiendomsrett til disse defineres i kulturminneloven § 14 første ledd, der det heter at:

Staten skal ha eiendomsretten til mer enn hundre år gamle båter, skipsskrog, tilbehør, last og annet som har vært om bord eller deler av slike ting når det synes klart etter forholdene at det ikke lenger er rimelig



mulighet for å finne ut om det er noen eier eller hvem som er eier.

(Kilde: Kulturminneloven § 14 første ledd)

I tillegg til disse åtte museene har Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU) et ansvar for arkeologiske undersøkelser av automatisk fredete middelalderkulturminner i by, inkludert kirkeanlegg. Dette ansvaret defineres videre i neste kapittel.

I tillegg er NIKU faglig rådgiver for Riksantikvaren for de samme kulturminnene. NIKU har ikke ansvar for gjenstandsmagasiner fra sine utgravninger. Disse leveres til det aktuelle forvaltningsmuseet. NIKU er en uavhengig forskingsstiftelse

Fordelingen av ansvar for automatisk fredete kulturminner mellom forvaltningsmuseene er definert geografisk. Kulturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo har ansvar for ti fylker; Østfold, Akershus, Oslo, Vestfold, Hedmark, Oppland, Buskerud, Telemark samt Aust- og Vest-Agder. Norsk maritimt museum har ansvaret for skipsfunn for de samme ti fylkene. Arkeologisk museum i Stavanger og Stavanger maritime museum har ansvaret for henholdsvis automatisk fredete kulturminner på land og under vann samt skipsfunn i Rogaland. Den samme arbeidsdelingen foreligger mellom Universitetsmuseet i Bergen og Stiftelsen Bergens sjøfartsmuseum i Hordaland, Sogn og Fjordane og deler av Møre, mens NTNU Vitenskapsmuseet har ansvaret for automatisk fredete kulturminner og skipsfunn i resten av Møre, Romsdal, Sør- og Nord-Trøndelag, samt deler av Nordland. Tromsø museum har det samme ansvarsområdet som NTNU Vitenskapsdepartementet i resten av Nordland, Troms og Finnmark. Kulturminner på Svalbard er sysselmannens ansvar.

NIKUs ansvarsområde er knyttet til middelalderbyene, det vil si Hamar, Oslo, Tønsberg, Sarpsborg, Skien, Stavanger, Bergen og Trondheim. Deres øvrige ansvarsområde defineres i kapittel 2.

Dette gir store variasjoner de ulike institusjonene imellom, både med hensyn til tilknytningsform, ansvarsområde og det geografiske nedslagsfeltet. Hvilke føringer dette legger på rammebetingelsene og ivaretagelsen av forvaltningsansvaret skal vi komme tilbake til etter hvert i denne rapporten.

### 1.3 Hovedproblemstillinger

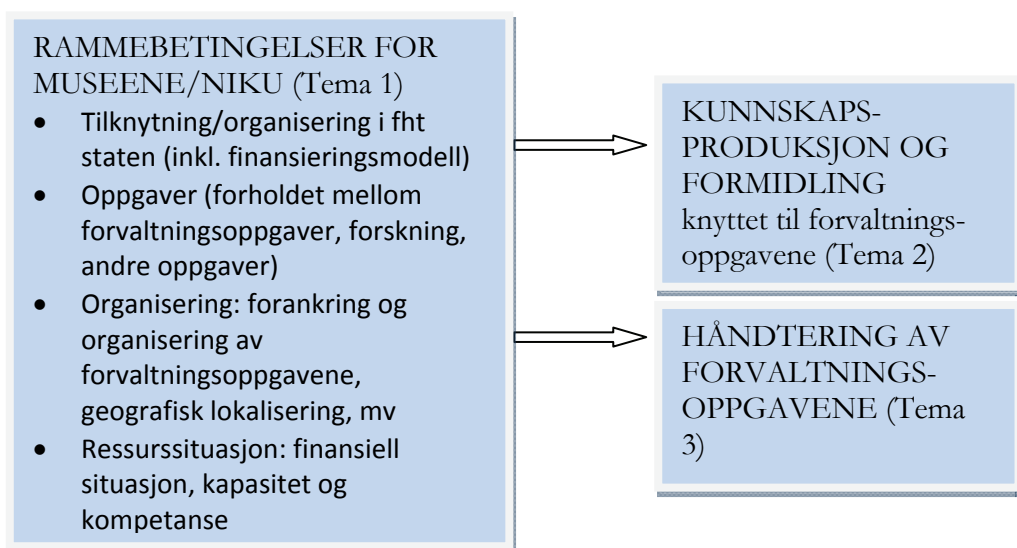
I denne rapporten vil vi gi en oversikt over forvaltningsmuseenes og NIKUs ansvar og rolle i forvaltningen av automatisk fredete kulturminner i Norge, samt gi en fremstilling av de ni institusjonenes rammebetingelser for å ivareta disse oppgavene. Dernest vil vi se på rammebetingelsenes betydning for utøvelsen av ansvaret samt styrker og svakheter ved dagens ordning, sett fra forvaltningsmuseenes og NIKUs side.

Dette prosjektet vil således ha tre hovedproblemstillinger.

1. Hvordan er rammebetingelsene for forvaltningsmuseenes og NIKUs håndtering av lovpålagte forvaltningsoppgaver – herunder organisering, bemanning og ressurser?
2. Hvordan sikres kunnskapsproduksjon og formidling innenfor dagens system?
3. Hvordan er sammenhengen mellom dagens organisering, bemanning og ressurser og forvaltningsmuseenes og NIKUs løsning av forvaltningsoppgavene? Dette innebærer å belyse styrker og svakheter med dagens organisering, rollefordeling og rolleutøvelse i forhold til nasjonale mål innenfor kulturminnefeltet.

Disse tre hoveddelene av prosjektet skisseres i Figur 1.1.

Figur 1.1 *Analysemodell for prosjektets tre hoveddeler.*



Det store mangfoldet i de ni institusjonenes tilknytningsform, oppgaver, organisering og ressurser, gir klare forskjeller i rammebetingelser for forvaltningsmuseenes og NIKUs løsning av de forvaltningsoppgavene de har ansvar for, samt tilgrensende funksjoner som samlingsforvaltning, forskning og formidling.

## 1.4 Rapportens disposisjon

I neste kapittel vil vi beskrive forvaltningsmuseenes og NIKUs formelle ansvar slik det er definert i ansvarsforskriften etter kulturminneloven. Deretter ser vi kort på datakilder og metodiske innfallsvinkler i studiens kapittel 3. I kapittel 4 ser vi nærmere på noen hovedtrekk i norsk kulturminneforvaltning, før vi i kapittel 5 drøfter rammebetingelsene. Der ser vi særlig på den organisatoriske strukturen, bemanning og kompetanse samt finansierings-systemene. I kapittel 6 drøfter vi rammebetingelsenes betydning for håndtering av forvaltningsoppgavene. Institusjonenes rolle som kunnskapsprodusenter og -formidlere er tema for kapittel 7, før vi i kapittel 8 sammenfatter diskusjonene og ser på styrker og svakheter ved dagens modell og gjengir noen synspunkter fra forvaltningsmuseene og NIKU på hvilke løsninger de ser for en god organisering av det arkeologiske kulturminneforvaltningen.

## 2 Formell arbeidsdeling og organisering i forvaltningen av automatisk fredete kulturminner

Lovgrunnlaget for tillatelse til inngrep i automatisk fredete kulturminner og skipsfunn fremkommer i kulturminneloven<sup>2</sup>, mens ansvarsfordelingen fremgår av forskrift om faglig ansvarsfordelingen med videre etter kulturminneloven.<sup>3</sup> I dette kapitlet vil vi både se på lovgrunnlaget for inngrep i automatisk fredete kulturminner samt definere forvaltningsmuseenes og NIKUs ansvar for dette. Avslutningsvis vil vi også komme inn på lovgrunnlag relevant for tilgrensede aktiviteter som magasinforvaltning, forskning og formidling. Dette vil først og fremst knytte seg til universitetsmuseene og deres allmenne samfunnsansvar.

### 2.1 Lovgrunnlaget

I utgangspunktet er formålet med kulturminneloven at:

Kulturminner og kulturmiljøer med deres egenart og variasjon skal vernes både som del av vår kulturarv og identitet og som ledd i en helhetlig miljø og ressursforvaltning.

(Kilde: Kulturminneloven § 1 første ledd.)

---

<sup>2</sup> Lov om kulturminner av 9. juni 1978 nr. 50

<sup>3</sup> FOR 1979, 02-09 nr 8785: Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven.

Det heter videre at:

Det er et nasjonalt ansvar å ivareta disse ressurser som vitenskaplig kildemateriale...(..).

(Kilde: Kulturminneloven § 1 annet ledd)

Ved inngrep i automatisk fredete kulturminner eller vernet skipsfunn er det påkrevd med tillatelse, jmfør kulturminneloven §§ 8 og 14. Kulturminneloven og forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven gir de prosessuelle bestemmelsene for slike tillatelser.

Hvilke kulturminner som er automatisk fredet fremgår av § 4, som viser til minner fra oldtid og middelalder, inntil år 1537 og samiske kulturminner eldre enn 100 år.

Staten har i tillegg eiendomsrett til løse kulturminner etter nærmere bestemmelser gitt i kulturminneloven §§ 12 og 14.

Forvaltningsmuseenes og NIKUs ansvarsområde og rolle springer blant annet ut av kulturminneloven § 8, som omhandler tillatelse til inngrep i automatisk fredete kulturminner. Etter § 8 første ledd må det meldes fra til myndighetene om noen planlegger iverksatt tiltak som berører automatisk fredete kulturminner etter § 3 første ledd. Det heter således:

Vil noen sette i gang tiltak som kan virke inn på automatisk fredete kulturminner på en måte som nevnt i § 3 første ledd, må vedkommende tidligst mulig før tiltaket planlegges iverksatt melde fra til vedkommende myndighet eller nærmeste politimyndighet. Vedkommende myndighet avgjør snarest mulig om og i tilfelle på hvilken måte tiltaket kan iverksettes.

(Kilde: Kulturminneloven § 8 første ledd)

Ved planlegging av tiltak foreligger det etter kulturminneloven § 9 en undersøkelsesplikt for hvorvidt dette virker inn på automatisk fredete kulturminner. Det heter således i § 9 første ledd at:

Ved planlegging av offentlige og større private tiltak plikter den ansvarlige leder eller det ansvarlige forvaltningsorgan å undersøke om tiltaket vil virke inn

på automatisk fredete kulturminner på en måte som nevnt i § 3 første ledd, jfr. § 8 første ledd.

(Kilde: Kulturminneloven § 9 første ledd)

Hvem som helt konkret er rette myndighet, fremgår av ansvarsforskriften.

## 2.2 Ansvarsfordeling innenfor forvaltning av automatisk fredete kulturminner

Faglig ansvarsfordeling for automatisk fredete kulturminner og skipsfunn går frem av *Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven* (ansvarsforskriften). Denne definerer de ulike forvaltningsmuseenes og NIKUs ansvar i forvaltningssaker.

I følge forskriftens § 1, punkt 1, heter det at det er Riksantikvaren som gir *tillatelse til inngrep i automatisk fredete kulturminner* etter kulturminneloven § 8, første, annet og fjerde ledd. Det er også Riksantikvarens ansvar å *avgjøre om det skal grave frem, flytte, granske og ta opp mer enn 100 år gamle båter, skipsstrog, tilbehør, last mv.* samt *gi tillatelse til inngrep i skipsfunn*, etter kulturminneloven § 14 annet ledd. Dette fremgår av ansvarsforskriften, § 1, punkt 1.

Innenfor hvert fylke er vedkommende fylkeskommune rette myndighet etter kulturminneloven § 8, første ledd, når det gjelder å *motta melding om tiltak som kan virke inn på automatisk fredet kulturminne*, etter ansvarsforskriften § 1. For samiske kulturminner er Sametinget rette myndighet etter samme bestemmelse. Fylkeskommunen er også rette myndighet til å *motta planer om og avgi uttalelse til tiltak som kommer inn under reglene om undersøkelsesplikt*, etter kulturminneloven § 9 annet ledd. For samiske kulturminner er Sametinget rette myndighet.

Etter kulturminneloven § 11 første ledd, er fylkeskommunen også rette myndighet til å *søke etter, registrere og vedlikeholde med videre automatisk fredete kulturminner, med unntak av automatisk fredete kulturminner fra middelalder for så vidt gjelder kirker, klostre og kirkelig anlegg, borger og befestninger, byanlegg og rester av slike og stående bygninger av alle slag*, som det heter i ansvarsforskriften § 1. Det er også fylkeskommunen som etter forskriftens § 1, skal *motta meldinger om funn av løse kulturminner*, jmfør kulturminneloven § 13 annet ledd.

Dette innebærer at det er fylkeskommunen som gjør den første befaringen, vurderer saken, gjør forundersøkelser og registreringer ved dispensasjonssaker etter kulturminneloven § 8 første ledd. For automatisk fredete samiske kulturminner gjøres dette av Sameetinget. For skipsfunn er fylkeskommunene varslingsmyndighet, mens det er forvaltningsmuseene med ansvar etter kulturminneloven § 14, som gjør de konkrete befaringsene.

I følge ansvarsforskriften § 1 punkt 3 er Kulturhistorisk museum, Arkeologiske museum i Stavanger, Universitetsmuseet i Bergen, NTNU Vitenskapsmuseet og Tromsø Museum rette myndighet etter kulturminneloven § 11 første ledd, å *søke etter, registrere og vedlikeholde mv. automatisk fredete kulturminner, med unntak av automatisk fredete kulturminner fra middelalder for så vidt gjelder kirker, klostre og kirkelig anlegg, borger og befestninger, byanlegg og rester av slike og stående bygninger av alle slag*. Dette gjelder også spørsmålet om det skal granskes, graves mv., jmfør kulturminneloven § 11. De nevnte universitetsmuseene har også ansvar etter kulturminneloven § 14 annet ledd, å *avgjøre om det skal grave frem, granske og ta opp båter, skips-skrog, tilbehør, last mv. for så vidt gjelder skipsfunn på land fra oldtid og middelalder*.

I henhold til ansvarsforskriften § 1, punkt 4, er NTNU Vitenskapsmuseet, Tromsø museum, Norsk maritimt museum og Stavanger maritime museum samt Stiftelsen Bergens sjøfartsmuseum rette myndighet til å *søke etter, registrere og vedlikeholde mv automatisk fredete kulturminner under vann*, i henhold til kulturminneloven § 11 første ledd. Likeledes er de sistnevnte museer rette myndighet til å *avgjøre om det skal grave frem, granske og ta opp mer enn 100 år gamle båter, skips-skrog, tilbehør, last mv. for så vidt gjelder andre skipsfunn som er nevnt under § 1, nr 3* (av ansvarsforskriften), etter kulturminneloven § 14, annet ledd. Det heter videre også at sjøfartsmuseene er rette myndighet etter § 14 tredje ledd i kulturminneloven, som omhandler å *motta melding om funn, og avgjøre om funn kan overlates til finner eller grunneier for så vidt gjelder andre skipsfunn enn nevnt under § 1 nr 3* (av ansvarsforskriften).

Ansvar for gjennomføring av arkeologisk arbeid i forbindelse med automatisk fredete kulturminner og skipsfunn samt forvaltning av løse kulturminner fremgår av ansvarsforskriftens kapittel 2.

Her heter det i § 4 at når *Riksantikvaren gir tillatelse etter kulturminneloven § 8 første og annet ledd eller aksepterer kommunal arealdisponeringsplan etter plan- og bygningsloven, jmfør kulturminneloven § 8 fjerde ledd skal landsdelsmuseene (universitetsmuseene red mrk.) forestå arkeologiske utgravninger mv. med unntak av automatisk fredete stående bygninger av alle slag.*

Videre heter det at NIKU skal *forestå arkeologiske utgravninger mv. av automatisk fredete kulturminner fra middelalder for så vidt gjelder kirker, klostre og kirkelig anlegg, borger og befestninger, byanlegg og rester av slike og stående bygninger av alle slag.*

I kapittel 2, § 5 i ansvarsforskriften heter det videre om gjennomføring av arkeologiske arbeider mv. under vann og av skipsfunn mv., at når *Riksantikvaren gir tillatelse etter kulturminneloven § 8 første eller annet ledd, eller kulturminneloven § 14 annet ledd, annet punktum skal landsdelsmuseene (universitetsmuseene red. merk.) forestå arkeologisk arbeid knyttet til båter, skips-skrog, tilbehør, last mv. for skipsfunn på land fra oldtid og middelalder, mens sjøfartsmuseene skal forestå arkeologisk arbeid under vann og arbeid knyttet til båter, skips-skrog, tilbehør, skipsfunn, last mv. og andre skipsfunn nevnt under § 5 nr 1 (ansvarsforskriften).*

Forvaltningsmuseenes og NIKUs ansvarsområder og oppgaver oppsummeres i Tabell 2.1.



Tabell 2.1 *Forvaltningsmuseenes og NIKUs oppgaver knyttet til forvaltning av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer*

	Universitetsmuseer			Universitets- og sjøfartsmuseer		Sjøfartsmuseer som er egne stiftelser			NIKU
	Kulturhistorisk museum	Arkeologisk museum i Stavanger	Universitetsmuseet i Bergen	Tromsø museum	Vitenskapsmuseet	Norsk maritimt museum	Stavanger maritime museum	Bergens sjøfartsmuseum	
Uttalelser/faglige tilrådninger til søknader om dispensasjon fra automatisk fredn.	X	X	X	X	X	X	X	X	Kun faglig rådgiver for RA
Arkeologiske undersøkelser av automatisk fredete kulturminner – over vann (unntatt kirker etc)	X	X	X	X	X				
Arkeologiske undersøkelser av kirker etc.									X
Arkeologiske undersøkelser av automatisk fredete kulturminner og skipsfunn etc. – under vann				X	X	X	X	X	
Samlingsforvaltning: konservering, systematisering, sikring, ivaretagelse og magasinering	X	X	X	X	X	X	X	X	
Kunnskapsproduksjon og formidling	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Søking/kartlegging av skipsfunn og automatisk fredete kulturminner under vann				X	X	X	X	X	

## 2.3 Forvaltningsrelaterte oppgaver under tilgrensede ansvarsfelt

Forvaltningsansvaret for automatisk fredete kulturminner og skipsfunn, slik vi har skissert prosessene ovenfor, er Miljøvern-departementets ansvar. Universitetsmuseenes sentrale rolle i dette innebærer imidlertid at oppgaver løses innenfor institusjoner som ligger under et annet departement, Kunnskapsdepartementet. Dette har betydning både for ansvarlinjer innenfor støtte-funksjoner som tilgrenser og supplerer forvaltningsoppgavene, som magasinforvaltning og konservering, samt for oppfølging av funnmateriale og kunnskapen det gir, blant annet i form av forskning og studentarbeider.

Universitetsmuseenes ansvar for kunnskapsproduksjon generelt og samlingsforvaltning spesielt springer ut av det som ofte vises til som deres ansvar som samfunnsinstitusjoner. I NOU 2006: *Kunnskap for fellesskapet* heter det således i kapittel 3 at:

Universitetsmuseene deler samfunnsansvar med de øvrige museene. De har ansvar i kraft av betydelige samlinger, forvaltningsoppgaver, forskningspotensial og spesialkompetanse, og universitetsmuseene har et spesielt ansvar for å ivareta kunnskap på områder som de langt på vei er alene om. Dette gjelder særlig arkeologiske undersøkelser, taksonomi og visse typer konservering.

(Kilde: NOU 2006:8, Kunnskap for fellesskapet, avsnitt 3.1.)

Utvalget bak meldingen bygger opp under universitetenes formål, slik det blant annet kommer til uttrykk i formålsparagrafen i Lov om universiteter og høyskoler (§ 1-1). Der heter det at loven har som formål å legge til rette for at universiteter og høyskoler:

Utfører forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid på høyt internasjonalt nivå.

( Kilde: Lov om universiteter og høyskoler, § 1-1)

Gjennom universitetsmuseenes ansvar for samlingsforvaltning og konservering, forskning og formidling ligger det også et finansielt ansvar, som går via universitetsmuseenes andel av den grunnbevilgningen Kunnskapsdepartementet hvert år overfører til universitetene. Denne andelen, museets basisbevilgning, vil blant annet finansiere virksomheter ved universitetsmuseet som er relatert til forvaltningsoppgavene, men ikke finansiert eksplisitt som sådanne. Således kommer for eksempel ikke samlingsforvaltning og forskning inn under de finansieringsordningene som er definert for forvaltningsvirksomheten, som er tiltakshaverfinansiert eller finansiert over den såkalte post 78 over statsbudsjettet. Dette vil vi komme nærmere tilbake til i kapittel 5.

Universitetsmuseene har mange oppgaver som kan sies å være relatert til forvaltningsoppgavene, som magasinering, konservering, og ikke minst forskning og kunnskapsoppbygging, men som er definert som en del av museets ordinære virksomhet og finansiert av universitetets grunnbevilgning. Sjøfartsmuseene forventes også å ivareta noen av disse oppgavene og finansiere dem over sin basisbevilgning. Norsk maritimt museum og Stiftelsen Bergens sjøfartsmuseum utfører betydelige materialforvaltningsoppgaver, men uten at dette i samme grad har den finansieringen som ligger til grunn for dette arbeidet innenfor universitetssystemet. Dette skal vi komme tilbake til. Viktigst her er å understreke at universitetsmuseene ivaretar mange oppgaver som supplerer og tilgrenser deres forvaltningsansvar, men hvor det er en del av den ordinære driften ved universitetsmuseene og finansiert av Kunnskapsdepartementet. Dette gjør Kunnskapsdepartementet til en viktig bidragsyter på dette området. For sjøfartsmuseene som er egne stiftelser, som i egenskap av museer får tilskudd fra Kulturdepartementet, blir også Kulturdepartementet relevant å trekke inn i en viss forstand som aktør i finansieringen av støttefunksjoner til forvaltningen av automatisk fredete kulturminner og skipsfunn, som magasinforvaltning, kunnskapsutvikling med videre.

## 2.4 Kort oppsummering: Tredelt beslutningsmodell i kulturminneforvaltningen

I hovedsak følger forvaltningsansvaret ved dispensasjonsvedtak for automatisk fredete kulturminner og skipsfunn en tredelt beslutningsmodell. Fylkeskommunene har ansvaret som varslingsmyndighet og foretar den første kartleggingen *in situ*. I plansaker er det fylket som koordinerer den samlede uttalelsen, inkludert saker som involverer automatisk fredete kulturminner fra middelalderbyer og skipsfunn. Forvaltningsmuseene og NIKU forestår den faglige utredningen og kommer med anbefalinger, mens Riksantikvaren er beslutningsmyndighet.

Fylkeskommunene foretar imidlertid ikke befaringer og undersøkelser knyttet til skipsfunn og automatisk fredete kulturminner under vann. Dette gjøres av sjøfartsmuseene. Sjøfartsmuseene skal vurdere om tiltaket eventuelt er i konflikt med skipsfunn eller automatisk fredete kulturminner under vann. For skipsfunn og automatisk fredete kulturminner under vann har dette blant annet sin begrunnelse i at arkeologiske undersøkelser under vann forutsetter helt egne metodiske tilnærminger. Personell må ha dykkerkompetanse og tilstrekkelig godkjent materiell må være tilgjengelig. Dette ville være svært ressurskrevende å etablere i alle landets fylker. For saker knyttet til automatisk fredete kulturminner i by fra middelalderen, samt kirker, klostre, og kirkelige anlegg, borger og befestninger, byanlegg og rester av slike og stående bygninger av alle slag, er Riksantikvaren varslingsmyndighet.

Etableringen av forvaltningsmuseene og NIKU, som har spesialkompetanse innenfor arkeologi, som sakkyndige instanser i beslutningsprosessen, har som hensikt å ivareta hensynene til en kunnskapsbasert forvaltning av de arkeologiske kulturminnene.

Ansvarsfordelingen i dispensasjonssaker defineres i ansvarsforskriften. I hvilken grad dette har gitt en avklart rollefordeling i praksis, vil være et empirisk spørsmål.

Ansvaret for forvaltningen av automatisk fredete kulturminner og skipsfunn ligger til Miljøverndepartementet. Ved å la universitetsmuseene være aktive i dette arbeidet, er en del av ansvaret for supplerende funksjoner som materialforvaltning og forskning lagt

inn under Kunnskapsdepartementets funksjonsområde. Det samme gjelder i forhold til Kulturdepartementet når det kommer til sjøfartsmuseene som er egne stiftelser. Hvorvidt dette sikrer at disse funksjonene holdes på et adekvat nivå, skal vil vi komme tilbake til i analysedelen i kapittel 6 og 7.

### 3 Datakilder og metodiske innfallsvinkler

Denne analysen av forvaltningsmuseenes og NIKUs rammebetingelser, ansvar og rolle i forvaltningen av arkeologiske kulturminner bygger på ulike kilder og metodiske innfallsvinkler. Disse kan grupperes som:

- Statlige føringer uttrykt gjennom lover og forskrifter. Den mest sentrale her er kulturminneloven med tilhørende ansvarsforskrift
- Verksted med Riksantikvaren og Miljøverndepartementet
- Kartleggingsundersøkelse til forvaltningsmuseene og NIKU
- Verksted med forvaltningsmuseene og NIKU
- Besøk hos og intervjuer med representanter for samtlige forvaltningsmuseer og NIKU

#### **Statlige føringer**

Studien har tatt utgangspunkt i de statlige føringene for forvaltningsmuseenes og NIKUs roller og ansvar i forvaltningen av automatisk fredete kulturminner i Norge. De viktigste her er:

- Kulturminneloven
- Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv etter kulturminneloven

Utover dette bygger vi også på retningslinjer knyttet til budsjettering som en viktig kilde til forståelse av forvaltningsmuseenes og NIKUs økonomiske rammer. Den viktigste her er:

- Utgifter til særskilt granskning av automatisk fredete arkeologiske kulturminner og skipsfunn, jmfør kulturminneloven §§ 8 og 14, jmfør § 10. Retningslinjer for budsjettering og regnskap.

### **Verksted med Riksantikvaren og Miljøverndepartementet**

Tidlig i prosjektperioden ble det arrangert et verksted med ansatte hos Riksantikvaren og Miljøverndepartementet. Hensikten med verkstedet var å belyse problemstillingene i prosjektet og gi forskerne innspill om hvordan staten opplever at forvaltningsmuseene og NIKU løser sine forvaltningsoppgaver.

### **Kartleggingsundersøkelse til forvaltningsmuseene og NIKU**

I samarbeid med oppdragsgiver ble det utarbeidet en kartleggingsundersøkelse til forvaltningsmuseene og NIKU. Hensikten med undersøkelsen var å få inn opplysninger om den enkelte institusjons organisering, ressurser, bemanning og forskningsaktivitet.

Mottakerne av skjemaet tolket imidlertid spørsmålene noe ulikt. Dette må vi ta høyde for ved sammenlikninger på tvers av institusjonene, basert på resultater fra denne kartleggingen. Vi velger derfor i drøftelsen av resultater fra kartleggingsstudien å gjengi resultatene mer kvalitativt enn kvantitativt.

En mulig feilkilde når en skal gjengi for eksempel antall årsverk brukt på forvaltningsoppgaver, er at forvaltningsvirksomheten, i særlig grad ved universitetsmuseene, er så vidt tett knyttet til museenes øvrige virksomhet, at det har vist seg vanskelig å telle helt presist antall årsverk. Noen stillinger er nesten utelukkende siktet inn mot forvaltningsoppgaver, andre jobber kun mindre andeler med forvaltningsoppgaver, for eksempel når det er saker innenfor vedkommendes kompetansefelt.

Et annet område der det er vanskelig å sammenlikne på tvers, er når det kommer til forskning og publiseringspoeng. Noen publiserer mye, men i liten grad i en form som telles i form av publiseringspoeng. Publiseringspoeng vil derfor ikke gi et dekkende bilde for forskningsvirksomheten ved museene. Dette innebærer at det på en del områder ikke har latt seg gjøre å finne

sammenliknbare tall for forvaltningsmuseenes og NIKUs virksomhet.

### **Verksted med forvaltningsmuseene og NIKU**

Det er gjennomført et verksted med forvaltningsmuseene og NIKU. Alle forvaltningsmuseene og NIKU var representert. Hensikten var å belyse forvaltningsmuseenes og NIKUs oppfatning av egne rammebetingelser, og av rammebetingelsenes betydning for håndtering av forvaltningsoppgavene og forskningen på materiale fra forvaltningsutgravningene. Også representanter fra Riksantikvaren og Miljøverndepartementet deltok i verkstedet.

### **Besøk hos og intervjuer med representanter for samtlige av forvaltningsmuseene og NIKU**

I etterkant av kartleggingsundersøkelsen og verkstedene har det blitt gjennomført intervjuer ved samtlige forvaltningsmuseer prosjektet omfattet og NIKU. Intervjuene har vært tematisk delt i fem:

- Forvaltningsoppgavenes plass i forvaltningsmuseene og NIKUs totale virksomhet
- En gjennomgang av rammebetingelsene, herunder organisering, bemanning og finansieringssystemer
- Forskning og formidling som del av forvaltningsoppgavene, muligheter, erfaringer og samlet virksomhet
- Rammebetingelsenes betydning for utøvelsen av forvaltningsoppgavene
- Styrker og svakheter ved dagens modell, sett fra forvaltningsmuseets og NIKUs side, herunder forslag til mulige forbedringer og alternative modeller for utøvelse av forvaltningsansvaret og løsning av oppgavene

Intervjuene har blitt gjennomført ved besøk på alle forvaltningsmuseene og NIKU. To av intervjuene har funnet sted kun med én informant til stede, i begge tilfellene lederen for den relevante seksjonen eller tilsvarende. Fire av intervjuene har funnet sted med to informanter, i alle tilfellene en representant for den faglige ledelsen; seksjonsleder og en representant for den administrative ledelsen; direktør ved forvaltningsmuseet eller relevant administrativ leder. Tre av intervjuene har funnet sted som gruppeintervjuer



med fra tre til syv informanter. Her har både faglig leder ved utøvende seksjon samt administrativ ledelse vært til stede.

Intervjuene har vært svært verdifulle i forhold til å gi innsikt i mangfoldet av både oppgaver forvaltningsmuseene og NIKU er tillagt og muligheter for å ivareta disse.

## 4 Hovedtrekk i norsk kulturminneforvaltning

Et viktig grunnlag for å forstå arbeidsdelingen innenfor kulturminneforvaltningen og forvaltningsmuseenes og NIKUs roller og ansvar, er å finne i utviklingen av i norsk kulturminneforvaltning.

I dette kapitlet vil vi gi et kort tilbakeblikk på etableringen og utviklingen av forvaltningsansvaret for arkeologiske kulturminner her i landet. Vi begynner med å se på hva *forvaltning av offentlig virksomhet* innebærer før vi kort ser på de nasjonale målene for kulturminneforvaltningen som organiseringen av kulturminneforvaltningen i Norge er ment å ivareta.

### 4.1 Forvaltning som offentlig ansvarsområde

Offentlig forvaltning har som hovedoppgave å iverksette statens politikk på et offentlig ansvarsområde, i dette tilfellet statens ansvar etter kulturminneloven for automatisk fredete kulturminner og skipsfunn. I prinsippet vil forvaltningen være dels regelstyrt og dels målstyrt. Regelstyringen er ment å ivareta hensynet til nøytralitet og upartiskhet, i tillegg til forutsigbarhet i forvaltningen. Samtidig er det definert mål for sektoren, som skal være retningsgivende blant annet der forvaltningsorganet står overfor ulike veivalg.

Det er ikke uproblematisk for staten å sette ut forvaltningsoppgaver til aktører som er selvstendige rettssubjekt. Regjeringen utarbeidet i 2005 en *Sjekkliste for utsetting av forvaltningsoppgaver* (FAD 2005) for å sikre at forvaltningsrettslige hensyn ble ivaretatt ved overføring av slike oppgaver. Dokumentet viser hvilke betingelser

som må være oppfylt for at utsetting av forvaltningsoppgaver skal være lovlig og hensiktsmessig.

Ikke-offentlige aktører som er delegert forvaltningsoppgaver forventes å følge de samme hensynene til god forvaltningsførsel som offentlig myndigheter. Dette betyr at forvaltningsorganene forventes å være i stand til å sikre kvalitet, tilgjengelighet, rettferdighet og økonomisk effektivitet i løsningen av sine oppgaver. Dette vil også gjelde forvaltningen av automatisk fredete kulturminner og skipsfunn.

Forvaltningen av automatisk fredete kulturminner og skipsfunn vil dels være målstyrte og dels være regelstyrte. Sektoren har, som vi vil se i neste avsnitt, noen overordnede målsettinger blant annet knyttet til å redusere det årlige tapet av kulturminner. Skal tap finne sted, gjennom dispensasjon fra den automatiske fredningen, skal kulturminnet dokumenteres og registreres.

Sektoren preges også av stor grad av regelstyring. For å hindre vilkårlighet er det etablert prosessregler som blant annet er ment å veie hensynet til vern opp mot andre samfunnsinteresser. Skal dispensasjon først gis, skal det skje gjennom en prosess som på best mulig måte dokumenterer kulturminnet i en form som kan brukes til å utvide vår kunnskap og forståelse for tidligere tider, og sikre denne for ettertiden.

## 4.2 Nasjonale mål innenfor kulturminnevernet

Regjeringens mål for kulturminnepolitikken formuleres slik i St.meld. 16 (2004-2005):

- Mangfoldet av kulturminner og kulturmiljøer skal tas vare på som bruksressurser og grunnlag for kunnskap, opplevelse og verdiskaping
- Et representativt utvalg av kulturminner og kulturmiljøer som dokumenterer geografisk, sosial, etnisk, næringsmessig og tidsmessig bredde skal gis varig vern gjennom fredning.

Et av de overordnede målene på kulturminnefeltet er å minimalisere det årlige tapet i kulturminner. Som det heter i de nasjonale målene i 2012:

Det årlege tapet av verneverdige kulturminne og kulturmiljø skal ikkje overstige 0,5 prosent innan 2020. (Kilde: Prop.1 S (2012-2013); side 237)

For automatisk freda arkeologiske kulturminne skal det årlege tapet ikkje overstige 0,5 prosent innan 2020. (Kilde: Prop.1 S (2012-2013); side 238)

Som indikator på grad av måloppnåelse, er det utarbeidet en indikator for prosentvis årlig tap av kulturminner i utvalgte områder. Denne indikatoren heter det i Prop.1 S (2012-2013)<sup>4</sup> at det foreløpig ikke kan rapporteres på, men at det blir arbeidet med å etablere et langsiktig overvåkningsprogram for verneverdige kulturminner.

Allerede i St.meld. nr. 16 (2004-2005) vedgikk regjeringen at målene ikke var nådd: Resultatet er at tilstanden for viktige kulturminner er dårligere enn den var da de nasjonale målene ble fastsatt i 2000. Ambisjonene justeres derfor til målet om maksimalt 0,5 prosent årlig tap skal nås innen år 2020. Samtidig heter det i meldingen fra 2004-2005, i forbindelse med Nasjonalt resultatmål 2, at:

Fredete og fredningsverdige kulturminner og kulturmiljøer skal være sikret og ha ordinært vedlikeholdsnivå innen 2020.

Og som nasjonalt resultatmål 3, at:

Den geografiske, sosiale, etniske, næringsmessige og tidsmessige bredden i de varig vernete kulturminnene og kulturmiljøene skal bli bedre, og et representativt utvalg skal være fredet innen 2020.

(Kilde: St.meld.nr 16, 2004-2005:16).

---

<sup>4</sup> Prop.1 S (2012-2013); side 237.

### 4.3 Etableringen av kulturminneforvaltning som felt. Forvaltningsarkeologi som nasjonsbyggende element

Den antikvariske bevisstheten har gjennomgått en dramatisk utvikling fra opplysningstidens gryende fokus på runesteiner og gravhauger her til lands, over de første organisatoriske etableringer av arkeologiske miljøer, til Fortidsminneloven i 1905 og kulturminneloven av 1978. Av museene ble *Det Kongelige Norske Videnskabers Selskab* i Trondheim, med tilhørende museum, *Vitenskapsmuseet*, etablert allerede i 1760.<sup>5</sup> *Historisk museum* i Bergen kom i 1825, *Oldsaksamlingen* ved Universitetet i Oslo i 1829, *Tromsø museum* i 1872 og *Stavanger museum* i 1875.<sup>6</sup> I den første tiden var det særlig innsamling av gjenstander prioritert.

I siste halvdel av 1800-tallet var det et særlig fokus på gjenstander (løse kulturminner), og en rekke gravhauger ble gravet ut. Her var både de arkeologiske museene og Fortidsminneforeningen aktive, og i 1905 blir Fortidsminneloven<sup>7</sup> vedtatt som blant annet regulerte arbeidsdelingen mellom disse og etablerte et automatisk lovvern for alle kulturminner fra før reformasjonen (1537).<sup>8</sup> De arkeologiske landsdelsmuseene fikk ansvaret for arkeologiske kulturminner, mens Fortidsminneforeningen tok seg av bygningsvernet. De sistnevnte hadde dette ansvaret frem til etableringen av Riksantikvaren noen få år senere, i 1912.

Mangelen på lovvern for privateide bygninger og kulturminner fra etter-reformatorisk tid foranlediget etableringen av Bygningsfredningsloven i 1920,<sup>9</sup> hvilket gav anledning til å bygningsfredet privateide bygninger fra tiden etter reformasjonen.

At Fortidsminneloven kommer i det politisk viktige året 1905 er ingen tilfeldighet. Under de historiske hendelser, med Norges selvstendighet fra Sverige og århundrer med unioner, rettes

---

<sup>5</sup> Gaukstad 2005:130.

<sup>6</sup> Ved Stavanger museum ble den arkeologiske delen skilt ut i 1975, og etablert som Arkeologisk museum. Dette er i dag en del av Universitetet i Stavanger.

<sup>7</sup> Lov om fredning av fortidslevninger av 13.07 1905.

<sup>8</sup> Gaukstad 2005:132.

<sup>9</sup> Lov om bygningsfredning av 3.12.1920.

nasjonens øyne mot tidligere historiske epoker når landets selvstendighetsideologi skal bygges. Osebergfunnet i 1903 bidrar til å bygge opp under den ideen om nasjonal styrke, som landet har behov for denne perioden.<sup>10</sup>

I takt med samfunnsutviklingen som skyter fart særlig etter annen verdenskrig, blir det etter hvert et behov for å møte tapet av kulturminner i landets kulturlandskaper med aktive virkemidler. I 1951 blir derfor Fortidsminneloven avløst av Fornminneloven.<sup>11</sup> Denne åpnet ikke bare for bevaring av kulturlandskapene rundt de arkeologiske kulturminnene, men også for å ansvarliggjøre tiltakshaver økonomisk, til å foreta arkeologiske utgravninger når deres prosjekter truet arkeologiske verdier. Dette er i følge Glørstad og Kallhovd, starten på forvaltningsarkeologiens plass i Norge.<sup>12</sup>

Ansvar for middelalderarkeologien ble med lovendringen i 1951 dessuten flyttet fra landsdelsmuseene til Riksantikvaren

Den nåværende kulturminneloven ble vedtatt i 1978<sup>13</sup> og slår sammen Fornminneloven og Bygningsfredningsloven. Dette innebærer at bestemmelsene knyttet til automatisk fredning og vedtaksfredning er samordnet i en lov. I tillegg gis skipsfunn et særlig vern, jamfør kulturminneloven § 14. Samiske kulturminner fredes automatisk etter 100 år.

I 1988 blir Riksantikvaren fagdirektorat for hele kulturminneforvaltningen med det overordnede ansvaret. To år etter, i 1990, etableres ordningen med regional kulturminneforvaltning, hvor fylkeskommunene overtok oppgavene fra museene, med unntak av dispensasjonsmyndigheten som forble museenes ansvar frem til 2001, da dette ble lagt til Riksantikvaren.

For de samiske kulturminnene innehar Tromsø museum et spesielt ansvar. I 1949 ble det opprettet en egen samisk-etnografisk avdeling, som var ment å supplere den eksisterende arkeologiske kompetansen ved museet.<sup>14</sup> Denne avdelingen fungerte frem til

---

<sup>10</sup> Glørstad og Kallhovd 2007.

<sup>11</sup> Lov om fornminner, av 1951.

<sup>12</sup> Glørstad og Kallhovd 2007:114.

<sup>13</sup> Lov om kulturminner av 09.06.1978.

<sup>14</sup> Gaukstad 2005:133.

Samisk kulturminneråd ble opprettet i 1994, hvis ansvar ble lagt inn under Sametinget i 2001.

I 1994 skilles kulturminneforskningen ut fra Riksantikvaren og legges til det nyopprettede Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU). NIKU er organisert som en selvstendig og uavhengig stiftelse.

Med dette var det etablert en klarere ansvarsfordeling i norsk kulturminneforvaltning, med et skille mellom forskning og forvaltning. Kulturminneforvaltningen får også det siste tiåret status som en del av en helhetlig miljøforvaltning og i 2001 opprettes Avdeling for kulturminneforvaltning i Miljøvern-departementet.<sup>15</sup> Som Gaukstad påpeker i sitt arbeid, var en av forutsetningene for en slik forvaltning *skillet mellom forskning og forvaltning*.<sup>16</sup> Det er denne ansvarsfordelingen som er etablert mellom fylkeskommunene og Sametinget på den ene siden og forvaltningsmuseene på den andre siden, samt i forholdet mellom Riksantikvaren og NIKU.

De strukturelle rammebetingelser som legges inn i kulturminneforvaltningen legger også føringer på utviklingen av arkeologien i Norge. Således hevder Glørstad og Kallhovd blant annet at finansieringssystemet, med ansvarliggjøring av tiltakshaver slik det ble innført i 1951, legger grunnlaget for at den eneste virkelige veksten innenfor arkeologien skjer innenfor forvaltningsarkeologien. Mange og store utgravningsprosjekter som følger av en stadig økende utbyggingstrend i det norske samfunnet, sysselsetter stadig flere arkeologer. Forholdet mellom den øvrige delen av arkeologien og forvaltningsarkeologien er blant annet relevant når det kommer til ressursbruken i universitetsmuseene. Det har blitt reist spørsmål ved hvorvidt dette har betydning for omfanget av den øvrige arkeologiske forskningen ved universitetsmuseene.<sup>17</sup>

Dernest kommer også at forvaltningen av kulturminnene i økende grad er blitt en del av norsk miljøpolitikk. Forvaltningen av arkeologiske kulturminner er etter hvert bygget ut som en integrert del av det regionale styringssystemet. I denne prosessen påpeker

---

<sup>15</sup> Gaukstad 2005:134.

<sup>16</sup> Gaukstad 2005:134.

<sup>17</sup> For dette, se blant annet Glørstad 2012 og Trøim 1999.

---

Glørstad og Kallhovd at arkeologi endrer seg fra en ren vitenskapelig disiplin, til å bli sterkt involvert i miljøforvaltningen.<sup>18</sup>

#### 4.4 Universitetsmuseenes utfordringer og mandat i kulturminneforvaltningen

Diskusjonene om universitetsmuseenes utfordringer og mandat i kulturminneforvaltningen ble gjenstand for diskusjon i forbindelse med at Kunnskapsdepartementet bestilte en utredning om tilstanden til universitetsmuseene. I NOU 2006:8, *Kunnskap for fellesskapet - universitetsmuseenes utfordringer* kommer det til uttrykk kritikk av den kunnskapsmessige situasjonen ved universitetsmuseene. Denne karakteriseres som både utdatert og uklar i sitt mandat. Det blir argumentert med at de arkeologiske forvaltningsoppgavene og museene burde skilles fra universitetene samtidig som museene blir anbefalt å fokusere på samlingsforvaltning, med særlig vekt på formidling og utstillingsvirksomhet. Dette siste på bekostning av de mer tradisjonelle forskningsoppgavene.

Universitetsmuseenes arbeid innenfor forvaltningen av automatisk fredete kulturminner gis imidlertid en langt mer hederlig omtale. Allikevel tas det til orde for å skille ut de arkeologiske studiene fra den øvrige museumsdriften, for slik å gi museene mer rom for formidling, som oppleves som museenes kjerneoppgave.

Anbefalingene ble ikke tatt til følge. Til det var motstanden for stor i de arkeologiske fagmiljøene. Fra Miljøverndepartementets side, og dets direktorat, Riksantikvaren, ble det lagt stor vekt på at forvaltningen av kulturminner fortsatt skulle ha en sterk universitetstilknytning og slik være en del av den museale helhetstenkingen.<sup>19</sup>

I oppfølgingen av NOU 2006:8 *Kunnskap for fellesskapet*, St.meld.nr 15 (2007-2008) *Tingenes tale*, foreslo en i stede å definere klarere båndene mellom universitetsmuseene og kulturminneforvaltningen. Universitetsmuseenes rolle i kulturminneforvaltningen forble med dette i hovedtrekk uforandret. Hensynet til forskning og kunnskapsvekst ble her utslagsgivende.

---

<sup>18</sup> Glørstad og Kallhovd 2007:115.

<sup>19</sup> Glørstad 2012:9.



I sin artikkel om museene i den arkeologiske forvaltningen i Norge, argumenterer Glørstad for at det nettopp er:

... arkeologiske utgravninger i forbindelse med samfunnsutbygging som har skapt nye kildegrupper og ny kunnskap om de eldste tidene i landet.<sup>20</sup>

Kulturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo har for eksempel i flere år arbeidet frem en modell for museets utgravningsvirksomhet og oppbygging av samlingen som direkte knytter seg til museets ambisjoner som forskningsinstitusjon. Grunnideen slik den formuleres av Glørstad, er at:

Det er forskningsinteressene og behovet for ny kunnskap som skal styre innsamlingen av nytt kildemateriale.<sup>21</sup>

Kulturminneforvaltningen ved museet styres slik at den fremskaffer grunnlagsmateriale for forskningsprogrammer og strategier ved museet. Slik vil forvaltningsoppgavene bidra til å legge grunnlaget for ny kunnskap som igjen kan skape programmer, som forvaltningsoppgavene blir en del av. Dette er ment å skape en dynamikk mellom forvaltning og forskning, som i kombinasjon flytter grensene for dagens kunnskap.

Denne filosofien er grunnlaget for utviklingen av flere satsingsområder for forsknings- og utgravningsvirksomhet ved Kulturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo. Museet velger satsingsområder ut fra en vurdering av hvordan samfunnsutviklingen påvirker hvilke kildegrupper og hvor forskningspotensialet og interessen til museet ligger. Etablering av faglige programmer gir utgangspunktet for videre forskning innenfor satsingsområdene.<sup>22</sup> Resultatene fra store utgravninger, der staten er utbygger, er ment å bli gitt en form som lar seg passe inn i nye forskningsprosjekter. Når utgravningsprosjekter avsluttes er ambisjonen ved museet at de setter av egne midler samt søker midler fra ulike fond, for videre forskning.

---

<sup>20</sup> Glørstad 2012:10.

<sup>21</sup> Glørstad 2012:10.

<sup>22</sup> Glørstad 2012:11.

Denne integrerte strukturen på kunnskapsutvikling som man søker å bygge opp under ved Kulturhistorisk museum i Oslo definerer mange felles møtepunkt mellom kulturminneforvaltning og forskning. På hvilken måte dette får konsekvenser for strategier rundt rekruttering, samarbeid og faglig utvikling vil vi komme tilbake til i senere kapitler.

Kunnskapsdepartementet ser en mulig overføringsverdi i de arbeidsmetoder som er utviklet ved Kulturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo til de øvrige universitetsmuseene, og har bevilget midler til å arbeide med dette. I det nystartede forskningsprosjekt, *Forskning i fellesskap*, skal de fem universitetsmuseene i samarbeid løfte kunnskapsproduksjonen innenfor den arkeologiske kulturminneforvaltningen. Det er her flere bidragsytere som står bak de til sammen vel 70 millionene som er satt av til prosjektet. Hovedintensjonen er å øke forskningen på materiale fremskaffet gjennom arkeologiske utgravninger, slik disse er initiert av samfunnsutbygging i samtlige av de fem universitetsmuseene. Slik er alle museene ment å fremarbeide en dynamisk kunnskapsproduksjon i møtet mellom forvaltningsoppgaver og museets egne forskningsstrategier. Dette er også antatt å gi mer effektiv kunnskapsproduksjon.

## 4.5 Kort oppsummering: En reformert kulturminneforvaltning

Dagens kulturminneforvaltning bygger på et skille mellom forvaltning og forskning, samtidig som de arkeologiske undersøkelsene, ved å legges til universitetsmuseene tydeliggjøres som en del av en generell kunnskapsprosess.

Her er vi inne på noe av grunnlaget for å legge forvaltningsansvaret for automatisk fredete kulturminner til universitetsmuseene, nemlig å arbeide for å sikre tilgang til både kompetanse og tilgjengelige samlinger. Dette er ment å bidra til å videreutvikle det kunnskapsbaserte ved forvaltningsutgravningene, og med dette til en spesialisert kunnskapsproduksjon. Universitetsmuseene har også en bevilgningssituasjon som sikrer at materiale fra utgravningene forskes på, gjennom sin andel av universitetets grunnbevilgning fra Kunnskapsdepartementet.

Et tilleggsmoment her er at universitetsmuseene er tett knyttet opp mot utdanningen av arkeologer i Norge. Selv om utdanningen formelt er skilt fra museenes virksomhet, benyttes museets samlinger, feltarbeid og arkiv flittig i utdanningsløpet på alle nivåer, fra Bachelor, Master til Phd, i tillegg til at museenes ansatte vil kunne stå til disposisjon på ulike måter.

Historisk sett har imidlertid forvaltningsansvaret når det gjelder skipsfunn og automatisk fredete kulturminner under vann i mindre grad vært knyttet til universitetsmuseene, men i større grad vært underlagt sjøfartsmuseene. Norsk maritimt museum og Stiftelsen Bergens sjøfartsmuseum er private stiftelser med noe offentlig tilskudd, mens Stavanger Maritime Museum en del av en samarbeidsmodell mellom Rogaland fylke og Stavanger kommune. Stiftelsene er privat opprettet og finansiert, blant annet av venneforeninger og donasjoner. Tradisjonelt var sjøfartsmuseene tett knyttet opp mot rederinæringen og finansiert av denne. Samlingene hadde derfor opprinnelig et fokus på denne delen av den maritime historien, med lite fokus på arkeologi.

Etter hvert som det har blitt gjort stadig flere viktige funn av skipsvrak, for eksempel Rundefunnet i 1972, i tillegg til en voksende aktivitet blant sportsdykkere og andre, har forvaltningsaktivitetene ved sjøfartsmuseene økt, og behovet for et vern av skipsfunn etter hvert blitt tydeligere. Frem til 1980-tallet var imidlertid Norsk maritimt museum det eneste sjøfartsmuseet som utførte forskning på skipsfunn i Norge.

Etter at Riksantikvaren ble etablert som direktorat i 1989 er det gitt midler også til sjøfartsmuseene for at de skal kunne forvalte statens eiendomsrett til skipsfunn.

Norsk kulturminneforvaltning er med dette bygget ut langs en annen linje enn den vi ser i en del andre land, hvor konkurranseutsetting og privatisering i større grad preger mye av kulturminneforvaltningen. Her til lands har filosofien mer vært at kunnskapen forvaltes best når den kobles til universitetenes forskningskompetanse. Dette ses som en garanti for en videre kunnskapsbasert utvikling.

## 5 Rammebetingelser i forvaltningsmuseene og NIKU

Den historiske fremstillingen av utviklingen av kulturminneforvaltningen illustrerer de ulike forvaltningsmuseenes og NIKUs til dels både ulike arbeidsoppgaver og ulike institusjonelle tilknytning. I kapittel 2 så vi også at også departemental tilknytning varierer, med Miljøverndepartementet som ansvarlig for kulturminneforvaltningen og Kunnskapsdepartementet som ansvarlig for universitetsmuseene. Dette innebærer at også rammebetingelsene for håndteringen av forvaltningsansvaret varierer. I dette kapitlet vil vi først kort gjøre rede for hva vi i denne studien definerer som rammebetingelser, før vi presenterer de enkelte institusjonenes rammebetingelser knyttet til institusjonstilknytning, organisering, størrelse og bemanning samt økonomi og finansieringsmodell. Vi vil også i avsnitt 2 definere finansieringskildene for forvaltningsansvaret og det departementale ansvaret for dette.

### 5.1 Kort avgrensning av begrepet *rammebetingelse*

Rammebetingelsene er viktige i det de definerer hvilke handlingsmuligheter forvaltningsmuseene og NIKU har for å ivareta den rollen og det ansvaret de er tillagt. Dette er igjen sentralt for kvaliteten på det forvaltningsarbeidet som utføres.

I denne studien vil vi definere rammebetingelser både som den organisatoriske og den ressursmessige situasjonen oppgavene løses innenfor: Institusjonell tilknytning, intern organisering, finansieringsmodell, bemanning, kompetanse og økonomi. Det blir viktig å

få frem variasjonene i rammebetingelser mellom de ulike forvaltningsmuseene og NIKU. En forskningsstiftelse som NIKU vil for eksempel operere under andre betingelser enn et universitetstilknyttet museum. Dette har både med virksomhetens kunnskapsmessige tilknytning å gjøre, men også med finansieringsmodell og mulighetene for formidling og kunnskapsproduksjon.

Kontinuitet i bemanningen kan være viktig i denne sammenhengen. Dette handler om å bygge opp kompetanse og miljøer, og om mulighetene for å bygge opp og holde på relevant forvaltningskompetanse.

Den interne organiseringen vil også legge føringer på institusjonens funksjonsmåte. Dette handler blant annet om hvordan håndteringen av forvaltningsansvaret er knyttet til den øvrige virksomheten ved det enkelte museum.

Geografisk lokalisering er en viktig dimensjon ved organiseringen. Dette handler om lokal tilstedeværelse og muligheter for å bygge opp lokale samarbeidsrelasjoner. Lokalkunnskap og ikke minst kostnader ved å gjøre oppgaver *in situ* er relevant i denne sammenhengen.

De ulike dimensjonene ved institusjonenes rammebetingelser henger i noen grad sammen. Institusjonens økonomiske situasjon vil ha sammenheng med deres institusjonelle tilknytning. Vi vil derfor i neste avsnitt se på regelverket som styrer de finansielle rammebetingelsene. Deretter vil vi se på de ulike forvaltningsmuseenes og NIKUs tilknytning til den øvrige statsforvaltningen. Vi beskriver deres interne organisasjonsmodell, før vi ser på størrelse og bemanning, økonomi og finansieringsmodell.

## 5.2 Regelverket som styrer de finansielle rammebetingelsene

De finansielle rammebetingelsene er sentrale for forvaltningsmuseenes og NIKUs muligheter for å ivareta ansvaret sitt på en forsvarlig måte. For forvaltningsoppgavene er det definert et eget regelverk for både hva som kan regnes inn i det som skal finansieres av tiltakshaver og det som kan finansieres med tilskudd

over kapittel 1429, post 78, i Statsbudsjettet. I tillegg kommer de midler som følger av basisbevilgninger og andre overføringer.

### **Retningslinjene for budsjettering og regnskap<sup>23</sup>**

Riksantikvaren har på oppdrag fra Miljøverndepartementet utarbeidet en ensartet budsjettmal og retningslinjer for budsjettering av lovpålagte arkeologiske undersøkelser, jamfør kulturminneloven § 10 annet ledd.

Retningslinjene er ment å sikre en ensartet, entydig og oversiktlig praksis vedrørende utgravningsinstitusjonenes budsjettering og regnskapsføring av den lovpålagte arkeologiske virksomheten.<sup>24</sup>

Utgifter til undersøkelser og særskilt granskning av automatisk fredete kulturminner og skipsfunn som følge av tiltak som nevnt i kulturminneloven §§ 8, 9 og 14 skal i utgangspunktet bæres av tiltakshaver, jamfør kulturminneloven § 10. Retningslinjene kommer ikke til anvendelse ved kostnader forbundet med undersøkelsesplikten etter kulturminneloven § 9.

Videre er særskilte granskninger i henhold til kulturminneloven ikke å oppfatte som oppdragsvirksomhet, men som offentlig myndighetsutøvelse.<sup>25</sup>

Universitetsmuseene, sjøfartsmuseene og NIKU er faglig ansvarlige for gjennomføringen av de arkeologiske utgravningene, mv., samtidig som det er Riksantikvaren som skal godkjenne prosjektplan og fatte vedtak om kostnader for den enkelte utgravningen, jamfør kulturminneloven § 10. Budsjettet som vedtas er et maksimalt kostnadsoverslag og verken prosjektplan eller budsjetttrammer kan endres uten godkjenning av Riksantikvaren.

---

<sup>23</sup> Fremstillingen her bygger på følgende notat: Utgifter til særskilt granskning av automatisk fredete arkeologiske kulturminner og skipsfunn, jamfør kulturminneloven §§ 8 og 14, jamfør § 10. Retningslinjer for budsjettering og regnskap, justert 15.04 2011: side 1.

<sup>24</sup> Utgifter til særskilt granskning av automatisk fredete arkeologiske kulturminner og skipsfunn, jamfør kulturminneloven §§ 8 og 14, jamfør § 10. Retningslinjer for budsjettering og regnskap, justert 15.04 2011: side 1.

<sup>25</sup> Jamfør forskrift om ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven §§ 4 og 5.

Den konkrete arkeologiske utgravning må gjennomføres i tråd med vedtatt prosjektplan og vedtatte budsjett. Skulle det under feltarbeidet oppstå forhold som kan få konsekvenser for prosjektets vedtatte rammer, kan Riksantikvaren unntaksvis fatte vedtak om tilleggskostnader i henhold til kulturminneloven § 10.

Det ligger i budsjettet en forutsetning om at omprioriteringer kun utføres innenfor samme budsjettpost og/eller arbeidsoppgave. Omprioriteringer mellom ulike budsjettposter og/eller arbeidsoppgaver kan ikke foretas uten samtykke fra Riksantikvaren. Budsjetteringen av arkeologiske utgravninger benytter Riksantikvarens budsjettmal.

Selv om universitetsmuseene og sjøfartsmuseene har et delegert ansvar for å forvalte statens eiendomsrett til løse kulturminner og skipsfunn, er tiltakshavers dekningsplikt etter kulturminneloven § 10 begrenset til *det som er nødvendig for å sikre det vitenskaplige kildematerialet/ kunnskapspotensialet som blir berørt av tiltaket og innlemme dette materialet i samlingene*, som det heter i retningslinjene. Det åpnes også for at dekningsplikten kan dekke *nodvendige overvåkning- /sikrings- /vernetiltak, samt en begrenset andel formidling*.<sup>26</sup>

Tiltakshavers dekningsplikt omfatter ikke utgifter til forskning. I retningslinjene heter det i denne forbindelse at:

Tiltakshavers dekningsplikt omfatter ikke forskning. Det er derfor universitets- og sjøfartsmuseenes samfunnsansvar å sørge for at denne helheten blir ivaretatt. (Kilde: Utgifter til særskilt granskning av automatisk fredete arkeologiske kulturminner og skipsfunn, jamfør kulturminneloven §§ 8 og 14, jf. § 10. Retningslinjer for budsjettering og regnskap, justert 15.04 2011; side 2).

For universitetsmuseene innebærer dette at det blir deres basisbevilgning, som andel av universitetets grunnfinansiering som forventes å finansiere forskningen. Dette vil i praksis si Kunnskapsdepartementet. For sjøfartsmuseene vil situasjonen i prinsippet være den samme, bortsett fra at de som museum ligger inn under Kulturdepartementets ansvarsområde. Dette innebærer

---

<sup>26</sup> Teksten er hentet fra retningslinjene, se fotnote 20.

at alle aktiviteter ved museets virksomhet som ikke dekkes av tiltakshaver i forbindelse med konkrete tiltak eller via post 78, som vi kommer tilbake til nedenfor, finansieres av grunnbevilgningen til den enkelte institusjonen. Dette omfatter utgifter til magasinforvaltning generelt, konservering, forskning og formidling, uavhengig av hvorvidt det som er gjenstand for magasinering eller forskning er tilkommet ved en forvaltningsbasert utgravning eller ikke.

Generelt føres alle nødvendige utgifter opp i budsjettet. For en konkret gjennomgang av det som inngår i budsjettpostene, henvises til retningslinjene, kapittel 2 om budsjettering. Her skal vi bare kort nevne noen hovedpunkter.

- **Lønn:** Det budsjetteres brutto lønn etter statens lønnsregulativ på de som utfører arbeidet. Dette er kun lønn for direkte arbeidstid som er nødvendig, time for time. Det budsjetteres kun for utgifter i felt for personer som er tilknyttet prosjektet.
- **Forarbeid:** Dette omfatter arbeidsoppgaver nødvendig i forbindelse med forberedelsene til utgravning, men utført etter at kostnadene etter kulturminneloven § 10 er fattet.
- **Feltarbeid:** Dette omfatter den konkrete arkeologiske utgravningen eller overvåkingen og omfatter utgifter til reise til og fra, den konkrete gjennomføringen av utgravningen etc.
- **Etterarbeid:** Dette utføres i det omfang som er nødvendig for å sikre innsamlet kildemateriale og kunnskapspotensiale og feltdokumentasjon ved å legge til rette for magasinering og arkivering. Dette kan være aktiviteter som vasking, pakking, digitalisering av tegninger etc. Dette vil variere avhengig av type utgravning og type funn. Omfanget av etterarbeidet må begrunnes i prosjektplanen og budsjetteres med et tidsforbruk tilsvarende en prosentandel av utgravningens samlede ukeverk i felt. Nærmere regler er gitt i retningslinjene.
- **Naturvitenskaplige analyser:** Dette begrenses i hovedsak til det som er nødvendig for å identifisere og datere lokalitet, kulturlag og funn.



- **Konservering og innlemming i samlingen:** Konservering skal foretas i den grad som er påkrevd for å sikre at gjensstandene av forgjengelig materiale bevares for ettertiden.
- **Formidling:** Her fremheves det i retningslinjene at museene har et selvstendig ansvar. Det åpnes imidlertid for en begrenset budsjettering av midler til dette. Her er det en maksimumsgrense på 4 prosent av kostnadene for samlet arbeidsomfang i felt.
- **Sosiale utgifter:** Dette omfatter feriepenger, arbeidsgiveravgift til folketrygden etc.

### Overhead

Indirekte prosjektrelaterte utgifter dekkes av den såkalte *overhead*. Dette er et *påslag til dekning av utgravningsinstitusjonens indirekte prosjektrelaterte utgifter som vanskelig kan spesifiseres eller utgifter det kan være unødig tidkrevende og kostbart å spesifisere på det enkelte prosjekt*, som det heter i retningslinjene, punkt 2.2. Overheaden beregnes som en prosentandel av direkte lønnsutgifter og sosiale utgifter.

Dette skal blant annet dekke prosjektets andel av utgifter til:

- Arbeidsplass/kontor med tilhørende basistjenester
- Administrasjon sentralt, ved fakultetet og ved institutt/seksjon.
- Teknisk infrastruktur, som laboratorium etc,
- Utgifter til vikar ved sykdom i arbeidsgiverperioden.
- Utgifter til spesifikt prosjektrelatert kurs/opplæring.
- Generelle administrative oppgaver, møtedeltakelse og lignende.
- Bevegelige høytidsdager, for institusjoner som har avtale om lønn på disse dagene.

Det gjelder en sats for overhead på 60 prosent av direkte lønnsutgifter tillagt sosiale utgifter. Denne grensen kan fravikes etter søknad.

I retningslinjene gis det også rom for å regne inn ulike andre poster i budsjettet. Dette omfatter i kortform:

- Reiseutgifter, kost og nattillegg.
- Utgifter til utstyr.
- Innkjøpt konsulentbistand og tjenester.
- Trykkingsutgifter til sluttrapport og eventuelle årsrapporter ved større prosjekt.
- Uforutsette utgifter.

Dette innebærer at det er klare retningslinjer for hva som anses å være tiltakshavers ansvar å finansiere.

### **Tilskudd til myndighetsutøvelse, Statsbudsjettet, kapittel 1429, post 78**

Over statsbudsjettet settes det også av midler over kapittel 1429, post 78, som fordeles på de ulike forvaltningsmuseene. I tilsagnsbrevet våren 2012 som gikk til forvaltningsmuseene heter det at tilskuddet *skal medvirke til en god faglig og forutsigbar forvaltning av arkeologiske kulturminner.*

Riksantikvaren stiller vilkår til bruken av tilskuddet, som er å oppfatte dels som styringssignaler, dels som støtte til lovpålagte oppgaver og andre prioriterte oppgaver som museene har i egenskap av sitt forvaltningsansvar. Det understrekes i tilsagnsbrevet at midlene fra post 78 er et *tilskudd til offentlig myndighetsutøvelse, og er ikke ment å fullfinansiere stillinger ved institusjonene.*

Midlene er i hovedsak ment å gå til lønnsmidler for ansatte med arkeologi som arbeidsfelt i perioder hvor lønnsmidlene ikke dekkes gjennom tiltakshavers dekningsplikt, eller andre eksternt finansierte prosjekter. Midlene kan også benyttes til eventuelle andre gjøremål ved museene som utstillingsarbeid, forskning, formidling med videre. Også dette går frem av tilsagnsbrevet. Ordningen har til hensikt å *bidra til å opprettholde fagkompetanse i alle landsdeler, og sette museene i stand til å oppfylle rollen som registrerende og konfliktavklarende instans i enkeltsaksbehandlingen, som det heter i tilsagnsbrevet, sendt forvaltningsmuseene mai 2012.*

Fordelingen av midler er til en viss grad ment å speile fordelingen av saksmengde ved de ulike forvaltningsmuseene.

Riksantikvaren setter i tilsagnsbrevet opp noen prioriterte områder, som de ønsker at forvaltningsmuseene setter av midler til fra tilskuddet, men bare dersom *annen finansiering ikke er tilgjengelig*. Vi gjengir her hovedpunktene fra tilsagnsbrevene som ble sendt til forvaltningsmuseene i mai 2012. Brevene har noe varierende tekst på dette punktet.

- For sjøfartsmuseene: Lønne ansatte med høy kompetanse i undervannsarkeologi som har saksbehandling og feltundersøkelser som primære arbeidsoppgaver.
- Dekke utgifter i forbindelse med nødvendig faglig assistanse etter initiativ fra fylkeskommunene, Sametinget eller Riksantikvaren, herunder gi råd, delta på møter etc. Midlene skal ikke benyttes til befaringer og rådgivning som inngår i ordinær saksforberedelse i dispensasjonssaker.
- For sjøfartsmuseene: Følge opp sjøfunnmeldinger.
- Dekke utgifter til utgravning og annet sikringsarbeid for å ivareta den arkeologiske kildeverdien til truede automatisk fredete og vernede kulturminner i de tilfeller hvor reglene i kulturminneloven § 10 ikke kommer til anvendelse og det ikke er noen tiltakshaver til å dekke utgiftene.
- Dekke utgifter til bistand til fylkeskommunene/Sametinget, politiet, kystvakten og statens naturoppsyn i kulturminnekriminalitetsaker.
- Dekke utgifter til registreringer i saker definert som mindre private tiltak.

I tillegg kan det i tilsagnsbrevet nevnes andre spesielle tiltak som Riksantikvaren ønsker at prioriteres ved fordeling av midlene fra post 78.

Midlene som overføres via post 78 er Miljøverndepartementets ansvar. Dette betyr at tilskudd fra post 78 er relativt bundet når det kommer til anvendelsesområder, selv om museene kan gjøre individuelle prioriteringer innenfor sine rammer.

## Spesifiserte overføringer til NIKU

NIKU har sin basisbevilgning fra Forskningsrådet samt deres strategiske instituttprogram SIS. Dette er midler til forskning på egne prosjekter.

NIKU har dessuten et tilskudd for løsning av såkalte *Nasjonale oppgaver*. Dette er imidlertid ikke siktet inn mot forvaltningsoppgavene. Disse midlene brukes på møter med Riksantikvaren og for å opprettholde beredskapen ved de ulike distriktskontorene.

Timer NIKU bruker som faglig rådgiver for Riksantikvaren dekkes over et timeregnskap.

## Grunnbevilgning/basisbevilgning fra Kunnskapsdepartementet

Utgifter til annen løpende drift, magasinforvaltning, konservering, formidling og forskning som ikke er dekket via tiltakshaver, post 78 eller spesifiserte tilskudd fra Miljøverndepartementet direkte eller via Riksantikvaren dekkes på universitetsmusene av universitetets grunnbevilgning fra Kunnskapsdepartementet og universitetsmuseenes basisbevilgning av denne. Post 78 midler fullfinansierer ingen stilling. Dette gjør heller ikke i prinsippet tiltakshaveres dekningsplikt. Universitetsmuseet kan imidlertid definere egne stillinger for å utføre slike oppgaver, reduseres oppdragsmengden imidlertid betydelig, vil grunnlaget for stillingen kunne falle bort. I praksis vil det være vanskelig å fylle en stilling 100 prosent med eksternt finansierte oppdrag, da det også utføres andre forvaltningsrelaterte oppgaver, som å skrive vurderinger etter kulturminneloven § 8 første ledd.

Et tiltak er ikke finansiert av tiltakshaver før tiltakshaver har bestemt å realisere tiltaket. Det er *kun* i de tilfellene Riksantikvaren gir dispensasjon og tiltakshaver godtar budsjettet for feltundersøkelser at tiltakshaver belastes økonomisk. Tiltakshavers dekningsplikt gjelder kun for utgifter knyttet til feltarbeidet og rapporteringen fra dette. Øvrig formidling og forskning knyttet til feltarbeidet belastes ikke tiltakshaver. For ansatte på universitetsmuseene innebærer dette at den tid som går med til dette, må dekkes via basisbevilgningen, hvilket i praksis vi si enhetens overføringer fra Kunnskapsdepartementet.

### **Grunnbevilgning/basisbevilgning fra Kulturdepartementet**

Sjøfartsmuseene har en basisbevilgning fra Kulturdepartementet. For Norsk maritimt museum har denne økt siste år, som bidrag til blant annet utgifter i forbindelse med de løpende konsolideringsplanene. I prinsippet vil dekningsområdene for denne basisbevilgningen være den samme som for basisbevilgningen fra Kunnskapsdepartementet i tilfellet for universitetsmuseene.

### **Tilskudd fra kommuner**

Norsk maritimt museum får også et tilskudd fra Oslo kommune. Dette er ment å være et tilskudd til publikumsrettede tiltak for Oslos befolkning.

Som en del av det kommunale Museum Stavanger, har også Stavanger maritime museum kommunale driftmidler.

## **5.3 Store variasjoner i tilknytningsform**

Det er store variasjoner i de ulike forvaltningsmuseenes og NIKUs institusjonstilknytning. Dette summeres opp i Tabell 5.1 nedenfor.

Tabell 5.1 *Tilknytningsform og organisering av de ni forvaltningsinstitusjonene innenfor det arkeologiske kulturminnevernet.*

	Universitetsmuseene					Sjøfartsmuseer			NIKU
	Universitetsmuseer med ansvar for skipsfunn								
	Univers. - museet i Bergen	Arkeologisk museum i Stavanger	Kulturhistorisk museum	Tromsø museum	Viten-skaps-museet	Norsk maritimt museum	Stavanger maritime museum	Stiftelsen Bergens sjøfartsmuseum	
<b>Geografisk ansvarsområde</b>	Hordaland Sogn og Fjordane Møre og Romsdal (sørlige del)	Rogaland	Østfold Akershus Oslo Hedmark Oppland Buskerud Vestfold Telemark Aust-Agder Vest-Agder	Finmark Troms Nordland (nordlige del)	Nord-Trøndelag Sør-Trøndelag Møre og Romsdal (nordlige del) Nordland (sørlige del)	Østfold Akershus Oslo Hedmark Oppland Buskerud Vestfold Telemark Aust-Agder Vest-Agder	Rogaland	Hordaland Sogn og Fjordane Møre og Romsdal (sørlige del)	Hele landet
<b>Tilknytning</b>	Som del av universitetssystemet sorterer de under Kunnskapsdepartementet. Har også forvaltningsoppgaver knyttet til kulturminneloven, som forvaltes av Miljøverndepartementet					Som sjøfartsmuseer som er egne stiftelser sorterer de under Kulturdepartementet. Mottar i varierende grad også kommunal støtte Har også forvaltningsoppgaver knyttet til kulturminneloven som forvaltes av Miljøverndepartementet			Uavhengig forskningsstiftelse

Tabellen viser det store mangfoldet i institusjonenes tilknytning. Som en del av universitetssystemet sorterer både de universitetsmuseene som har ansvar for automatisk fredete kulturminner og de som også har ansvar for skipsfunn under Kunnskapsdepartementet. Samtidig ligger forvaltningsoppgavene knyttet til kulturminneloven som disse institusjonene har ansvar for, under Miljøverndepartementet.

De tre sjøfartsmuseene er egne stiftelser med ulike former for offentlig støtte og sorterer som sådan under Kulturdepartementet, mens NIKU er en uavhengig forskningsstiftelse med basisbevilgning fra Miljøverndepartementet via Norges forskningsråd. Som vi senere skal se har tilknytningen potensielt stor betydning for de delene av institusjonenes virksomhet som ikke finansieres av tiltakshaver eller via post 78. Nærheten til store forskningsmiljøer, finansieringen av forskningsaktiviteter og prioriteringen mellom ulike oppgaver varierer avhengig av institusjonstilknytning. Dette kan representere en utfordring i forhold til å sikre en enhetlig forvaltning i hele landet. Dette skal vi drøfte nærmere i kapittel 8.

Men selv forvaltningsmuseer med samme institusjonelle tilknytningsform, har valgt ganske ulike interne organisasjonsmodeller. Dette skal vi se nærmere på i neste avsnitt.

## 5.4 Intern organisasjonsstruktur

Forvaltningsmuseene står i stor grad fritt til å organisere sitt forvaltningsarbeid slik de selv finner tjenelig. I hovedsak kan den interne organiseringen enten skje ved at det opprettes en egen enhet som bare har ansvar for å utføre forvaltningsoppgaver eller alternativt at forvaltningsoppgavene er integrert i den øvrige virksomheten.

Dette gir tre hovedmodeller:

1. Arbeidet med faglige uttalelser i dispensasjonsspørsmål, arkeologisk feltarbeid, forarbeid til feltarbeid, rapportering fra feltarbeid, samt forvaltning av statens eiendomsrett til løse kulturminner er organisert sammen i en egen enhet
2. Ulike deler av forvaltningsoppgavene er integrert i forvaltningsmuseenes og NIKUs øvrige virksomhet
3. Noen av forvaltningsoppgavene er organisert sammen i en egen enhet, mens andre er integrert i øvrig virksomhet ved forvaltningsmuseet /NIKU.

Fem av de åtte forvaltningsmuseene og NIKU har organisert forvaltningsarbeidet i en egen enhet. Dette gjelder for samtlige av de tre sjøfartsmuseene som er egne stiftelser; Norsk maritimt

museum, Stavanger maritime museum og Stiftelsen Bergens sjøfartsmuseum. I tillegg har også NTNU Vitenskapsmuseet og NIKU egne enheter som ivaretar dette ansvaret.

På Tromsø museum er virksomheten integrert i museets øvrige virksomhet, mens begge de to store universitetsmuseene i Oslo og Bergen har en kombinert organisasjonsmodell, hvor deler av forvaltningsoppgavene er organisert sammen i en egen enhet, mens andre er integrert i den øvrige virksomheten ved museet.

Kulturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo er organisert i seks seksjoner, med en felles administrasjon. Dette omfatter etnografisk seksjon, arkeologisk seksjon (samlingsansvar), fornminneseksjonen (kulturminnevern, faglig rådgiving, forvaltningsgravninger), konserveringsseksjonen, dokumentasjonsseksjonen og utstillings- og publikumsseksjonen. Den eneste seksjonen som *ikke* er involvert i kulturminneforvaltningen er etnografisk seksjon. Ellers er alle seksjonene på ulike måter og i ulik grad involvert i kulturminneforvaltningen. Men selv om seksjonene har ulikt delansvar, eksisterer det også et samarbeid på tvers av seksjonene.

Ved Universitetsmuseet i Bergen, er alt arbeidet knyttet til dispensasjon, gjennomføring og ferdigstillelse av feltarbeid organisert i *Seksjon for ytre kulturminnevern* (SFYK), som i dag sorterer direkte under direktøren. Forvaltning av løse kulturminner er integrert i avdelingen ”De kulturhistoriske samlinger”. Dette er under omorganisering, og de to områdene vil etter planen bli organisert i to sidestilte enheter under samme faglige leder.

Når det gjelder sjøfartsmuseene som er egne stiftelser, er det først og fremst på områdene formidling, magasin og infrastruktur det er foretatt en integrering i den øvrige virksomheten ved Norsk maritimt museum. Ved Stavanger maritime museum er imidlertid forvaltningen organisert som en egen enhet.

På NTNU, Vitenskapsmuseet er *Seksjonen for arkeologi og kulturhistorie* (SAK) fra 2003 organisert som egen enhet med instituttstatus. Seksjonen er fra 1.1. 2011 omorganisert slik at de utredningsaktuelle aktivitetene er organisert i hver sin faggruppe, dels som en *ytre forvaltning* (kulturminneloven §§ 8, 9, 10 og 14) og dels en *indre forvaltning*, som er samlingsvirksomheten. Konserveringsvirksomheten er en tredje faggruppe innen SAK.



Ved NIKU er alle arkeologiske undersøkelser samlet i en egen avdeling for arkeologi. Det trekkes imidlertid ved behov inn kompetanse fra de andre avdelingene. Dette kan for eksempel være saker der det er behov for kunnskap om bygningsmessige detaljer som graves frem i en arkeologisk sammenheng, eller ved spørsmål av mer konserveringsteknisk art.

Arkeologiske museum ved Universitetet i Stavanger opplever ikke at noen av de ovennevnte kategoriene passer for deres organisasjonsmodell. Ansvar for og utførelsen av faglige uttalelser og arkeologiske undersøkelser ligger under avdeling for fornminnevern. Samlingsavdelingen ivaretar museets delegerte ansvar for forvaltning av statens eiendomsrett til løse kulturminner gjennom kuratering av samlingene. Konserveringsavdelingen har ansvaret for konserveringsarbeidet knyttet til innsamlet og magasinert materiale.

Disse tre avdelingene ved Arkeologisk museum ved Universitetet i Stavanger deltar sammen med formidlingsavdelingen når det gjelder museets fellesfunksjoner knyttet til forskning og formidling, som også har tilknytning til forvaltningsoppgavene museet har ansvar for.

## 5.5 Saksomfang: Antall forvaltningssaker

Saksomfanget varierer betydelig, både forvaltningsmuseene og NIKU imellom, men også fra år til år for det enkelte forvaltningsmuseum/NIKU. Det kan også i mange tilfeller være vanskelig å tallfeste antall forvaltningssaker. NIKU har for eksempel mange små og større oppgaver knyttet til rådgivning for Riksantikvaren. Likeledes har de ulike universitets- og sjøfartsmuseene mange små og store oppgaver innenfor rammene av kulturminneloven § 8. Det samme gjelder gjenstandsfunn som kommer inn. Skal for eksempel vrakdelar etter ett og samme skip være å anse som ett funn, eller er hver del et eget funn? Slike forhold gjør arbeidsmengde vanskelig å tallfeste og ikke minst sammenlikne.

De ulike ansvarsoppgavene er også i varierende grad arbeidskrevende. Generelt er det mer arbeid knyttet til oppgaver etter kulturminneloven § 8 enn det er etter kulturminneloven § 14. Når en § 8 sak havner hos forvaltningsmuseene/NIKU, er det fordi det

er konflikter knyttet til saken, slik at det er spørsmål om dispensasjon. Slike saker kan ofte være arbeidskrevende, men ikke nødvendigvis så mange i tallet. Allikevel er det store variasjoner mellom de ulike universitetsmuseene med hensyn til hvor mange saker de har etter kulturminneloven § 8. Ikke alle sakene som behandles resulterer i en arkeologisk undersøkelse. I noen tilfeller velger tiltakshaver, av ulike grunner, ikke å gjennomføre tiltaket.

Gjennomgående har imidlertid universitets- og sjøfartsmuseene noen flere saker i tilknytning til kommunalt godkjente reguleringsplaner, etter kulturminneloven § 8 fjerde ledd, enn etter § 8 første ledd. Men også her er det store variasjoner museene imellom.

For sjøfartsmuseene som har forvaltningsansvar i saker etter kulturminneloven § 14, skipsfunn, vil det ofte være et høyere antall saker enn etter § 8. Dette gjelder kun for de universitetsmuseene som også har rolle som sjøfartsmuseum. De andre sjøfartsmuseene har ingen saker etter kulturminneloven § 8. Antall gjennomførte undersøkelser under vann er langt lavere enn antall saker. Dette fordi undersøkelser under vann er meget ressurskrevende i det de forutsetter dykkerkapasitet og for de mindre sjøfartsmuseene vil det være bemanningsbegrensninger når det kommer til mulighetene for å gjennomføre faktiske undersøkelser under vann.

Mest ressurskrevende vil i mange tilfeller arkeologiske feltundersøkelser være. Ser vi på antallet utførte arkeologiske feltundersøkelser som er tiltaksfinansierte, unntatt forskningsutgravninger og sikringsutgravninger finner vi imidlertid at både universitetsmuseene og NIKU hadde et relativt høyt aktivitetsnivå, om vi ser på tall for de siste tre årene. For NTNU Vitenskapsmuseet vil dette også inkludere undersøkelser knyttet til skipsfunn (§ 14).

### **Gjenstandsfunn**

Konservering og innlemming i samlingen av løse kulturminner er også en viktig oppgave for forvaltningsmuseene. Å angi omfanget av dette er imidlertid vanskelig. Dette handler både om vansker med å sammenlikne gjenstandsfunn, men også om at mange gjenstandsfunn registreres manuelt. En utgravning kan for eksempel gi svært mange gjenstander, i noen tilfeller flere hundre tusen. Disse kan bli klassifisert på ett enkelt museumsnummer, men vil være usammenliknbare med gjenstandsfunn som

inneholder bare ett eller et fåtall funn. Det vil også være store variasjoner i hvorvidt og på hvilken måte et gjenstandsfunn må konserveres. Noen konserveringsprosesser er også langt mer krevende enn andre.

De fleste av universitets- og sjøfartsmuseene oppgir å få inn et relativt høyt antall gjenstandsfunn. Dette gjelder først og fremst gjenstander fra egne utgravninger (og registreringer for sjøfartsmuseenes del), men også i noen grad gjenstander fra den regionale forvaltningen. NIKU leverer også et antall gjenstander til samlingene. Dette gjelder først og fremst til Kulturhistorisk museum i Oslo, men også noe til de andre universitetsmuseene.

## 5.6 Bemanning og kompetanse

De store variasjonene både i geografisk og faglig ansvarsområde samt antall forvaltningssaker gjenspeiles i bemanningssituasjonen. Det er imidlertid vanskelig å fremskaffe sammenliknbare tall for antallet årsverk på det enkelte museum som arbeider med forvaltningssaker. Dette har både sammenheng med at mange ansatte kan jobbe på flere ulike oppgaver, samtidig som en også kan trekke inn ansatte som i hovedsak arbeider med andre oppgaver enn forvaltning ved ulike sammenhenger. Dette vanskeliggjør en tydelig tallfesting av årsverk på de ulike funksjonene.

Vi må også ta hensyn til at antallet midlertidige ansatte og deres stillingsbrøker svinger veldig fra år til år. Også dette er vanskelig å tallfeste på en sammenliknbar måte.

Det vil dessuten være mange støttefunksjoner ved det enkelte forvaltningsmuseum som ikke så lett lar seg beregne i form av årsverk. Dette gjelder alt fra ansatte i regnskap, administrasjon, renhold, datateknologi, bibliotek, etc. Disse må også inkluderes for å få et helhetlig bilde av årsverksinnsatsen ved det enkelte forvaltningsmuseet, selv om de i stor grad har funksjoner som retter seg mot institusjonen som helhet. Dette er også funksjoner som i stor grad faller utenfor det som dekkes av dagens finansieringsmodell.

Med disse forbeholdene er Kulturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo det største av universitetsmuseene med totalt

over 80 årsverk. Universitetsmuseet ved Universitetet i Bergen og Arkeologisk museum ved Universitetet i Stavanger har en størrelse på om lag en fjerdedel av dette. Færrest ansatte på forvaltningsoppgaver har Tromsø museum. Både Tromsø museum og NTNU Vitenskapsmuseet må imidlertid også ha bemanning innenfor marinarkeologi. Blant sjøfartsmuseene som er egne stiftelser er Norsk maritimt museum klart størst med sine 15 årsverk til å ivareta forvaltningsoppgaver. Stavanger maritime museum og Stiftelsen Bergens sjøfartsmuseum har henholdsvis om lag et halvt og et og et halvt årsverk knyttet til forvaltningsansvaret ved museene.

Av de ulike forvaltningsoppgavene er det arbeidet med å forberede, gjennomføre og rapportere fra feltarbeid som er mest arbeidskrevende. Her benyttes i stor grad midlertidig ansatte. Særlig Kulturhistorisk museum og Arkeologisk museum i Stavanger har svært mange midlertidige ansatte til å ivareta disse oppgavene, relativt til antall fast ansatte. Det er mange årsaker knyttet til dette. Viktig er det at de arkeologiske feltundersøkelser i stor grad har preg av å være sesongarbeid. Selve gravingene må skje i sommerhalvåret, noe som innebærer at det er vanskelig å ha ansatte i fast full stilling til å ivareta disse oppgavene. Ekstra utfordrende er organiseringen av dette arbeidet i Nord-Norge, på grunn av en svært kort gravesesong. For det andre bærer feltarbeidet preg av å være konjunkturavhengig, det vil si at det er avhengig av omfanget på samfunnsutbyggingsprosjekter. I hovedstadsområdet har det de siste årene vært en jevn og høy aktivitet i utbygginger, noe som speiles i sterk vekst i omfanget av feltarbeid. Andre steder i landet har forvaltningsmuseene opplevd betydelig større fluktasjoner i arbeidsmengde. Særlig sårbare er forvaltningsmuseene som har et begrenset geografisk ansvarsområde. Det er her vanskelig å opprettholde en kapasitet for å kunne ta av for større topper i arbeidsbelastning, når aktivitetsnivået stort sett er ganske lite. Vi kommer tilbake til dette i drøftingen av forvaltningsmuseenes og NIKUs kapasitet i kapittel 6.

I arbeidet med faglige uttalelser i dispensasjonssaker benyttes ikke midlertidig ansatte. Kulturhistorisk museum i Oslo har flest årsverk knyttet til dette arbeidet, med i underkant av ti årsverk, mens Universitetsmuseet i Bergen, Arkeologisk museum i Stavanger og Tromsø museum har langt færre. Sjøfartsmuseene som er egne

stiftelser i henholdsvis Stavanger og Bergen oppgir at de i begrenset grad har årsverk avsatt til dette arbeidet.

I arbeidet med konservering og innlemming i samlingen av løse kulturminner er det først og fremst Kulturhistorisk museum og Universitetsmuseet i Bergen som har en bemanning av noe omfang.

Forvaltningen av skipsfunn og automatisk fredete kulturminner under vann er lite bemannet i forvaltningsmuseene med dette som ansvarsområde. Med unntak av Norsk maritimt museum i Oslo som i alt har i underkant av ti personer i faste stillinger og om lag halvparten av det igjen som midlertidig ansatte og i noen grad NTNU Vitenskapsmuseet, er antallet årsverk forvaltningsmuseene oppgir på oppgaver som å forberede, utføre og rapportere fra feltundersøkelser av skipsfunn samt søk etter nye skipsfunn lavt blant alle de andre forvaltningsmuseene med ansvar for dette.

Ved NIKU er om lag to av tre årsverk innenfor forvaltningsarbeidet bemannet med fast ansatte, mens omtrent en tredjedel er midlertidig ansatte.

Ser vi på stabilitet i bemanningen over en treårsperiode, ser vi at antallet årsverk knyttet til de faglige uttalelsene er relativt stabile. Dette gjelder særlig ved Kulturhistorisk museum i Oslo og Universitetsmuseet i Bergen. For NTNU Vitenskapsmuseet og Arkeologisk museum i Stavanger er det en svak vekst.

Der vi ser en tydeligst vekst, er i arbeidet med å forberede, utføre og rapportere fra arkeologiske feltundersøkelser. Her er det særlig på Kulturhistorisk museum vi ser en vekst, fra i underkant av 40 årsverk i 2009 til vel 57 årsverk i 2011. Dette kan tyde på en økende feltvirksomhet på dette museet i denne perioden. Veksten er ikke like tydelig ved Universitetsmuseet i Bergen, som opplever en nedgang fra 2009 til 2010, som snur igjen i 2011. Også Arkeologisk museum i Stavanger har en vekst fra 2010 til 2011.

Ser vi på NTNU Vitenskapsmuseet, som også har skipsfunn med i sine feltundersøkelser, finner vi en nedgang i antall årsverk fra 2010 til 2011.

Innenfor arbeidet med å konservere og innlemme i samlingen nye løse kulturminner er det først og fremst Universitetsmuseet i Bergen som har en vekst i antall årsverk i perioden, Kulturhistorisk

museum har en liten reduksjon. NTNU Vitenskapsmuseet og Arkeologisk museum i Stavanger ligger relativt stabilt.

Når det gjelder forvaltningen av skipsfunn og automatisk fredete kulturminner under vann oppgir Norsk maritimt museum at de har hatt en kraftig vekst i antall ansatte i perioden. I 2008 oppgir museet å ha 5 faste ansatte, mens arkeologisk avdeling i dag har 15 ansatte. Dette har blant annet sammenheng med at museet opplever det som vanskelig i forhold til arbeidsmiljøloven å ha mange midlertidig ansatte og har økt antall faste ansettelser betydelig de siste årene. Adgangen til midlertidig ansettelser oppleves som mer begrenset her enn på universitetene. For Stavanger maritime museum og Tromsø museum er antallet årsverk innenfor forvaltning av skipsfunn og automatisk fredete kulturminner under vann relativt stabilt i perioden 2009 til 2011.

NIKU har også hatt noen variasjoner i antall årsverk knyttet til sitt forvaltningsansvar over de siste tre årene. Her finner vi en klar vekst i antall årsverk for å forberede, utføre og rapportere fra arkeologiske undersøkelser, inkludert faglig rådgivning, fra 2009 til 2010, mens dette antallet gikk noe ned fra 2010 til 2011.

For forvaltningsmuseene og NIKU er det imidlertid et sentralt spørsmål hvordan stillingene finansieres. Som en del av et universitet, vil Kulturhistorisk museum, Universitetsmuseet i Bergen, Arkeologisk museum i Stavanger og Tromsø museum, og i noen grad NTNU Vitenskapsmuseet større muligheter for å ansette personell fast opp mot forvaltningsoppgavene, enn i sjøfartsmuseene som er egne stiftelser. De universitetsansatte vil da være fast lønnet over universitetets budsjett. Som en informant ved et av universitetsmuseene sier det:

Vi prøver å løfte folk over i universitetsstillinger.

Denne muligheten eksisterer ikke i samme grad for sjøfartsmuseene som er egne stiftelser og NIKU, selv om også disse har en basisbevilgning som sikrer et visst nivå på bemanningen. Dette kan imidlertid ikke oppveie fordelene det har for universitetsmuseene å kunne ha fast ansatte på en romsligere basisbevilgning. Dette innebærer at det er en tett kobling mellom institusjonstilknytning og finansiell situasjon, via muligheten til fast ansatte lønnet av universitetet. Vi skal se nærmere på dette i neste avsnitt.

## 5.7 Finansieringssystemet

Et viktig utgangspunkt for håndteringen av forvaltningsoppgavene er finansieringssystemet. Dette setter også premissene for hvilken bemanning forvaltningsmuseene og NIKU har mulighet til å sette på oppgavene. Med utgangspunkt i gjennomgangen av finansieringskildene i avsnitt 5.2, blir spørsmålet her mer om forvaltningsmuseene og NIKU opplever sine finansielle rammebetingelser tilstrekkelig til at de kan håndtere sitt forvaltningsansvar på en tilstrekkelig og forsvarlig måte. I dette vil vi også se på hvilken betydning institusjonstilknytning har for mulighetene til å finansiere oppgaver gjennom basisbevilgning.

### **Finansieringskilder**

Som vi har gjort rede for tidligere i kapitlet er det i utgangspunktet to hovedkategorier av finansieringskilder for forvaltningsoppgavene:

- Tilskudd over post 78
- Eksterne tiltakshavere

Tilskudd fordelt med midler fra post 78 er Riksantikvarens ansvar, delegert fra Miljøverndepartementet. Disse midlene fastlegges i stor grad ut fra arbeidsomfanget/saksomfanget ved museet året før.

Når det gjelder finansiering knyttet til eksterne tiltakshavere vil disse være bestemt av tiltaksomfanget og kan variere betydelig både mellom forvaltningsmuseene og over tid for samme forvaltningsmuseum.

Dette speiler – som vi tidligere har påpekt – at omfanget av forvaltningsoppgaver avhenger av takten på samfunnsutbyggingen i det geografiske området institusjonen har ansvar for.

Aktivitetsnivået ligger derfor utenfor institusjonenes kontroll, og de store fluktuasjonene over tid gjør at det er utfordrende for museene/ NIKU å dimensjonere sin virksomhet, spesielt antall fast ansatte.

Også basisbevilgningen som andel av de totale utgiftene varierer betydelig mellom de ulike forvaltningsmuseene og NIKU. Kulturhistorisk museum skiller seg ut med en høyere andel

basisbevilgning enn de andre forvaltningsmuseene. Universitetsmuseet i Bergen og NTNU Vitenskapsmuseet kommer i en mellomstilling, mens forvaltningsarbeidet ved Norsk maritimt museum og NIKU i større grad er eksternt finansiert. Kunnskapsdepartementet finansierer universitetsmuseenes basisbevilgning og Kulturdepartementet finansierer basisbevilgningen til sjøfartsmuseene som er egne stiftelser.

### **Finansielle utfordringer**

De fleste av både forvaltningsmuseene og NIKU opplever at det foreligger mange finansielle utfordringer i deres arbeid med forvaltningsoppgavene. Dette adresseres imidlertid veldig ulikt.

Et forhold som nevnes av noen er at langt fra alle dispensasjonsaker som forberedes ender opp som realiserte tiltak, som finansieres av tiltakshaver. Forvaltningsmuseene har i intervjuer hatt vansker med å anslå en andel her, da dette vil variere en del. All saksbehandling og saksforberedelse skal dekkes av basisbevilgningen (universitetsmuseene), Post 78 (sjøfartsmuseene) eller direkte fra Riksantikvaren, som tilfellet er for NIKU, uavhengig av om tiltak realiseres eller ikke.

For de tiltakene som realiseres beregner imidlertid alle forvaltningsinstitusjonene en såkalt *overhead*. Her er hovedreglen 60 prosent, se nedenfor. Kun Norsk maritimt museum har en toårig avtale som gir den 100 prosent og NIKU som har over 100 prosent etter en spesialavtale. Dette har sitt utgangspunkt i at Norsk maritimt museum og NIKU har en lavere basisbevilgning i bunnen, noe som i følge informantene på henholdsvis Norsk maritimt museum og NIKU medfører høyere kostnader ved utføring av feltundersøkelser.

Konservering og innlemming i samlingen av løse kulturminner er innbudsjettet i budsjettet som tiltakshaver må betale.

Når det gjelder de faglige uttalelser til søknader om dispensasjon oppgir de fleste av forvaltningsuniversitetsmuseene at dette dekkes via basisbevilgningen eller post 78. Unntaket er timer NIKU bruker som faglig rådgiver for Riksantikvaren, som dekkes av Riksantikvaren.

Øvrige utgifter til magasinerings, konservering, formidling, forskning, samt løpende driftutgifter ved institusjonen knyttet til



administrasjon, renhold, datateknologi etc., dekkes ikke eksternt, og bæres av forvaltningsmuseet direkte. Heller ikke utgifter til forskning og kunnskapsoppbygning dekkes eksternt. Dette ser vi nærmere på i kapittel 7.

Institusjonens økonomiske handlekraft kommer også til uttrykk om vi ser på inntjeningskravet ved institusjonene. Universitetsmuseene ved universitetene i Oslo, Bergen og Stavanger har i prinsippet lave inntjeningskrav, mens forvaltningsmuseene og NIKU som i større grad baserer seg på ekstern finansiering er inntjening en forutsetning for driften. Dette gjelder både for NIKU, Norsk maritimt museum, Stavanger maritime museum og Stiftelsen Bergens sjøfartsmuseum. Også NTNU Vitenskapsmuseet har inntjeningskrav på fast ansatte uten forskningstid. I prinsippet er denne på 100 prosent. For personell med forskningstid er inntjeningskravet 52,3 prosent.

Her er vi inne på en sentral dimensjon i forvaltningsmuseenes og NIKUs finansielle situasjon. Institusjonstilknytning synes her å ha stor betydning for institusjonenes økonomiske handlefrihet. Som vi så i avsnittet ovenfor om bemanning, har universitetsmuseene ved universitetene i Oslo, Bergen, Stavanger, Tromsø og i noen grad NTNU Vitenskapsmuseet større mulighet til å få forvaltningsoppgaver utført av fast ansatt vitenskaplig personell. Dette gjør driften mindre sårbar overfor svingninger i eksterne inntekter.

Dette innebærer i sum at forvaltningsmuseene utfører en del forvaltningsoppgaver det verken er ekstern finansiell dekning for og ikke lar seg finansiere over post 78 midler. Dette må derfor finansieres av andre kilder, hvilket i stor grad innebærer basisbevilgningen. Universitetsmuseene er mest robuste her. Som en del av sine respektive universitet, vil de ha en stabil basisbevilgning fra Kunnskapsdepartementet som sikrer en stabilitet på tilgrensende funksjoner som er til nytte i utførelsen av forvaltningsoppgavene. Dette gjelder blant annet magasinforvaltning, konservering og innlemming i samlingen av løse kulturminner samt forskning og formidling. Dette blir tydeligere når vi i neste kapittel ser på rammebetingelsenes betydning for håndteringen av forvaltningsoppgavene.

## 6 Rammebetingelsenes betydning for håndteringen av forvaltningsoppgavene

En viktig målsetting ved dette prosjektet er å belyse rammebetingelsenes betydning for forvaltningen av automatisk fredete kulturminner og skipsfunn, og i fortsettelsen av det, styrker og svakheter med dagens organisering og rolleutøvelse i forhold til nasjonale mål på kulturminnefeltet. I dette kapitlet vil fokusere på første halvdel av denne problemstillingen. Med utgangspunkt i rammebetingelsene for forvaltningsmuseene og NIKU, slik de blant annet fremkommer i forrige kapittel, vil vi drøfte hvilke konsekvenser dette får for forvaltningsutøvelsen. Spørsmålet om mulighetene for og omfanget av forskning og formidling følger i neste kapittel.

### 6.1 Rammebetingelser som kilde for handlingsmuligheter og måloppnåelse

Rammebetingelsene, her forstått som organisasjonsmodell og institusjonstilknytning, bemanning og ikke minst finansieringsmodell, kan ha betydning for forvaltningsmuseenes og NIKUs handlingsmuligheter og måloppnåelse innenfor kulturminneforvaltningen på flere nivåer. Spørsmålet er i hvilken grad og på hvilken måte de ressursmessige forutsetningene påvirker forvaltningsmuseenes og NIKUs muligheter til å følge opp sitt forvaltningsansvar.

Vi har ovenfor drøftet tre hovedkategorier ved forvaltningsmuseenes og NIKUs rammebetingelser. Dette er:

- Institusjonsform og -tilknytning herunder også organisasjonsmodell
- Bemanning og kompetanse
- Finansieringssystem og økonomi

I dette kapitlet vil vi i særlig grad fokusere på disse tre sidene ved rammebetingelsene for forvaltningsmuseenes og NIKUs virksomhet. Disse tre forholdene kan ikke ses isolert fra hverandre. Særlig vil institusjonsform og -tilknytning ha betydning som bakenforliggende forutsetning både for finansieringsmodell og, med det, bemannings- og kompetansesituasjonen.

I drøftingen her vil det være viktig å være oppmerksom på slike sammenhenger. Vi vil derfor i diskusjonen velge å se på hvordan institusjonell tilknytning påvirker både bemannings- og kompetansesituasjonen samt de finansielle rammebetingelsene for å ivareta forvaltningsoppgavene. Dette gjør vi først generelt i neste avsnitt, før vi utdyper dette for henholdsvis bemannings- og finansieringssiden i de to neste avsnittene.

## 6.2 Betydning av institusjonsform og organisasjonsmodell for håndtering av forvaltningsoppgavene

Institusjonsform eller -tilknytning er i denne sammenhengen definert annerledes enn organisasjonsmodell. Med institusjonsform eller -tilknytning sikter vi til hvilken status det enkelte forvaltningsmuseum eller NIKU har, enten som selvstendig stiftelse eller som del av universitetssystemet. Med organisasjonsmodell sikter vi til den interne organiseringen på forvaltningsmuseet eller NIKU, enten denne er en selvstendig seksjon eller integrert i museets øvrige organisasjon.

Det er her viktig å minne om at det er noen prinsipielle forskjeller mellom det å være organisert som et universitetsmuseum og det å være en selvstendig stiftelse, med oppdragsfinansierte arbeidsoppgaver. Med mindre universitetsmuseet har definert utvalgte stillinger som oppdragsfinansierte, slik tilfellet i noen grad er for eksempel ved Arkeologisk museum i Stavanger og NTNU

Vitenskapsmuseet, vil universitetsmuseene ha status som universitetsseksjoner eller -institutter, med de konsekvenser dette får for arbeidsvilkårene. Således er både Kulturhistorisk museum, Arkeologisk museum i Stavanger, Universitetsmuseet i Bergen og Tromsø museum integrerte ved sine respektive universiteter og stillingene i stor grad definert som universitetsstillinger.

Et synspunkt som kommer frem blant noen av universitetsmuseene er imidlertid at selv om inntekter fra forvaltningsvirksomheten bidrar til å finansiere stillinger ved museene, er ikke inntektene avgjørende for å opprettholde stillingene på kort sikt. Informantene ved forvaltningsmuseene understreker imidlertid at selv om personer har fast tilsetting og universitetet finansierer det av stillingen som ikke kan faktureres tiltakshaver, kan grunnlaget for stillingen frafalle, om inntjeningen uteblir. Dette er viktig når det kommer til stillinger øremerket for eksternt finansiert forvaltningsvirksomhet, selv om stillingen ligger ved et universitetsmuseum.

Ved sjøfartsmuseene, som er egne stiftelser, og ved NIKU er stillingene knyttet til forvaltningsoppgavene i større grad oppdragsfinansiert. Særlig NIKU, men også et museum som Norsk maritimt museum er i stor grad oppdragsfinansiert. Selv om stillinger er definert som faste, er institusjonenes økonomi bundet opp til situasjonen på oppdragsfronten.

Dette gjør også sjøfartsmuseene, som er egne stiftelser, og NIKU mer sårbare overfor større variasjoner i tiltakshaverfinansierte forvaltningsoppgaver. Ved universitetsmuseene har de ansatte forøvrig mange andre oppgaver knyttet til forskning, formidling og undervisning, og i tider med færre oppgaver innenfor forvaltningen, kan de ansatte utøve disse delene av sitt arbeid. Dette gir en mer fleksibel arbeidssituasjon. Den samme muligheten foreligger ikke ved sjøfartsmuseene som er egne stiftelser, samt NIKU, som blir langt mer sårbar ved skiftninger i oppdragsmengde.

NTNU Vitenskapsmuseet kommer her i en mellomstilling, i det forvaltningsvirksomheten er skilt ut som en egen enhet med forvaltningsfinansierte stillinger. Dette gjelder delvis også for Stavanger maritime museum, der stillingen som marinarkeolog er 50 prosent oppdragsfinansiert.

Generelt kan vi si at jo mer forvaltningsrettet og spesialisert i egne enheter forvaltningsdriften er organisert og ikke minst finansiert, jo mer sårbar blir også enheten for svingninger i oppdragsmengden. Dette betyr at universitetsmuseene er mer robuste for svingninger i oppdragsmengde enn de mer oppdragsfinansierte sjøfartsmuseene som er organisert som stiftelser og NIKU.

Innenfor universitetsstrukturen stilles det andre og lavere krav til ekstern inntjening enn i de selvstendige stiftelsene. Ved Kulturhistorisk museum har de ansatte et krav om ti prosent ekstern inntjening. For NIKU har Miljøverndepartementet godkjent at de ansatte i snitt har 60 prosent fakturerbar tid. Ved de andre universitetsmuseene er det imidlertid i varierende grad og på varierende måte lagt inn et større krav om inntjening til enkeltstillinger.

Noen steder er egne stillinger definert som oppdragsbaserte, for eksempel har Tromsø museum en slik stilling, mens den marin-arkeologiske stillingen der er  $\frac{3}{4}$  eksternt finansiert. Ved NTNU Vitenskapsmuseet har en 6,5 årsverk som delvis er eksternt finansiert på ytre forvaltning, mens de har 3,5 på indre forvaltning som er eksternt finansiert.

Selv om noen forvaltningsmuseer definerer klare forvaltningsprosjekter i tilknytning til gitte stillinger, vil disse prosentene i varierende grad bli fylt opp av eksternt finansierte prosjekter. I tider med stor sakspågang kan de større miljøene dessuten lettere kunne henvise til andre ansatte ved institusjonen. Jo større faglig miljø forvaltningsmuseet er en del av, jo større mulighet for å hente inn ekspertise fra egne rekker. Mulighetene for dette synes størst ved de store universitetsmuseene i Oslo og Bergen, men også i noen grad i Tromsø og Trondheim. I Stavanger er ikke arkeologi etablert som eget institutt ved universitetet.

De større selvstendige stiftelsene, som NIKU, Norsk maritimt museum, men også i noen grad Stiftelsen Bergens sjøfartsmuseum, har også relevante fagmiljøer som ved behov kan bidra inn med ekspertise i forvaltningsoppgavene.

Denne muligheten til å oppnå positive faglige ringvirkninger gjennom samarbeid med kollegaer med annen fagbakgrunn er, ifølge våre informanter ved universitetsmuseene, et av de fremste argumentene for å plassere forvaltningsoppgavene på universitets-

museene. Mange forvaltningsoppgaver fordrer for eksempel kunnskap i grenselandet mellom det arkeologiske og naturvitenskaplige, eller man har behov for forsterket arkeologisk kompetanse. I slike tilfeller tyder tilbakemeldinger fra mange av våre informanter ved universitetsmuseene på at universitetstilknytning bidrar til å sikre og trygge en bredere faglighet innenfor kulturminneforvaltningen. Argumentet er at dette bidrar til å gi en større helhet i arbeidet med forvaltningsoppgavene. Nettopp fordelene ved å arbeide i et mer helhetlig miljø og behovet for tverrfaglighet er bakgrunnen for at flere informanter på universitetsmuseene understreker de positive kvalitetene ved å være samorganisert med et universitet og, ikke minst, vanskene med eventuelt å skulle stå alene, uten slik tilknytning.

En organisatorisk samlokalisering med en større institusjon som et universitet sikrer også tilgang til et større administrativt apparat rundt løsningen av forvaltningsoppgavene, i følge våre informanter ved universitetsmuseene. Dette kan representere en ressurs på mange nivåer i forvaltningsarbeidet, slik de ser det. Her skal vi bare kort nevne de tilleggsutfordringer som følger av den utstrakte bruken av midlertidig ansatte i forvaltningsutgravningene, som ifølge informanter fordrer et stort administrativt apparat når antallet når opp i flere titalls i løpet av en sesong, noe som ikke er uvanlig for for eksempel Kulturhistorisk museum. Informanter gir uttrykk for at det her vil det være en rekke administrative kostnader knyttet til å lyse ut stillingen, intervjuer, lage avtaler med videre. Fleksibilitet og evne til å møte slike utfordringer vil tilta om forvaltningsmuseet tilhører et større administrativt system.

### 6.3 Betydningen av bemannings- og kompetansesituasjonen for håndteringen av forvaltningsoppgavene

Institusjonstilknytning, og de konsekvenser dette har for mulighetene til å bygge opp et stabilt og bredt fagmiljø er den viktigste betingelsen for bemannings- og kompetansesituasjonen i håndteringen av forvaltningsoppgavene vi finner i denne kartleggingen. Dette ble drøftet i avsnittet overfor.

Utover de tryggere rammene rundt bemanningssituasjonen som følger av å være tilknyttet en større institusjon, samt muligheter for større faglig bredde vil vi her drøfte og utdype ulike forhold knyttet bemanningssituasjonen som rammebetingelse for håndtering av forvaltningsoppgavene.

### **Frykten for svingninger i arbeidsoppgavene**

De fleste av forvaltningsmuseene og NIKU, opplever en jevn flyt av oppgaver, men med noen årlige variasjoner. Antallet saker som kommer inn etter kulturminneloven § 8 første ledd er imidlertid vanskelig å forutse. Blant informantene i forvaltningsmuseene og NIKU synes det å være en viss frykt for store svingninger i eksternt finansierte oppdrag. Dette blir forvaltningsmuseenes og NIKUs kanskje viktigste argument for å være tilbakeholdende med utvidelser av staben. Bemanningen holdes på et så lavt nivå som mulig for å unngå å komme i en situasjon med en stab som er overdimensjonert i forhold til oppgavene. På den andre siden må det et visst antall oppdrag til for at bedriften skal gå rundt, ellers blir kostnadene for høye. Derfor må forvaltningsmuseene og NIKU være føre var og planlegge for minimumsbelegg når det kommer til antallet forvaltningssaker.

Et forhold som kompliserer dette er at mengden forvaltningsoppgaver ikke bare varierer over årene, men også mellom årstidene. Det er et klart oppsving i aktivitetsnivået i sommerhalvåret. Dette kompliserer mulighetene for å holde en stor stab hele året.

Trykket på utbyggingsprosjekter er sterkere på det sentrale Østlandet og rundt de største byene, enn det er ellers i landet. Dette innebærer at oppgavemengden på for eksempel Kulturhistorisk museum vil være relativt sett større og mer stabil enn på Tromsø museum og NTNU Vitenskapsmuseet. Dette gir grunnlag for en mer stabil bemanning, først og fremst i den faste staben.

Disse svingningene kan representere et problem når det kommer til å bygge opp stabile og brede fagmiljøer. Et ideal er at museene har mulighet til å bygge opp en profesjonalitet, både faglig og metodisk, men ikke minst også når det kommer til lokalkunnskap. Mange informanter på forvaltningsmuseene opplever at de finansielle rammene er for stramme og uforutsigbare til at dette blir mulig. Særlig sårbare synes de to maritime museene i Bergen

og Stavanger å være, men problemstillingen er også aktuell for de mindre universitetsmuseene.

### **Mange midlertidig ansatte**

Gitt at en stor del av virksomheten er knyttet til en noe uforutsigbar mengde feltutgravinger, ligger det i arbeidets art at mange av forvaltningsmuseene og NIKU i stor grad ønsker å bruke midlertidig ansatte for å utføre dette arbeidet. De fleste av informantene ved forvaltningsmuseene gir uttrykk for dette. Dette blir en følge også av variasjonene i aktivitetsnivå mellom årstidene.

Konsekvensene av denne praksisen vil være både faglige og administrative. Faglig innebærer dette at selv om mange midlertidig ansatte har lang erfaring og høy kompetanse, vil kontinuiteten bli brutt hver gang vedkommende må avslutte sitt arbeidsforhold. Arbeidsrettslig er det også begrensninger på hvor lenge en person kan gå midlertidig ansatt, noe universitetsmuseene tar hensyn til. Arkeologer som har gått midlertidig ansatt over lengre tid og som nærmer seg grensen for hva som kreves for å ha rett til fast stilling, blir tatt ut av kabalen neste gang den legges. Såkalt ”lufting” er utbredt, hvilket beskriver nettopp dette. Dette er uheldig både for kontinuiteten i kompetanseutviklingen, men ikke minst menneskelig for de mange unge nyutdannede arkeologene som tvinges til å gå på midlertidige og til dels kortvarige ansettelse over år. For disse er dette kun holdbart i en periode av livet, men når en stifter familie og setter bo med det dette innebærer av høye boutgifter og forpliktelser, vil slike arbeidsformer bli uholdbare. Resultatet kan være at dyktige arkeologer slutter og skifter arbeidsfelt. Slik tappes området for verdifull kompetanse.

Våre informanter ved Kulturhistorisk museum, som er det universitetsmuseet som i antall benytter flest midlertidig ansatte i feltarbeidet, er på den andre siden av den oppfatning at kontinuiteten sikres ved at vitenskapelige ansatte ved museet alltid følger prosjektene.

Norsk maritimt museum har valgt å følge en annen strategi på dette området, og har utvidet sin faste stab de siste årene. Museet har hatt store prosjekter i Bjørvika som har muliggjort en slik strategi. Hvorvidt museet klarer å holde på de ansatte utover de nærmeste to årene, som oppgavene strekker seg over, er mer uvisst.



Mange informanter ved forvaltningsmuseene uttrykker da også at store prosjekter er mer attraktivt enn mange mindre. Det gir mer stabile inntekter og større forutsigbarhet, og gir større muligheter for stabile ansettelser. En slik situasjon innebærer også bedre forutsetninger for å drive systematisk kompetanseoppbygging. Det er særlig på det sentrale Østlandet at det har vært mange store prosjekter de siste årene, med store utbygginger knyttet til logistikk innen vei og jernbane, samt Bjørvikautbyggingen. Tromsø museum og NTNU Vitenskapsmuseet har ikke hatt den samme tilgangen til store prosjekter. Dette setter også noen begrensninger på mulighetene for kompetanseoppbygging.

I mange tilfeller er antallet feltutgravninger usikkert til langt ut på sommeren, noe som i følge informanter ved flere universitetsmuseer gjør det vanskelig å inngå bindende avtaler med eventuelle midlertidige ansatte. Når behovet for midlertidig arbeidskraft så er klart, vil mange ha funnet seg jobb andre steder, og det må gjøres supplerende intervjuer for å finne nye. Flere informanter ved universitetsmuseene hevder at dette er ressurskrevende. I tillegg kommer også administrativt merarbeidet knyttet til det å utvide arbeidsstokken, knyttet til håndtering av timelister, reiseregninger, etc.

### **Stort arbeidspress i perioder**

Noen av forvaltningsmuseene oppleverer at i perioder med mange oppgaver, vil det kunne være vanskelig å få sakene unna. Særlig gjelder dette for faglige uttalelser etter kulturminneloven § 14, der det kommer inn et stort antall saker, derav mange mindre. Dette gjelder særlig i høysesongene, da flere av museene hevder at det er svært mye å gjøre og at arbeidsmengden ligger helt på grensen til det de har kapasitet til.

Flere av informantene ved sjøfartsmuseene hevder at det i sommerhalvåret kan komme inn så mange saker, at det kan være vanskelig å behandle alle sakene. Ved blant annet Tromsø museum og Stavanger maritime museum, med kun en maritim arkeolog hver, opplever en å bli svært sårbar i slike situasjoner. Informanter hevder ved disse museene at ferieavvikling og sykdom kan lett føre til at mange saker hopper seg opp.

## **Kapasitet som en utfordring ved oppfølging av automatisk fredete kulturminner under vann og skipsfunn**

Oppfølging av automatisk fredete kulturminner under vann og skipsfunn kan være en utfordring å bemanne. Etter forskrift om dykking (FOR 1990-11-30 nr.944: Forskrift om dykking) skal det alltid være tre dykkende arkeologer med i båten ved marint feltarbeid. Både Tromsø museum og Stavanger maritime museum har kun én fast ansatt hver i dette arbeidet, mens NTNU Vitenskapsmuseet har to.

Selv om mulighetene for å samarbeide absolutt er tilstede, og også benyttes i en viss utstrekning, fører, slik noen av våre informanter fremlegger det, fører lav bemanning på det marinarkeologiske til at det er en del oppdrag en ikke har mulighet for å ta, i følge informanter ved flere av sjøfartsmuseene. Det er bare Norsk maritimt museum som har tre dykkende marinarkeologer eller flere til å bemanne denne delen av forvaltningsvirksomheten og som derfor har det antallet som kreves etter dykkerforskriften. Stavanger maritime museum gir uttrykk for at det er oppdrag en velger ikke å ta, med henvisning til lav bemanning, i følge en informant ved museet. Det er ikke grunn til å tro at Stavanger maritime museum er alene om dette. Med unntak av Norsk maritimt museum, ser marinearkeologien etter vår mening ut til å være sparsomt bemannet ved de museene som har dette som sitt ansvarsfelt.

En av våre informanter, en dykkende arkeolog ved et av museene, opplever det dessuten som viktig å dykke med personer en kjenner. Om en skal leie inn bistand hver gang en skal dykke, men ellers operere alene, blir en ikke kjent med hverandre og blir uten kunnskap om hvordan dykkerteamet som helhet vil fungere i en krisesituasjon.

Flere av forvaltningsmuseene som har ansvaret for skipsfunn og automatisk fredete kulturminner under vann opplever således at det er en underbemanning når det kommer til dykkende arkeologer ved deres museum. Informanter ved sjøfartsmuseene tar opp muligheten for at kulturminner går tapt på grunn av redusert kapasitet til å gjøre befaringer.

En informant ved et av sjøfartsmuseene ser det slik:

Marinarkeologi har for liten tyngde. Maritime perspektiver blir ikke tatt på alvor og det har tar lang tid for å få forståelse for at en man driver arkeologi med samme vitenskaplighet som på land. Mange tror at en bare henter opp ting.

*Er det noen kritisk størrelse for et fagmiljø?*

Behovet for et større marinarkeologisk miljø handler også om mulighetene for å sikre en profesjonalisert forvaltningsvirksomhet. Dette nærmer seg en diskusjon om hva som er *kritisk størrelse* for at et skal kunne opprettholde og videreutvikle et dynamisk fagmiljø.

Profesjonalisering er ikke bare en relevant diskusjon innenfor forvaltningen av automatisk fredete kulturminner under vann og skipsfunn. Skal en utvikle faglige styrke på et felt, kan det, etter vår vurdering, være viktig og i større grad konsentrere ansvar og oppgaver på enkelte stillinger eller ved et mindre antall forvaltningsmuseer. Dette kan gi en sterkere opplæringskomponent. Dette forutsetter imidlertid en stabil og forutsigbar saksmengde, noe som kan være en utfordring innenfor forvaltningsarkeologien.

### **Forvaltning og forskning, et dilemma?**

For de universitetsansatte som har oppgaver knyttet både til forskning og forvaltning kan det i følge informanter være en vanskelig grenseoppgang å få tid til begge aktivitetene. Et eksempel kan være NTNU Vitenskapsmuseet, hvor flere av de ansatte med ansvar for forvaltningsoppgaver, samtidig har 47 prosent forskning. Erfaringen er at det kan være vanskelig å realisere denne forskningstiden. For andre universitetsmuseer, som for eksempel Kulturhistorisk museum, er mulighetene for frikjøp større, slik at det blir slik lettere å generere tid til forskning. Kulturhistorisk museum oppgir også å ha et langt lavere inntjeningskrav knyttet til forvaltningsoppgavene.

Generelt gir våre informanter uttrykk for at forvaltningsoppgavene prioriteres foran forskningsoppgaver, med den konsekvens at det kan bli utfordrende å finne tid til forskning. Dette ser vi mer på i neste kapittel.

---

## 6.4 Kapasitet ved forvaltningsmuseene og NIKU, slik de selv vurderer det

Hvordan vurderer forvaltningsmuseene og NIKU selv sin kapasitet ved håndteringen av forvaltningsoppgavene? Dette får vi et inntrykk av i Tabell 6.1 nedenfor, som bygger på svar forvaltningsmuseene og NIKU ga i kartleggingen, gjennomført høsten 2012. Tabellen gir inntrykk av at arbeidsoppgavene, særlig ved topper i arbeidsbelastningen, kan ligge litt i overkant av arbeidskapasiteten. Dette gjelder særlig i forhold til å avgi faglige uttalelser i dispensasjonssaker. Bare Kulturhistorisk museum melder at de som oftest har for liten kapasitet til dette gjennom hele året.

Tabell 6.1 *Forvaltningsmuseenes egenvurdering av hvorvidt de har tilstrekkelig kapasitet til å håndtere sine ulike forvaltningsoppgaver.*<sup>27</sup>

	<b>Alltid/stort sett tilstrekkelig kapasitet</b>	<b>Ikke tilstrekkelig kapasitet ved topper i arbeidsbelastning</b>	<b>Som oftest for liten kapasitet</b>
<b>Avgi faglig uttalelser i dispensasjonssaker</b>	Stavanger maritime museum	Universitetsmuseet i Bergen Stiftelsen Bergens sjøfartsmuseum Norsk maritimt museum Tromsø museum Vitenskapsmuseet Arkeologisk museum i Stavanger	Kulturhistorisk museum
<b>Forberede, utføre og rapportere fra arkeologiske feltundersøkelser</b>	Kulturhistorisk museum Universitetsmuseet i Bergen Arkeologisk museum i Stavanger	Stiftelsen Bergens sjøfartsmuseum Tromsø museum Vitenskapsmuseet	Stavanger maritime museum Norsk maritimt museum
<b>Søking og registrering av nye skipsfunn</b>	Tromsø museum	Stiftelsen Bergens sjøfartsmuseum*	Stiftelsen Bergens sjøfartsmuseum Stavanger maritime museum Norsk maritimt museum Vitenskapsmuseet
<b>Konservering og innlemming i samlingen av løse kulturminner</b>	Arkeologisk museum i Stavanger	Stiftelsen Bergens sjøfartsmuseum*	Kulturhistorisk museum Universitetsmuseet i Bergen Stiftelsen Bergens sjøfartsmuseum Stavanger maritime museum Vitenskapsmuseet

Kilde: Survey til forvaltningsinstitusjonene september 2012.

\*Stiftelsens Bergens sjøfartsmuseum setter kryss på grensen mellom 'ikke tilstrekkelig kapasitet ved topper' og 'som oftest for liten kapasitet'.

<sup>27</sup> NIKU er ikke med i tabellen da deres forvaltningsoppgaver avviker noe fra de andre institusjonene. NIKUs egen vurdering av kapasitetssituasjonen hos dem er behandlet i teksten.

Når det gjelder å forberede, utføre og rapportere fra arkeologiske feltundersøkelser er det kun de tre arkeologiske universitetsmuseene Kulturhistorisk museum, Universitetsmuseet i Bergen og Arkeologisk museum i Stavanger som melder om at de ”alltid” eller ”stort sett” har tilstrekkelig kapasitet. Her opplever Stiftelsens Bergens sjøfartsmuseum, Tromsø museum og NTNU Vitenskapsmuseet at de ikke har tilstrekkelig kapasitet ved toppen i arbeidsbelastningen, mens Stavanger maritime museum og Norsk maritimt museum svarer at de ”som oftest” har for liten kapasitet til å utføre dette arbeidet.

Søk etter skipsfunn gjøres kun av sjøfartsmuseene, samt NTNU Vitenskapsmuseet og Tromsø museum i midt- og nord-Norge. Her er det kun Tromsø museum som opplever å ha tilstrekkelig kapasitet.

NIKU svarer at de ”alltid” eller ”stort sett” har tilstrekkelig kapasitet både når det gjelder å avgi faglige råd til riksantikvaren, forberede, utføre og rapportere fra arkeologiske undersøkelser.

I sum innebærer dette at det særlig er en kapasitetsmessig utfordring å avgi faglige uttalelser når det er høysesong for utgravingsvirksomheten. Dette gjelder de fleste av institusjonene. Kulturhistorisk museum er her alene om å oppgi at de som oftest har for liten kapasitet, også utenom høysesongen. Når det gjelder kapasitet til å forberede, utføre og rapportere fra de arkeologiske feltundersøkelsene er det i første rekke museene ved universitetene i Oslo, Bergen og Stavanger som hevder å ha tilstrekkelig kapasitet. Disse synes å ha en noe mer fleksibel kapasitet enn sjøfartsmuseene som er stiftelser og i norn grad Tromsø museum og NTNU Vitenskapsmuseet.

Etter vår vurdering vil det noen av forvaltningsmuseene opplever som kapasitetsproblemer, ha sammenheng med at det vi ovenfor drøftet som ”frykten for å overbemanne”. Nettopp det at arbeidsmengden har et klart element av uforutsigbarhet ved seg, gjør at forvaltningsmuseene og NIKU holder bemanningen på et nivå de antar er forsvarlig ut fra mer bedriftsøkonomiske vurderinger. Dette vil sannsynligvis, etter vår mening, beregnes ut fra en gjennomsnittsbetraktning over året, noe som vil kunne gi kapasitetsproblemer i høysesongene.

De fleste informantene vi har snakket med er uansett av den oppfatning at forvaltningsoppgavene blir løst tilfredsstillende, men at arbeidsmengden, særlig i høysesongen, innebærer at en fort får et etterslep i tid og at saker kan hope seg opp.

## 6.5 Forvaltningsmuseenes og NIKUs prioriteringer mellom ulike ansvarsoppgaver

Prioriteringene som gjøres av forvaltningsmuseene og NIKU, kan dels være prioriteringer mellom ulike faglige problemstillinger med utgangspunkt i deres faglige program, eller det kan være mer pragmatiske prioriteringer mellom ulike oppgaver innenfor de gitte rammene for virksomheten.

### *Prioritering mellom faglige problemstillinger*

De faglige programmene bygger på Riksantikvarens initiativ i 2001 til opprettelse og utvikling av faglige program for alle forvaltningsmuseene i landet. Flere av museene har i ettertid utarbeidet faglige programmer for den arkeologiske virksomheten. Programmene tar sikte på å være et hjelpemiddel for gi en mer forutsigbar og effektiv kulturminneforvaltning. De faglige programmene er ment å avdekke kunnskapshullene i den arkeologiske kunnskapen og gi grunnlag for å prioritere satsingsområder ved institusjonen.

De faglige programmene inngår i et strategiarbeid fra Riksantikvarens side for å utforme tydeligere og mer langsiktige forvaltningsstrategier for automatisk fredete kulturminner.

Det er et uttalt ønske i de faglige programmene å prioritere forvaltningsdrift som bidrar til å utfylle de kunnskapshullene en sitter med i forhold til tidsperiode og sted. Dette støtter opp under et ønske om å utvikle en mer helhetlig forvaltning av automatisk fredete kulturminner. Trenden er å se etter hullene i kunnskap og arbeide for å tette igjen disse.

Det er særlig de større miljøene, som Kulturhistorisk museum, som har utarbeidet et faglig program og som har en oppdragsportefølje som gjør det mulig og relevant å prioritere innenfor dette. For mange av de mindre miljøene vil ikke mulighetene være

de samme, og en prioriterer mer pragmatisk ut fra hva en har ressurser og muligheter til. Det at oppdragene og sakene kommer inn fortløpende kan imidlertid etter vår vurdering representere en utfordring i forhold til å styre kunnskapsproduksjonen i henhold til de prioriteringer som ligger i fagplanene.

### *Prioritering mellom arbeidsoppgaver*

Som vi allerede har pekt på, opplever de fleste av forvaltningsmuseene kapasitetsproblemer knyttet til sin oppgaveløsning. Vi har derfor i vår kartlegging av rammebetingelsene til forvaltningsmuseene og NIKU sett i hvilken grad det vil være aktuelt å gjøre prioriteringer, innenfor de rammer og tidsfrister som gjelder. Forvaltningsmuseene og NIKU ble spurt om det gjøres bevisste prioriteringer mellom de ulike forvaltningsbaserte deloppgavene de har ansvaret for.

Her synes det å være litt ulike strategier. Den største aktøren, Kulturhistorisk museum, samt Universitetsmuseet i Bergen svarer begge at det ikke gjøres prioriteringer mellom ulike forvaltningsoppgaver. Kulturhistorisk museum svarer at de derimot legger stor vekt på at det skal være en nær sammenheng mellom forskning, forvaltning og formidling, slik at forvaltningsoppgavene løses innenfor et vitenskaplig rammeverk. Museet ser det derfor slik at forvaltningsoppgavene prioriteres i forhold til faglige samfunnsoppgaver.

Heller ikke Universitetsmuseet i Bergen prioriterer på annen måte enn at de forvaltningsbaserte deloppgavene ved museet er fordelt på avdelingene for henholdsvis ytre (SFYK) og indre kulturminner. Noen prioriteringer i forholdet mellom disse to avdelingenes oppgaver gjøres ikke.

Arkeologisk museum i Stavanger er åpne for at det må prioriteres mellom arbeidsoppgaver innenfor de rammer som settes når det kommer til tidsfrister samt kvalitet i arbeidet og resultater. Informanter ved museet hevder at dette er en fortløpende prosess, også knyttet opp mot et tett samarbeid mellom avdelingene både i undersøkelses- og etterarbeidsfasene. Formidling og eventuelt forskning er de to områdene som om nødvendig må nedprioriteres. Dette går igjen hos flere av forvaltningsmuseene.



Ved et par av museene er en tydelig på at ressursene kan tvinge en til å prioritere. Klarest her er Norsk maritimt museum, som svarer at:

Vi må prioritere. Omfanget av oppgavene vi er tillagt overgår langt det tilskuddet fra MD/RA kan dekke.

Norsk maritimt museum sier at enkeltsaksbehandling (plan og tiltakssaker) og dispensasjonssaker er prioritert ved museet. Oppfølging av sjøfunnmeldinger i felt og ikke minst tilstandskontroll og overvåkning av kjente kulturminner er nedprioritert. Det samme er direkte bransjekontakter for å forebygge skader på kulturminner og bygge opp bevisstheten om kulturminner i de bransjer som er kjente skadevoldere. For Norsk maritimt museum må dette ses i sammenheng med ressursproblemene ved museet, hvor museet gir uttrykk for ikke å ha ressurser som står i samsvar med de oppgaver de forvalter.

Også ved NTNU Vitenskapsmuseet svares det at det gjøres faglige og kapasitetsmessige prioriteringer, samtidig som det legges vekt på samfunnsmessige hensyn ved prioriteringene.

*Hvem står for prioriteringene?*

Hvordan en kommer frem til prioriteringene varierer en del. Ved Kulturhistorisk museum forankres prioriteringene i museets allerede eksisterende strategiske planer, mens ved NTNU Vitenskapsmuseet er faggruppene som diskuterer dette. Eventuelle uavklarte spørsmål bringer faggruppene til seksjonslederne, som gjør en endelig prioritering. De fleste prioriteringer foretas imidlertid av faggruppene selv. Liknende prosesser har en ved Arkeologisk museum i Stavanger. Der er det primært avdelingsledere som gjør prioriteringer i samarbeid med fast ansatte og prosjektmedarbeidere, mens det på overordnet nivå gjøres prioriteringer mellom avdelingsledere og direktør.

Ved sjøfartsmuseene som er egne stiftelser er det også forvaltningspersonalet og avdelingslederne som faglig ansvarlige for museenes arkeologiske virksomhet, som gjør hovedprioriteringene. Ved Norsk maritimt museum behandles prioriteringene i museets kulturminneråd. I tillegg må også de fylkesansvarlige ved museet gjøre prioriteringer innenfor sine gjøremål.

Ved Kulturhistorisk museum hevder våre informanter at de i en tiårsperiode har arbeidet målbevisst med å rendyrke museet som en forskningsinstitusjon. De hevder at de ved utvelgelsen av faglige satsingsområder har prioritert temaer hvor det er størst mulig sammenfall mellom forvaltningsoppgaver og forskningsbehov. Slik har museet søkt å sikre grunnlaget for en kunnskapsstyrt forvaltning.

For NIKUs del foretas prioriteringene knyttet til prosjekt/undersøkellesområde av Riksantikvaren, mens tematiske prioriteringer innenfor rammen av prosjektet foretas av NIKU.

## 6.6 Betydningen av finansierings- og økonomisituasjonen for håndteringen av forvaltningsoppgavene

### **Betydningen av institusjonstilknytning**

Den mest grunnleggende og strukturelt viktigste finansielle betingelsen for forvaltningsmuseenes og NIKUs håndtering av forvaltningsoppgavene er institusjonstilknytning. Hovedskillet går mellom universitetsmuseene på den ene siden og de uavhengige stiftelsene og NIKU på den annen. Dette så vi også med all tydelighet i kapittel 5, hvor den trygge finansielle basisen det gir å være en del av universitetet, uttrykt ved blant annet universitetets basisbevilgning, gir en helt annet stabilitet i virksomheten. Som vist ovenfor har dette konsekvenser både for muligheten til å bygge opp fagmiljøer, men også til å finansiere over basisbevilgningen viktige tileggsfunksjoner som konservering og innlemming i samlingen av løse kulturminner, magasinforvaltning, forskning og formidling, oppgaver som er viktige i forvaltningen av automatisk fredete kulturminner, men som mer ligger under universitetsmuseenes ansvarsområde i egenskap av universitetsenhet, finansiert av Kunnskapsdepartementet.

### **Interne prioriteringsprosesser ved universitetene påvirker rammebetingelsene for universitetsmuseene**

Selv om det fremstår som en styrke å være en del av universitetet, gir våre informanter på flere av universitetsmuseer uttrykk for at det også kan være til dels harde prioriteringer internt ved

universitetene. Universitetsmuseenes basisbevilgning, som går av universitetets grunnfinansiering, er resultat av en intern prioriteringsprosess hvor mange hensyn tas. Her kan konkurransen om midlene være hard. Minst ett av universitetsmuseene understreker utfordringene i denne konkurransen.

Utfallet av disse interne prioriteringene for det enkelte universitetsmuseets basisbevilgning, vil avhenge både av det interne ressursgrunnlaget, men også av hvor høyt universitetsmuseets plass og rolle prioriteres på universitetet som sådan. De fleste av informantene fra universitetsmuseene sier de opplever en forståelse for sin enhet i universitetsledelsen, selv om universitetene oppleves som store og byråkratiske med lange beslutningslinjer. Innad på det enkelte universitetsmuseum vil det også være et spørsmål om å prioritere ulike deler av virksomheten, et felt ikke uten en viss interessekamp.

### **Finansiering av tilgrensende støttefunksjoner, en utfordring for noen**

Som vi så innledningsvis er det klart definert hvilke kostnader som kan belastes tiltakshaver og hvilke som dekkes via post 78. Begge disse inntektskildene er for forvaltningsmuseene tett knyttet opp til selve det utøvende arbeidet ved forvaltningsansvaret. I tillegg kommer funksjoner knyttet for eksempel til konservering og innlemming i samlingen av løse kulturminner, magasinforvaltning for øvrig, forskning og formidling. Utgiftene til dette finansieres over basisbevilgningen ved henholdsvis universitetsmuseene og sjøfartsmuseene som er egne stiftelser, som har sine basisbevilgninger fra henholdsvis Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet.

Disse tilleggsoppgavene har, slik vi vurderer det, allmenntilgitt og samfunnsrettet relevans, samtidig som de også er viktige for blant annet kvaliteten i det tiltaksfinansierte feltarbeidet ut fra sin kompetansebyggende intensjon. Magasinforvaltning, konservering og innlemming i samlingen er knyttet opp til behandlingen av funnmateriale. Forskning og formidling er også mer generelle støttefunksjoner, som ved å styrke kompetanseoppbyggingen ved det enkelte forvaltningsmuseum, vil bidra til å flytte kunnskaps-grensene og slik forbedre og utvikle arkeologien som fag. Som sådan er de finansiert av Kunnskapsdepartementet for

universitetsmuseenes del og av Kulturdepartementet for blant annet Norsk maritimt museums sin del.

Tilgang til andre finansieringskilder for å ivareta disse tilgrensende funksjonene er noe av dynamikken i den institusjonelle tilknytningen. Dette avhenger imidlertid av i hvilken grad dette området prioriteres av den større institusjonen museet er en del av. For universitetsmuseene avhenger således ivaretagelse av disse oppgavene av i hvilken grad universitetsmuseet prioriteres på universitetet og dernest i hvilken grad disse funksjonene prioriteres internt på museet.

Universitetstilknytning er også viktig for stillingshjemlene, idet slik tilknytning gir et annet finansielt grunnlag for faste stillinger. Stillingene kan helt eller delvis knyttes opp mot forvaltningsoppgavene. Noen av universitetsmuseene har egne stillinger som i prinsippet er faste, men som i realiteten er rettet mot eksternt finansierte prosjekter. I den grad disse bortfaller, blir også grunnlaget for stillingen borte. Dette er relevant blant annet for Arkeologisk museum i Stavanger og NTNU Vitenskapsmuseet. Sistnevnte praktiserer et sterkere skille mellom forvaltning og intern virksomhet enn de andre universitetsmuseene. Dette innebærer også at de knytter en høyere andel ansatte opp mot eksternt finansiering enn det for eksempel Kulturhistorisk museum gjør. Dette gjør også NTNU Vitenskapsmuseet langt mer avhengige av eksternt finansierte prosjekter.

Andre stillinger kombinerer forvaltningsoppgaver med en viss forskningsprosent. Dette vil etter vår vurdering skape en god dynamikk mellom forskning og forvaltning.

Også sjøfartsmuseene som er egne stiftelser har en basisbevilgning som kan benyttes til å finansiere det vi her kaller støttefunksjoner for forvaltningen. Norsk maritimt museum har en basisbevilgning fra Kulturdepartementet, mens Stavanger maritime museum er en del av Museum Stavanger, og får støtte fra Stavanger kommune.

I hvilken grad støttefunksjoner og forskning finansieres ved disse institusjonene, avhenger av i hvilken grad disse funksjonene prioriteres internt på museene, innenfor rammene av basisbevilgningen. Tilbakemeldingen fra både Norsk maritimt museum og Stavanger maritime museum tyder på at det ennå er et stykke igjen før de opplever at disse funksjonene holder det ønskede

nivået. Dette synes å ha mer bakgrunn i en begrenset basis-bevilgning enn at funksjonene er nedprioritert på museet.

For eksempel gis det blant våre informanter ved disse sjøfartsmuseene, som er egne stiftelser, uttrykk for at den såkalte undersøkelsesplikten etter kulturminneloven § 14, som ligger til sjøfartsmuseene, blir nedprioritert innenfor museenes stramme rammer. Det samme gjelder overvåkning. Dette henger også sammen med bemanningssituasjonen ved sjøfartsmuseene som er egne stiftelser, som vi har drøftet ovenfor. Dette skaper, slik vi opplever det, av at strammere økonomiske betingelser ved sjøfartsmuseene som er egne stiftelser, i mindre grad har anledning til å undersøke og overvåke skipsfunn og automatisk fredete kulturminner under vann, sammenliknet med det forvaltningsarbeidet som utføres ved universitetsmuseene i forhold automatisk fredete kulturminner.

Generelt gir våre informanter fra de åtte forvaltningsmuseene uttrykk for at støttefunksjonene for forvaltningsoppgavene ofte oppleves å være underfinansiert. Ivaretakelse av disse tilleggsfunksjonene synes å være mer sårbar, jo mer institusjonen er avhengig av ekstern finansiering.

### **Er post 78 midlene tilstrekkelig til å dekke sine spesifikke formål, slik forvaltningsmuseene selv opplever det?**

Når det kommer til utøvelse av de lovpålagte oppgavene er det, som vi har sett, kun utgifter ved faktisk realiserte tiltak som pålegges en tiltakshaver, jmfør avsnitt 5.2 ovenfor. Som et tilskudd til såkalt *offentlig myndighetsutøvelse*, får forvaltningsmuseene også midler over post 78 i statsbudsjettet.<sup>28</sup> Midlene kan blant annet benyttes som bidrag til lønnsmidler for ansatte med arkeologi som arbeidsfelt, men ikke til å fullfinansiere stillinger, følge opp sjømeldinger, dekke utgifter til registreringer i mindre private tiltak etc.

Spørsmålet er da om forvaltningsmuseene opplever at de midler de får over post 78 er tilstrekkelig til å dekke de utgifter post 78 er ment å være et bidrag til? Og, i den grad så ikke er tilfelle, hvordan finansieres disse oppgavene?

---

<sup>28</sup> Reglene for dette ble gjennomgått i avsnitt 5.2. ovenfor.

Igjen synes det å være et klart skille mellom universitetsmuseene og sjøfartsmuseene, som er egne stiftelser. Universitetsmuseene har i større grad en basisbevilgning som også benyttes til å finansiere stillinger og dekke andre løpende utgifter. Dette betyr at disse i noe mindre grad opplever midlene over post 78 som utilstrekkelige enn sjøfartsmuseene som er egne stiftelser, hvor basisbevilgningene er mer begrenset. Dette siste gjelder for eksempel ved Norsk maritimt museum, hvor basisbevilgningen fra Kulturdepartementet skal fordeles på mange aktiviteter, og hvor den delen som tilfaller det forvaltningsbaserte arbeidet blir tilsvarende mindre. Midlene dette forvaltningsmuseet får over post 78 benyttes i sin helhet til å dekke lønninger. I tilsagnsbrevet til sjøfartsmuseene som er stiftelser, heter det da også at tilskuddet over post 78 for sjøfartsmuseene i hovedsak skal gå *til lønnsmidler for ansatte med arkeologi under vann som arbeidsfelt i perioder hvor lønnsmidler ikke dekkes gjennom tiltakshavers dekningsplikt eller andre eksternfinansierte prosjekter*.<sup>29</sup> Kanskje særlig sjøfartsmuseene som er egne stiftelser har allikevel en forventning, slik vi opplever det, om at midlene fra post 78 også skal rekke lenger enn de faktisk gjør, uten at disse forventningene konkret adresseres i retning av faktiske oppgaver. Dette kommer også til uttrykk hos vår kilde ved Stiftelsen Bergen sjøfartsmuseum som gir uttrykk for at *midlene fra post 78 er for lite relatert til saksmengde* og ser dette som et uttrykk for det informanten opplever som en *lav prioritering av den maritime arkeologien*.

Men også informanter ved universitetsmuseene har en opplevelse av at post 78 ikke dekker alt den etter informantenes vurdering er ment å dekke. Således hevdes det fra våre informanter ved Kulturhistorisk museum at egeninnsats er nødvendig for blant annet å utføre sikringsarbeid, da midlene fra post 78 oppleves ikke å dekke dette i tilstrekkelig grad. Universitetsmuseet i Bergen bruker tilskudd over post 78 på sikringstiltak, men sier at dette tærer veldig på disse midlene.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Tilsagnsbrev til sjøfartsmuseene, dato 14.4.2011, Statsbudsjettet 2011, kapittel 1429 post 78. Tilsagn om tilskudd til utøvelse av delegert myndighet ved Stiftelsen Bergens sjøfartsmuseum.

<sup>30</sup> I tilsagnsbrev til Bergen museum – Seksjon for ytre kulturminnevern, dato 11.06.2012, Statsbudsjettet 2011, kapittel 1429 post 78. Tilsagn om utbetaling til Universitetsmuseet i Bergen – Seksjon for ytre kulturminnevern, heter det blant annet under *prioriterte myndighetsoppgaver*, at Universitetsmuseet i Bergen skal

Sikringsarbeid er et av de områdene som kommer inn under relevant anvendelse av tilskudd over post 78, men hvor forvaltningsmuseene gir uttrykk for en opplevelse av at midlene ikke strekker til. Ved Tromsø museum gir våre informanter for eksempel uttrykk for at når de skal sikre kulturminner ved bruk av post 78-midler, forutsetter det ofte mye reising i et langstrakt geografisk område. De hevder dermed at mye av midlene fra post 78 går dermed med til dette, noe som gjør at midlene fort blir for knappe. Informanter ved museet hevder blant annet at mye midler brukes på reising, som kunne vært brukt på sikringstiltak.

Også blant sjøfartsmuseene som er egne stiftelser gir informantene uttrykk for at sikringstiltak er et område de vanskelig klarer å prioritere innenfor midlene de får via post 78.

Post 78 kan benyttes til å dekke utgifter til nødvendig faglig assistanse. Dette er aktuelt blant annet for Stavanger maritime museum, som bare har én dykkende arkeolog. Våre informanter der opplever imidlertid at med et behov for tre dykkere ved feltundersøkelser, blir kostnadene for store til å dekkes over post 78 om det skal betales reise, diett etc., for to innleide dykkere.

Et område det synes å være et ønske om bedre rammevilkår hos noen av forvaltningsmuseene er når det kommer til samhandling med fylker og Sametinget. Flere uttrykker ønske om bedre rammevilkår for å drøfte faglige og metodiske spørsmål med fylkene. Både tid og geografi legger etter flere informanters mening begrensninger på denne aktiviteten. Særlig i de tilfellene museene synes at det materiale de får fra fylkeskommunene har *varierende kvalitet*, for å sitere en av informantene ved et av universitetsmuseene, er det et ønske blant flere informanter om bedre rammebetingelser for å øke samarbeidet med fylkene. I noen tilfeller oppgir informanter ved universitetsmuseene at de *beslutter uten å ha vært in situ*. Dette handler etter vår mening ikke bare om hvorvidt tilskuddet over post 78 er tilstrekkelig eller ikke, eller om post 78 er *ment* å dekke disse utgiftene i det hele tatt, men om hele samarbeidsrelasjonen til fylkeskommunene og at forvaltnings-

---

avsette midler fra tilskuddet over post 78 til bruk for å *dekke utgifter til utgraving og annet sikringsarbeid*.

museene opplever ressursene som for knappe til å utvikle denne relasjonen på en måte de finner formålstjenelig.<sup>31</sup>

Dette innebærer i sum at midlene forvaltningsmuseene får over post 78 oppleves som knappe blant flere av forvaltningsmuseene. Forvaltningsmuseene rapporterer at dette særlig får konsekvenser for arbeidet med sikringstiltak, som blant annet sikringsutgravninger og for innleie av nødvendig faglig bistand, spesielt på området automatisk fredete kulturminner under vann og skipsfunn. Det er disse oppgavene forvaltningsmuseene oppgir å nedprioritere i sin disponering av det de opplever som begrensede midler over post 78.

## 6.7 Rammebetingelser under stress, noen oppsummerende drøftelser

Rammebetingelsene for forvaltningsmuseene og NIKU er deres kilde til handling og måloppnåelse. I dette ligger at rammebetingelsene legger klare føringer på utførelsen av forvaltningsarbeidet.

I dette kapitlet har vi særlig fokusert på institusjonsform, bemanning og finansiering som tre viktige sider ved forvaltningsmuseenes og NIKUs rammebetingelser. Disse forholdene kan imidlertid ikke ses uavhengig av hverandre. Institusjonstilknytning legger føringer på finansieringsgrunnlaget, som igjen påvirker bemannings- og kompetansesituasjonen.

Det som først og fremst kjennetegner de åtte forvaltningsmuseene og NIKU på disse områdene, er det store mangfoldet. Dette gjelder også mellom de fem universitetsmuseene, så vel som mellom de tre sjøfartsmuseene som er egne stiftelser. Vi skal her derfor avslutningsvis bare trekke opp noen hovedlinjer.

---

<sup>31</sup> I tilsagnsbrev til Bergen museum – Seksjon for ytre kulturminnevern, dato 11.06.2012, Statsbudsjettet 2011, kapittel 1429 post 78. Tilsagn om utbetaling til Universitetsmuseet i Bergen – Seksjon for ytre kulturminnevern, heter det blant annet under *prioriterte myndighetsoppgaver*, at Universitetsmuseet i Bergen skal avsette midler fra til skuddet over post 78 til bruk for å *dekke utgifter til i forbindelse med nødvendig faglig assistanse etter initiativ fra fylkeskommene, Sametinget eller Riksantikvaren*.



Institusjonstilknytning ser ut til å være en meget viktig betingelse, kanskje først og fremst i forhold til å håndtere de mange tilleggsfunksjonene som supplerer og utvikler utførelsen av forvaltningsoppgavene. Vi sikter her til funksjoner som materialforvaltning, konservering, forskning og formidling. Dette er oppgaver som i liten grad kan belastes tiltakshaver eller finansieres over post 78. I tilfelle med universitetsmuseene defineres disse funksjonene som et samfunnsansvar universitetene har, og er som sådan finansiert over museenes basisbevilgning, som igjen hentes fra universitetenes grunnbevilgning som er Kunnskapsdepartementets ansvarsområde. Ressursene som her gjøres tilgjengelig for universitetsmuseene, betinger i hvilken grad slike tilleggsfunksjoner dekkes. Så langt vår studie viser, synes det etter vår vurdering som om disse funksjonene langt på vei ivaretas, og at materialforvaltning, konservering, forskning og formidling i rimelig grad finansieres av universitetsmuseenes basisbevilgning.

Dette betyr imidlertid ikke at det ikke er utfordringer også her. For eksempel ser vi at selv om de fleste ansatte ved universitetsmuseene har fast ansettelse, så knytter også enkelte universitetsmuseer stillinger til ekstern finansiering på en slik måte at grunnlaget for stillingen faller bort hvis oppdragene avtar eller blir borte. Vi ser også at noen universitetsmuseer er blant de forvaltningsmuseene som benytter flest midlertidig ansatte, først og fremst til oppgaver knyttet til forvaltningsutgravingene.

Selv om sjøfartsmuseene som er egne stiftelser, får en basisbevilgning fra Kulturdepartementet, kommer de allikevel i en annen stilling enn universitetsmuseene. De har ingen stor organisasjon i ryggen og basisbevilgningen er langt mer begrenset enn tilfellet er for universitetsmuseene. Norsk maritimt museum har imidlertid også kommunalt tilskudd. Dette overskrider langt basisbevilgning via Kulturdepartementet. Bevilgningen Norsk maritimt museum her får, er som nevnt tidligere gitt for å styrke museets tilgjengelighet for Oslos befolkning, men museet kan likevel disponere midlene på en måte som gjør at de også kommer forvaltnings-, magasinerings- og forsknings- og formidlingstiltak til gode. Til tross for dette oppleves finansieringen langt fra tilstrekkelig, sett fra museets side. Vår informant ved museet gir uttrykk for at det ved museet oppleves at de har et fravær av helhetlig finansiering, at få oppgaver, om noen, er fullfinansierte og at driftfinansieringen er altfor lav. Dette innebærer med andre ord at

museet selv opplever at summen av oppgaver og ansvar innenfor forvaltningen, etter museets syn vanskelig dekkes opp i tilstrekkelig grad via de finansieringskilder museet har. Funksjoner som magasinering og forskning blir ikke tilstrekkelig fulgt opp finansielt, slik vår informant opplever det. Også Stiftelsen Bergen sjøfartsmuseum opplever sin grunnfinansiering som meget knapp, i følge vår informant og opplever blant annet mulighetene for å drifte en forsvarlig magasinforvaltning som begrenset. Det er også knyttet kostbare materiellresurser til oppfølgingen av automatisk fredete kulturminner under vann og skipsfunn. Dette oppleves som en tilleggsbelastning for sjøfartsmuseene som er egne stiftelser, gitt at de på grunn av begrenset basisbevilgning allerede har en stram økonomi i utgangspunktet. Stiftelsen Bergen sjøfartsmuseum har i følge vår kilde der, ingen fartøyressurser, men kun sammenleggbart materiell, som sammenleggbare gummibåter til dykkeroppdrag. Dette er utgifter vår informant ved museet hevder ikke har vært mulig å finne plass til innenfor museenes basisbevilgning fra Kulturdepartementet, eller via kommunale overføringer.

Forvaltningsmuseene rapporterer også om harde prioriteringer innenfor de funksjoner som er ment delfinansiert av tilskudd via post 78- midler. Sikringstiltak og innleie av faglig assistanse er av de områdene som museene sier oftest prioriteres ned ved disponeringen av disse midlene.

Grunnfinansiering fra Kunnskapsdepartementet gir universitetene et grunnlag for stabil utvikling av en bredere faglig kompetanse. Dette er universitetsmuseene en del av. Større faglige miljøer på universitetene letter også mulighetene til å ivareta behovet for spesialkompetanse, noe som kan ha stor betydning for mulighetene til å forstå og lese funn som avdekkes.

Universitetsmuseenes muligheter for, og nærhet til, faglig utvikling og forskningsbasert virksomhet er langt mer stabil enn den som sikres via blant annet Kulturdepartementets midler inn i sjøfartsmuseene som er egne stiftelser, slik vi vurderer det.

I tillegg til det faglige miljøet er mulighetene for å opprettholde tilstrekkelig administrativ kapasitet viktig. Også her synes institusjonstilknytning å være av betydning. Universitetsmuseene har en helt annen mulighet til å trekke vekslers på større administrative

ressurser innenfor både personal, regnskap, datateknologi etc enn sjøfartsmuseene som er egne stiftelser

Størrelsen på institusjonen synes også å være en kritisk variabel både når det kommer til å sikre tilstrekkelig økonomi i virksomheten, men også når det kommer til å sikre et godt og bredt faglig miljø samt tilgang til administrative ressurser og fleksibilitet i håndteringen av forvaltningsoppgavene. Dette gjelder både universitetsmuseene, sjøfartsmuseene som er egne stiftelser og NIKU.

Hva som er optimal størrelse avhenger imidlertid også av hva som er en formålstjenelig geografisk inndeling. Effektiviteten ved store enheter, kan slik noen informanter ser det, gå på beskostning av lokal kunnskap og tilstedeværelse. Hva som er kritisk verdi med hensyn til størrelse blir på mange måter derfor et spørsmål om å avveie mange ulike hensyn.

## 7 Forvaltningsmuseenes og NIKUs rolle som kunnskapsprodusenter og -formidler

Kunnskapsproduksjon og formidling i forvaltningsmuseene og NIKU har mange dimensjoner. I dette kapitlet vil vi se på i hvilken grad og på hvilken måte forvaltningsmuseene og NIKU bygger opp kunnskap og driver forskning. Vi vil særlig se på hvordan rammebetingelsene for institusjonenes virksomhet påvirker deres mulighet til å drive kunnskapsproduksjon og formidling.

En dimensjon ved dette er mulighetene for å bygge opp gode og stabile fagmiljøer innenfor forvaltningsmuseene og NIKU, fagmiljøer som bygger opp under og ivaretar kunnskapsbehovet knyttet til forvaltningsansvaret. Dette handler også om faglig kompetanse, lokalkompetanse og stabilitet i fagmiljøene.

Kunnskapsproduksjon innenfor kulturminneforvaltningen handler også om å formidle tilbake til lokalmiljøet, lokalpolitikere og lokale aktører, slik at bevisstheten rundt dette øker. Lokal kunnskapsforankring er derfor viktig. Kulturminnefaglig kunnskapsforankring lokalt er viktig for forvaltningsmuseene og NIKU, som bærere av sentrale nasjonale mål innenfor norsk kulturforvaltning. Vi vil derfor se i hvilken grad dette er en del av den kunnskapsproduksjon og formidling som finner sted.

### 7.1 Kunnskap og forskning

En av intensjonene bak forvaltningssystemet slik det er bygget opp i dag er at det skal være kunnskapsbasert. Poenget er at funnene fra

utgravningene også skal bidra til å flytte grensene for etablert kunnskap, og slik bidra til å øke innsikten om tidligere tider. Forvaltningsvirksomheten skal bidra til å sikre et vitenskaplig kildemateriale. Et sentralt poeng er derfor ikke bare om det forskes generelt ved forvaltningsmuseene og NIKU, men at det forskes på forvaltningsmateriale.

Spørsmålet er da i hvilken grad organiseringen av forvaltningssystemet legger opp til en kunnskapsbasert utvikling?

Ser vi først på de økonomiske aspektene ved dette spørsmålet, har forvaltningsmuseene og NIKU ikke mulighet til å budsjettere inn kostnadene ved forskning i den tiltaksfinansierte delen av virksomheten. Tilskudd via post 78 går heller ikke til forskning. Dette betyr at i den grad det drives forskning, er denne finansiert over basisbevilgningen, eksternt finansierte forskningsprosjekter, herunder også prosjekter finansiert av Norges Forskningsråd, eller eventuelle andre finansieringskilder.

Som vi har sett tidligere, har forvaltningsoppgavene førsteprioritet hos alle forvaltningsmuseene og NIKU. Forskning og formidling prioriteres etter dette. Alle forvaltningsmuseene og NIKU har imidlertid høye ambisjoner knyttet til å drive forskning og slik ivareta intensjonen om en kunnskapsbasert forvaltning. Mulighetene for dette, bestemmes imidlertid langt på vei av institusjonstilknytningen. Som en del av en større kunnskapsbedrift er det en forventning om at det forskes ved universitetsmuseene. Dette er en integrert del av deres virksomhet, som del av et universitet. Via deres basisbevilgning fra Kunnskapsdepartementet, legges de økonomiske forutsetningene for å finansiere denne forskning.

For sjøfartsmuseene som er egne stiftelser er forholdene annerledes. Selv om museene generelt også er viktige kunnskapsprodusenter og kunnskapsforvaltere, ligger det ikke inne en like klar forskningsintensjon i deres basisbevilgning. Sjøfartsmuseene som er egne stiftelser har således en basisbevilgning fra Kulturdepartementet som er for lav til i samme grad som på universitetene, å kunne finansiere forskning. Rammene er for stramme til det. Det er også få relevante prosjekter i Forskningsrådet som kan gi muligheter til dette.

Når det gjelder NIKU drives det en utstrakt forskning blant annet gjennom prosjekter finansiert av Norges Forskningsråd ved

instituttet som sådan, men dette er kun unntaksvís relatert til forvaltningsoppgavene. Instituttet gir uttrykk for at det er få muligheter til finansiering av forskning på forvaltningsmateriale.

De fleste stillingene ved universitetsmuseene har en definert forskningsdel. Tromsø museum definerer for eksempel prosentandeler til forvaltningsoppgaver ved et lite antall stillinger. Dette gjelder også de ansatte ved NTNU Vitenskapsmuseet, hvor det legges opp til andeler med ekstern finansiering. Dette skal i teorien kunne åpne for at det skal kunne tas ut forskningstid. For å samle dette opp og gjøre forskningstiden mer helhetlig, velger en ved NTNU Vitenskapsmuseet å finne frem til løsninger der de ansatte kan samle opp sin forskningstid, gitt at stillingene har en definert forskningsdel på 47 prosent i utgangspunktet. Ved for eksempel å jobbe fulltid på forvaltningsoppgaver et år, kan en legge seg opp forskningstid som en kan ta ut det påfølgende år. Det gir mulighet til å ta for eksempel et halvt års "permisjon" fra forvaltningsoppgavene for å jobbe med forskning. Forskningen blir så i stor grad relatert til forvaltningsfunnene. NTNU Vitenskapsmuseet har også en ordning med to Phd studenter. Disse strekker seg over 5 år, hvorav de fire første årene er delt på forskning og forvaltningsarbeid, mens siste året er ren forskning. På Kulturhistorisk museum utføres også forvaltningsoppgaver av fast ansatte, som har forskning som en del av sin stilling. Her praktiseres også ordningen med forskningsfri for ansatte.

## 7.2 Forskningsvirksomhet og publisering ved forvaltningsinstitusjonene i dag

Selv om det i liten grad er etablert finansieringsordninger for forskning på forvaltningsmateriale drives det mye forskning på forvaltningsrelatert materiale på særlig universitetsmuseene, men også i noen grad ved sjøfartsmuseene som er stiftelser som finansieres ved basisbevilgninger eller via forskningsprogrammer eller annet.

Samtlige forvaltningsmuseer, med unntak av Stavanger maritime museum, har utviklet egne prioriterte forskningsområder eller satsingsområder innenfor sin egen forskning og virksomhet. Det er imidlertid bare Universitetsmuseene i Oslo, Bergen, Stavanger og Tromsø, samt Stiftelsen Bergens sjøfartsmuseum som opplever at

de i noen grad kan styre datainnsamlingen i tråd med de prioriterte forskningsfeltene. NTNU Vitenskapsmuseet, Norsk maritimt museum og NIKU opplever at dette i liten grad lar seg gjøre. Dette kommer frem i kartleggingsstudien.

Samtidig oppgir tre av universitetsmusene, Kulturhistorisk museum, Tromsø museum og NTNU Vitenskapsmuseet at de som oftest forsker på materiale fra forvaltningsutgravningene. Dette kommer frem i kartleggingsstudien til institusjonene. Dette kan tolkes som at selv om materialet ikke nødvendigvis passer inn i de vedtatte forskningsstrategiene, utføres det forskning på forvaltningsmateriale. Med unntak av Stavanger maritime museum, svarer de andre forvaltningsmusene at de av og til forsker på dette materiale.

Sett fra de ulike forvaltningsmuseenes side, svarer blant annet Kulturhistorisk museum at:

Museets samlinger er vår viktigste kapital. I henhold til strategiske planer og faglige prioriteringer skal forskningen i størst mulig grad ta utgangspunkt i samlingene og resultatene fra utgravningene.

Den samme vekten på samlingene og forvaltningsutgravningene som utgangspunkt for museets forskning kommer til uttrykk fra Universitetsmuseet i Bergen. De skriver at:

Egne samlinger og nye forvaltningsutgravninger utgjør tradisjonelt størstedelen av datagrunnlaget for arkeologisk forskning ved institusjonen.

Forskning på forvaltningsutgravningene skjer ikke alltid på siste års undersøkelser. Ofte kan forskere heller gå til arkivert materiale og hente frem resultater. Således heter det fra Arkeologisk museum i Stavanger at:

Så å si alle forskerne ved Arkeologisk museum nytter materiale fra magasiner og arkiver i sin forskning, men ikke alltid fra siste års forvaltningsundersøkelser.

Universitetsmusene har som undervisningsinstitusjoner også bred kontakt med studenter. Universitetene i Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø har masterstudium i arkeologi og ved samtlige av disse er funnmateriale og magasinene en verdifull basis for materiale

benyttet i masteroppgaver. Samtlige universitetsmuseer har også Phd studenter med funnmateriale som basis.

### **Finansiering av forskningen**

Siden finansieringskildene varierer mellom de ulike forvaltningsmuseene og NIKU, ble alle i kartleggingen av rammebetingelsene bedt om å svare på hvilke finansieringskilder de har når det kommer til forskning på data fra forvaltningsoppgaver. Svarene er systematisert i Tabell 7.1.



Tabell 7.1 *Finansieringskilder for forskning på data fra forvaltningsoppgaver for de av forvaltningsinstitusjonene som forsker på forvaltningsmateriale.*

	<b>Svært ofte</b>	<b>Ganske ofte</b>	<b>Sjelden</b>	<b>Aldri/ uaktuelt</b>
<b>Interne midler</b>	Kulturhistorisk museum, Universitetsmuseet i Bergen Tromsø museum Vitenskapsmuseet Norsk maritimt museum Stiftelsen Bergens sjøfartsmuseum	Arkeologisk museum i Stavanger	NIKU	
<b>Egen forskningstid</b>	Kulturhistorisk museum, Arkeologisk museum i Stavanger Vitenskapsmuseet Norsk maritimt museum	Tromsø museum Universitetsmuseet i Bergen	Stiftelsen Bergens Sjøfartsmuseum	
<b>Midler fra NFR</b>	NIKU	Kulturhistorisk museum Vitenskapsmuseet	Universitetsmuseet i Bergen Arkeologisk museum i Stavanger Tromsø museum Vitenskapsmuseet Norsk maritimt museum	
<b>Eksterne oppdragsgivere (unntatt NFR)</b>	Vitenskapsmuseet,	Stiftelsen Bergens Sjøfartsmuseum	Kulturhistorisk museum Universitetsmuseet i Bergen Norsk maritimt museum NIKU	Arkeologisk museum i Stavanger Tromsø museum
<b>Bruk av universitets stipendiater</b>	Tromsø museum	Kulturhistorisk museum Universitetsmuseet i Bergen	Arkeologisk museum i Stavanger Norsk maritimt museum	Stiftelsen Bergens sjøfartsmuseum
<b>Annet</b>		Universitetsmuseet i Bergen (Fonds)		NIKU

Kilde: NIBRs kartleggings skjema til institusjonene september 2012.

Ved lesning av tabellen må en ta høyde for at institusjonene kan ha tolket spørsmålet om å forske på data fra forvaltningsoppgaver noe ulikt. Et av forvaltningsmuseene hevder således at det sjelden gis mulighet til å forske på det arkeologiske materialet, mens det oftere forskes på metode og virkemidler. Med dette forbeholdet kommer det noen interessante tendenser til uttrykk i tabellen.

De fleste universitetsmuseene svarer at de svært ofte finansierer forskning på forvaltningsmateriale med interne midler. For universitetsmuseene muliggjøres dette via basisbevilgningen, som er ment å gi rom for forskning. Dette ligger også i universitetsmuseene som en del av en kunnskapsbedrift som har forskning som ett av sine hovedanliggende. Universitetsmuseene gis slik en helt annen mulighet for forskning enn sjøfartsmuseene som er egne stiftelser.

Blant de i sterkere grad eksternt finansierte sjøfartsmuseene som er egne stiftelser og NIKU er det vanskeligere å finne midler internt til forskning på forvaltningsmateriale. NIKU svarer for eksempel således at de sjelden benytter interne midler til dette.

Noe av de samme tendensene ser vi når forvaltningsmuseene og NIKU skal svare på om de benytter egen forskningstid til forskning på forvaltningsmateriale. Det blir først og fremst ved universitetsmuseene forskerne har egen forskningstid som de er fri til å benytte på oppgaver de ønsker å prioritere selv. Både Kulturhistorisk museum, Arkeologisk museum i Stavanger og NTNU Vitenskapsmuseet svarer at de svært ofte bruker egen forskningstid til å forske på data fra forvaltningsutgravningene. Dette gjelder også Norsk maritimt museum. Ved Universitetsmuseet i Bergen og Tromsø museum svarer en at en ganske ofte benytter egen forskningstid til dette.

NIKU er alene om svært ofte å finansiere forskning på forvaltningsmateriale fra Forskningsrådet. Dette er imidlertid i liten grad knyttet til forvaltningsoppgavene.

Også Kulturhistorisk museum og NTNU Vitenskapsmuseet har noe forskning fra Forskningsrådet og svarer at de ganske ofte finansierer forskning med slike midler, mens det er sjelden blant de andre forvaltningsmuseene. Norsk maritimt museum kommenterer her at:

Det er meget vanskelig for et museum, som ikke er universitetsmuseum, å få finansiering av Forskningsrådet alene. Dette er i realiteten bare aktuelt i samarbeidsprosjekter med en institusjon innen universitetssektoren.

NIKU svarer imidlertid at de sjelden finner andre eksterne oppdragsgivere enn Forskningsrådet til å finansiere denne forskningen. NTNU Vitenskapsmuseet er de eneste som svarer at de svært ofte finner slik finansiering, mens Stiftelsen Bergens sjøfartsmuseum svarer at de ganske ofte finner eksterne oppdragsgivere utenom Forskningsrådet, som finansierer forskning på data fra forvaltningsoppgavene. Universitetsstipendiater vil også bidra til å sikre forskning på forvaltningsfunn.

Når det gjelder prosjekter i tilknytning til Phd arbeider, finner dette i hovedsak sted på universitetsmuseene. Også NIKU hevder selv å ha to Phd arbeider som er relatert til temaer i tilknytning til det som er tema for forvaltningsoppgavene. Sjøfartsmuseene som er egne stiftelser har i mindre grad finansiering til dette. Unntaket her er Norsk maritimt museum hvor de hevder at de ikke har hatt doktorander som bare har arbeidet med deres materiale, men at de har hatt flere som har benyttet noe av museets materiale i sine arbeider.

Universitetsmuseene i Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø svarer dessuten alle at de ofte benytter dataene fra forvaltningsutgravninger, egne eller andres, i deres øvrige kunnskapsproduksjon. På Arkeologisk museum i Stavanger, NIKU og Norsk maritimt museum svarer en at dette gjelder av og til. Dette kan indikere at funn fra forvaltningsvirksomheten har en integrert og aktiv plass i kunnskapsproduksjonen ved universitetsmuseene spesielt, men også i noen grad ved Norsk maritimt museum og NIKU. Samtlige av universitetsmuseene svarer dessuten at data fra forvaltningen fra de løse kulturminnene ofte benyttes i vitenskaplig arbeid. Dette forsterker inntrykket av at universitetsmuseene som aktive forskningsinstitusjoner, hvor forvaltningsvirksomheten leverer verdifullt materiale til løpende forskningsprosjekter.

NIKU og Norsk maritimt museum har på grunn av finansieringssituasjonen ikke i samme grad en løpende intern forskningsvirksomhet knyttet opp mot resultater og funn fra forvaltningsoppgavene. Disse er avhengig av at prosjekter finansieres eksternt,

hvilket reduserer mulighetene for egeninitiert forskning på forvaltningsmateriale.

### **Endringer i finansieringsmulighetene for forskning på forvaltningsmateriale**

Opplevelsen av – og erfaringene med – hvorvidt finansieringsmulighetene har endret seg de siste fem til ti årene er noe forskjellig mellom forvaltningsmuseene og NIKU.

Blant flere av universitetsmuseene erfarer en at det her er en positiv utvikling. Kulturhistorisk museum opplever at det har vært en omfattende økning i utviklingen av større forskningsprosjekter med søknader om ekstra finansiering og Universitetsmuseet i Bergen hevder at HFR-prosjektet ”Forskning i fellesskap” har utløst betydelig forskning på materiale fra forvaltningsundersøkelsene.

Også NTNU Vitenskapsmuseet opplever en positiv utvikling i mulighetene for å få finansiert forskning på forvaltningsutgravningene. De hevder blant annet at:

Vi har flere rekrutteringsstillinger etter en bevisst satsing på dette i forhold til tildeling fra NTNU. SAK (Seksjon for arkeologi, red.mrk.) har i tillegg fått innvilget flere prosjekter finansiert av Norges Forskningsråd.

Arkeologisk museum i Stavanger har også gjort noen positive erfaringer knyttet til sine forskningsmuligheter ved å gå fra å være en del av Stavanger museum til å bli en del av Universitetet i Stavanger. Selv om de opplever at finansieringen ikke har endret seg vesentlig i forhold til basisbevilgningen fra Kunnskapsdepartementet, har Arkeologisk museum satt av mer tid til forskning på sitt basisbudsjett. Dette inkluderer også forskning på forvaltningsmateriale. Arkeologisk museum skriver om overgangen til å bli en del av Universitetet i Stavanger i 2009 at:

Det medførte en del endringer i finansieringen av forskning. Arkeologisk museum har etablert to stipendiatstillinger som finansieres fra Universitetet i Stavanger sin tildeling av statlige stipendiatstillinger. I tillegg får museet del av midlene som ligger i publiseringspoengene og har gjennom dette og andre

særlige finansieringer ved Universitetet i Stavanger fått tilgang til økte forskningsressurser. Dette representerer en viktig økning i graden av forskningsfinansiering både i form av driftsmidler og finansiering av forskningstid ved museet. Stipendiatstillingene er per i dag knyttet opp mot NFR satsning på universitetsmuseene.

Arkeologisk museum i Stavanger opplevde med dette et løft i mulighetene for å finansiere forskning og drive forskning etter at de ble en del av Universitetet i Stavanger.

For sjøfartsmuseene som er egne stiftelser er erfaringene en noe annen. Norsk maritimt museum opplever ingen endring i finansieringssituasjonen og NIKU erfarer at:

Mulige utlysninger på forskningsmidler på tema hvor en kan benytte arkeologiske undersøkelser og resultater fra middelalderby, kirker, klostre og borganlegg har gått fra få til ingen.

NIKU opplever med dette at muligheten for å finne ekstern forskningsfinansiering på sine arkeologiske kjerneområder er heller marginale. Basisbevilgningen til NIKU til forskning, fra Strategiske instituttsatsinger og liknende, har slik våre informanter ved NIKU opplever det, dessuten vært tilnærmet uforandret de senere årene, noe som reelt sett innebærer en nominell nedgang.

### **Forskning på materiale fra forvaltningsutgravninger gjennomført ved andre institusjoner**

Forvaltningsmuseene og NIKU forsker i begrenset grad på forvaltningsutgravninger gjennomført ved andre institusjoner. Kulturhistorisk museum hevder at de av og til gjør dette, men at materiale fra andre institusjoner og land da benyttes i komparative studier. Også Universitetsmuseet i Bergen og NTNU Vitenskapsmuseet benytter av og til materiale gravet frem av andre.

Arkeologisk museum i Stavanger, Norsk maritimt museum og NIKU svarer at de sjelden forsker på materiale gravet av andre og Tromsø museum, Stiftelsen Bergens sjøfartsmuseum og Stavanger maritime museum svarer at dette aldri skjer eller at det er uaktuelt.

I sum kan dette fortelle noe om at i tider hvor det er knappe midler til forskning, forskes det i all hovedsak på funn fra egne utgravninger.

### **Publisering i forbindelse med forvaltningsutgravningene**

Alle forvaltningsmuseene og NIKU har en til dels stor både vitenskaplig og populærvitenskaplig produksjon. Mye av dette har direkte eller indirekte sammenheng med forvaltningsvirksomheten. En gjennomgangstone i møte med de ulike forvaltningsmuseene og NIKU er at de i arbeidet med forvaltningsoppgavene, enten gjennom befaringer, utgravninger eller annet, tilegner seg verdifull kunnskap som de på ulike måter benytter inn som ressurs i sin generelle publiserings- og formidlingsvirksomhet. Dette betyr at også publiseringer som ikke direkte er basert på forvaltningsmateriale, indirekte delvis vil ha forvaltningsvirksomheten som utgangspunkt.

Det publiseres en rekke artikler, bøker, kronikker etc. ved samtlige av de ni forvaltningsmuseene og NIKU, hvor forfatterne på ulike måter, direkte eller indirekte, formidler fra kunnskap blant annet etablert gjennom forvaltningsarbeidet. For mange av forvaltningsmuseene og NIKU handler dette om å sette sammen og perspektivere materialet i samsvar enten med institusjonens forskningsstrategier eller egne forskningsinteresser.

Mange forvaltningsmuseene og NIKU opplever derfor at det blir en for snever presentasjon av deres forskningsvirksomhet å for eksempel summere opp antall publiseringspoeng rapportert til NIFU. Dette blir kun en måte å telle publisering på. Dette gjelder både de store universitetsmuseene som for eksempel Kulturhistorisk museum og et mindre maritimt museum som Stavanger maritime museum. Ved begge disse museene, og alle de andre forvaltningsmuseene, finner det sted en bred publisering som ikke fanges opp i form av publiseringspoeng.

Alle forvaltningsmuseene og NIKU har en bred, både vitenskaplig og populærvitenskaplig produksjon, som ikke registreres med i NIFUs poengsystem. Denne store produksjonen er en viktig del av både det forskningsarbeidet som finner sted på de ulike forvaltningsmuseene og NIKU og ikke minst den formidlingen som skjer både lokalt, nasjonalt og internasjonalt.

## 7.3 Formidling

Forvaltningsmuseene og NIKU skal også arbeide for å ivareta formidling fra forvaltningsvirksomheten. Som for forskningsvirksomheten er spørsmålet todelt, for det første hvordan og i hvilken grad legger rammebetingelsene, organisatorisk eller finansielt, til rette for slik formidlingsaktivitet? Og for det andre, hvilket faktisk formidlingsarbeid finner sted i forvaltningsmuseene og NIKU?

Går vi til retningslinjene for budsjett og regnskap<sup>32</sup>, under punkt 2.1.6 om "Formidling", heter det der at *Museene har et selvstendig ansvar for formidling av utgravningsresultatene*. Det åpnes allikevel for at det kan budsjetteres *med et begrenset omfang av formidling, direkte relatert til det enkelte prosjekt*. Rammene for budsjettering av formidling inn i prosjektene som tiltaksfinansieres begrenses i retningslinjene oppad til inntil 4 prosent av kostnadene *for samlet arbeidsomfang i felt* (Kilde: Retningslinjene for budsjett og regnskap, punkt 2.1.6.).

Den formidling det i retningslinjene legges opp til at kan belastes tiltakshaver skal som *hovedregel* knyttes opp mot *selve utgravningen i felt*. Dette eksemplifiseres som pressekontakt, populærforedrag, etc. Formidlingen kan gis et større omfang ved flerårige prosjekter.

Dette innebærer at det kun i begrenset grad legges opp til at formidling kan belastes tiltakshaver. Skal forvaltningsmuseene og NIKU ønske å formidle funn, virksomhet eller annet utover dette, må de finne andre finansieringskilder, hvilket i realiteten vil si at basisbevilgningen benyttes i de fleste tilfellene. Dette vil særlig være en mulighet innenfor den basisbevilgningen universitetsmuseene har. Men også basisbevilgningen til sjøfartsmuseene som er egne stiftelser fra Kulturdepartementet og ikke minst de kommunale tilskuddene som både Norsk maritimt museum og Stavanger maritime museum får, kan også gi muligheter for formidling. Dette gjelder kanskje særlig kommunale tilskudd, som har som formål i stor grad å gjøre museet mer tilgjengelig for befolkningen. I hvilken grad dette resulterer i formidling som tar utgangspunkt i forvaltningsoppgavene, vil imidlertid variere.

---

<sup>32</sup> Retningslinjer for "utgifter til særskilt granskning av automatisk fredete arkeologiske kulturminner og skipsfunn, jf. Kulturminneloven §§ 8 og 14, jf. § 10, justert 15. april 2011.

## 7.4 Formidlingsvirksomhet ved forvaltningsmuseene og NIKU

Formidling kan ha mange adressater. Her kan vi tenke oss en tredeling, for det første en fagvitenskaplig karakter, rette mot fagmiljøene, tiltakshavere og sentrale myndighetsorganer som Riksantikvaren og Miljøverndepartementet. For det andre kan formidlingen være mer utadrettet og popularisert i formen og rettet seg mot lokale aktører, som politikere, lokale grunneiere med videre. En tredje formidlingsstrategi går i retning av det mer pedagogiske, og retter seg mot studenter, skolelever, barnehagebarn, allmennheten.

På alle tre områdene driver forvaltningsmuseene og NIKU en utstrakt formidlingsvirksomhet. I alt fra rapportering på prosjektene, i forbindelse med prosjektarbeidet etc. til mer populærvitenskaplig kronikkskriving, bidrag til årbøker, etc. Mange er også aktive i forhold til reise rundt til skoler i området, invitere barn og unge inn og drive aktiv formidling til mange aldergrupper.

Mange av forvaltningsmuseene har også etablert utstillingsrom spesielt egnet for formidling rettet mot skoleungdom og barn.

## 7.5 Avsluttende kommentar om forskning og formidling i forvaltningsmuseene og NIKU

Forskning vil bidra til å styrke forvaltningsmuseenes og NIKUs muligheter til å sette analysen av og forståelsen for forvaltningsoppgavene inn i en bredere kontekst. Samtidig vil det kunne styrke læringseffekten fra utgravningene og gi større mening og betydning til de funn en gjør ved arkeologiske utgravninger. Dette vil i sum bidra til å bygge opp under en målsetting om en kunnskapsbasert forvaltning.

Forskning og formidling er et ansvar som legges på universitetsmuseene i egenskap av universitetenes mer overordnede samfunnsrolle. Det samme kan en si med henvisning til basisbevilgningen til sjøfartsmuseene som er egne stiftelser. Studien viser imidlertid at det først og fremst er gjennom



universitetsmuseenes basisbevilgning forskning muliggjøres. Dette ligger også til universitetene som kunnskapsproduserende bedrifter. Dette underbygges av den strukturelle organiseringen, ved å la stillinger koblet på forvaltningsoppgaver, også ha en forskningsprosent. Slik knyttes læring fra forskning sammen med læring fra forvaltningsarbeidet. Denne modellen lar seg først og fremst realisere ved universitetsmuseene.

## 8 Rolle- og ansvarsfordeling innenfor kulturminneforvaltningen: En vurdering

Gjennomgangen av rammebetingelsene for de åtte forvaltningsmuseene og NIKU har vist at forvaltningen av automatisk fredete kulturminner og skipsfunn er sammensatt, både institusjonelt, historisk og finansielt. Dette gjelder også når det kommer til størrelse og geografisk nedslagsfelt. I dette kapitlet vil vi med utgangspunkt i den foregående analysen drøfte utfordringer ved dagens organisering og rollefordeling samt styrker og svakheter med utgangspunkt både i forvaltningsmuseenes og NIKUs opplevelse av situasjonen og erfaringer, samt hensynet til en helhetlig kulturminneforvaltning.

Avslutningsvis vil vi presentere forslag forvaltningsmuseene og NIKU har til utvikling av gode organisasjonsmodeller innenfor kulturminneforvaltningen.

Først vil vi imidlertid trekke opp noen hovedlinjer i rammebetingelsene basert på analysen.

### 8.1 Overordnede hensyn og etablering av en struktur

Som forvaltere av automatisk fredete kulturminner og skipsfunn her i landet, vil prosessene og rammebetingelsene knyttet til dispensasjonsbehandling, sikringstiltak, materialforvaltning og forskning innenfor dagens kulturminneforvaltning kunne sies å ha som et overordnet mål at tapet av kulturminner skal reduseres. I den grad noe skal gå tapt, skal det være et kontrollert tap, hvor

kulturminnet graves ut, dokumenteres, gjenstander magasineres og kunnskap samles og viderebringes. Dette vil redusere kunnskapstapet ved at det automatisk fredete kulturminnet eller skipsfunnet går tapt. Hele den delen av kulturminneforvaltningen som har vært gjenstand for analyse i denne studien vil ha som overordnet mål, at dette skjer på en mest mulig forsvarlig måte.

For å sikre ivaretagelse av dette overordnede hensynet er det etablert en organisatorisk struktur, utferdiget retningslinjer og ansvarsbeskrivelser og ikke minst etablert ulike finansieringsordninger. Vi har hatt til hensikt å belyse et enkeltstående ledd i denne strukturen med dens styrker og svakhet og ikke minst intenderte og uintenderte konsekvenser.

Hovedfokuset i denne studien har vært på forvaltningsmuseene og NIKUs ansvar og roller i forvaltningen av arkeologiske kulturminner. I dette har det ligget en klar avgrensning i forhold til andre sentrale aktører i forvaltningsstrukturen, som fylkeskommunene, Sametinget og Riksantikvaren. I denne strukturen har forvaltningsmuseene og NIKU først og fremst en sakkyndig rolle, med å forestå blant annet konkrete arkeologiske undersøkelser, forberede disse etc., oppgaver som kommer til uttrykk i ansvarsforskriften som er gjennomgått i kapittel 2. I egenskap av dette forholder forvaltningsmuseene seg både til fylkeskommunene, som saksforberedende instans, og Riksantikvaren som besluttsende myndighet.

Det finansielle ansvaret for å ivareta de oppgavene forvaltningsmuseene og NIKU er tillagt i kulturminneforvaltningen er i hovedsak delt på tiltakshaverne og tre departement. I tillegg kan også kommuner komme inn indirekte som bidragsytere via tilskudd til sjøfartsmuseene som er egne stiftelser.

Riksantikvaren administrerer og tildeler tilskudd via post 78, et ansvarsområde under Miljøverndepartementet, mens Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet kommer inn via basisbevilgningen til henholdsvis universitetsmuseene og sjøfartsmuseene som er egne stiftelser. Denne ansvarsdelingen speiles også i arbeidsoppgaver.

De oppgavene som finansieres av tiltakshaver er knyttet til det enkelte tiltaket. Riksantikvaren gir tilskudd via post 78 til tilgrensende aktiviteter, mens tilleggsfunksjoner som material-

forvaltning, konservering, forskning og formidling finansieres av Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet, via basisbevilgningene. Det er særlig Kunnskapsdepartementet som her bidrar, i egenskap av finansieringen av universitetene, og med det universitetsmuseene. Finansieringen av disse funksjonene via Kulturdepartementet som tilskudd til sjøfartsmuseene, som er egne stiftelser, er mer begrenset, noe som gjør disse funksjonene vanskeligere å opprettholde i disse museene.

Dette innebærer at rammebetingelsene til de åtte forvaltningsmuseene og NIKU varierer. Dette forsterkes ved at de ulike forvaltningsmuseene og NIKU har ulikt ansvarsområde både faglig og geografisk.

Innenfor denne rammen vil vi i neste avsnitt se på noen enkeltstående styrker og svakheter som forvaltningsmuseene og NIKU selv peker på.

## 8.2 Varierende rammebetingelser i kulturminneforvaltningen, styrker og svakheter

Styrkene og svakhetene ved dagens organisering og rollefordeling blir et spørsmål om forutsetningene innenfor dagens ordning er tilstrekkelige til å ivareta de hensyn forvaltningen av automatisk fredete kulturminner og skipsfunn er satt til å ivareta. Dette vil variere mellom de ulike forvaltningsmuseene og NIKU.

### **Forvaltning av automatisk fredete kulturminner og skipsfunn**

Institusjonstilknytning fremstår som en grunnleggende rammebetingelse for forvaltningsmuseene og NIKU. Her har vi sett tre hovedformer, tilknyttet universitetet som eget universitetsmuseum, selvstendig stiftelse, som de tre sjøfartsmuseene som er egne stiftelser og NIKU som oppdragsfinansiert forskningsinstitutt.

Studien viser at universitetstilknytning gir en helt annen mulighet for å finansiere tilgrensende støttefunksjoner via basisbevilgningen, enn det som er tilfelle for sjøfartsmuseene som er egne stiftelser. Dette har blant annet sammenheng med at universitetene er kunnskapsproduserende organisasjoner, med forskning og kunnskapsutvikling som et viktig arbeidsområde. Dette innebærer

at viktige støttefunksjoner for forvaltningsansvaret, som magasinforvaltning og forskning, har en naturlig plass i universitetenes virksomhet. Dette innebærer at også forskningsrelatert virksomhet som magasinforvaltning har en naturlig plass også i universitetenes allmenne prioriteringer av arkeologisk forskning. Faglige prioriteringer og aktiviteter utfyller og supplerer hverandre og skaper en egen dynamikk mellom forvaltningsansvar og forskning.

Denne dynamikken blir ikke like fremtredene ved sjøfartsmuseene som er egne stiftelser, hvor fokus også i stor grad vil være på formidlings- og publikumsrettede aktiviteter, i tillegg til magasinforvaltning og forskning. En bredere basisbevilgning ved universitetsmuseene vil også gi et annet stillingsgrunnlag. Så selv om et varierende antall stillinger ved de fem universitetsmuseene i stor grad forventes finansiert ved eksterne midler, vil en høyere andel av stillingene likevel være faste. All den tid det er så klart avgrenset hvilke forvaltningsoppgaver som belastes en ekstern tiltakshaver, eller finansieres via post 78, gir muligheten for å legge oppgaver til faste universitetsansatte langt bedre økonomiske forutsetninger for å ivareta forvaltningsoppgavene, enn om forvaltningsmuseet skulle vært eksternt finansiert via oppdrag.

Modellen med å legge forvaltningsansvar til universitetsmiljøene har også mange faglige fordeler. For det første er det der tilgang til et bredt faglig miljø, med høy faglig kompetanse innenfor relativt smale områder. Kulturhistorisk museum har for eksempel en stilling i runeologi, og en klassisk arkeolog.

Dette sikrer tilgjengelighet av spesialkompetanse som kan være verdifull i enkelttilfeller og lavere terskel for fler- og tverrfaglige tilnærminger. Utover dette har også de universitetsansatte andre oppgaver, som gjør arbeidssituasjonen noe mer fleksibel i forhold til å ivareta forvaltningsoppgavene. Dette kan for eksempel være oppgaver innen undervisning, veiledning av studenter, forskning og annet.

Universitetsmuseene har også en betydelig styrke i sin tette kobling opp mot arkeologiske forskningsmiljøer. Dette sikrer at hensynet til en forskningsbasert forvaltning ivaretas. Fire av de fem universitetene er også utdanningssteder for arkeologer, noe som sikrer at materiale kan benyttes i undervisningsøyemed, som utgangspunkt for masteroppgaver etc. Bare ved NTNU Vitenskapsmuseet

baserer om lag 10 masteroppgaver årlig seg på forvaltningsinnhentet materiale og relatert problemstillinger.

Å knytte utføringen av arkeologiske forvaltningsoppgaver opp mot landets største forskningsmiljøer på området innebærer potensielt store muligheter for å utføre forskning på innsamlet materiale. Det setter også universitetsmuseene i stand til å relatere for eksempel forarbeidet til feltundersøkelser, inkludert utarbeidelse av prosjektbeskrivelser etc, tett til forskningsfrontene på fagfeltet. Dette inkluderer metodeutvikling. Likeledes vil en kunne trekke veksler på et etablert forskningsmiljø på feltet både under forberedelsen til, gjennomføringen av selve feltundersøkelsen og i etterarbeidet, i form av rapportering av funn, gjenstandsstudier, samt konservering av eventuelle gjenstander, magasinering, arkivering etc.

Tilknytningen til etablerte forskningsmiljøer innebærer også at veien blir kort mellom funn og analyser av forvaltningsutgravningene og pågående forskningsarbeider. Dette betyr at etablerte forskere på feltet får tilgang til forvaltningsundersøkelser og kan bringe dette inn i egen forskning.

Den tette koblingen dette gir mellom forvaltningsanalyser og forskning kan styrke den kunnskapsbaserte dynamikken i det arkeologiske arbeidet, noe en er helt avhengig av skal en flytte de faglige grensene og etablere ny faglig kunnskap om levd liv her i landet.

Denne muligheten til å koble forskning på forvaltningsutøvelse må sies å være en meget stor styrke ved å organisere forvaltningsansvar til universitetene, gitt at det i så liten grad er mulig å finne finansiering til forskning på forvaltningsmateriale ved sjøfartsmuseene som er egne stiftelser og NIKU. Dette berører også hele forutsetningen for hvorfor det er viktig å gjøre arkeologiske forvaltningsundersøkelser. Gitt at dette handler om å sikre et vitenskaplig kildemateriale, er det en stor fordel at innsamlingen av materiale kobles direkte til en etablert forskningsinstans.

### **Ivaretagelse av skipsfunn og automatisk fredete kulturminner under vann**

Ansvar for skipsfunn ligger, som vi har sett, dels til Tromsø museum og NTNU Vitenskapsmuseet, og dels til sjøfartsmuseene som er egne stiftelser, Norsk maritimt museum og Stiftelsen Bergens sjøfartsmuseum og Stavanger maritime museum. Sjøfarts-

museene som er egne stiftelser er, som vi har vist i studien, langt mer sårbare i forhold til svingninger i betalende oppdrag enn universitetsmuseene. Dette har også sin bakgrunn i lavere basisbevilgning. I seg selv, er dette med på å gi skipsfunn og automatisk fredete kulturminner under vann ulike rammebetingelser avhengig av hvilken institusjon som sitter med ansvaret.

På den andre siden er det store variasjoner i størrelse på sjøfartsmuseene. Bare Norsk maritimt museum har etablert en større stab. Siden det ved dykking er et krav om 3 til stede i operasjonen, en dykker, en redningsdykker og en dykkeleder, kan en reise spørsmål om kritisk størrelse for de forvaltningsmiljøene som har ansvaret for skipsfunn og automatisk fredete kulturminner under vann. Flere av disse miljøene er så vidt små, at det kan spørres om dette er tilstrekkelig til å ivareta ansvaret på en forsvarlig måte.

Det synes å være et stort potensial for å styrke denne delen av kulturminneforvaltningen. I følge informanter på de ulike sjøfartsmuseene, synes det å være nok oppgaver til å forsvare en slik satsning, selv om det vil være behov for en nærmere evaluering av nettopp dette spørsmålet.

### **Regional tilstedeværelse viktig**

Den regionale tilstedeværelsen i norsk kulturminneforvaltning må sies å være en stor styrke. Slik bygges det opp kunnskap og erfaring regionalt som er en stor ressurs når det enkelte forvaltningsmuseet eller NIKU skal både overvåke og gjennomføre feltundersøkelser. Både i Tromsø, Trondheim, Bergen og Stavanger har forvaltningsmuseene gode erfaringer med å være lokalisert regionalt. Også NIKU som har ansvaret for middelalderbyene, har gode erfaringer med å være representert i de fleste av disse.

Tilstedeværelse kan imidlertid fort bli en utfordring når det regionale ansvaret blir for stort. Dette kan potensielt først og fremst gjelder Kulturhistorisk museum og Norsk maritimt museum som sitter med ansvar for ti fylker. Dette kan representere en styrke ressursmessig, men kan også svekke mulighetene for å holde en jevn oversikt, etablere lokalkunnskap og ikke minst være kostnadskrevenende ved feltundersøkelser. Det siste er det imidlertid kun Norsk maritimt museum som har påpekt.

### 8.3 Organisatoriske utfordringer

Som vi har sett i denne kartleggingen er ansvaret for automatisk fredete kulturminner og skipsfunn tillagt enheter med veldig ulike innretninger, organisasjoner og ressurser. Gitt at både de finansielle og, som følge av det, de faglige forutsetningene for å ivareta forvaltningsansvaret varierer mellom nær sagt alle enhetene, kan en reise det prinsipielt viktige spørsmålet om dette gir god sikring av kulturminner uavhengig av geografi.

En kan også spørre hva som skjer i forhold til en intensjon om enhetlig forvaltning, når rammebetingelsene varierer i en slik grad.

Slik arbeidsdelingen mellom de ulike forvaltningsmuseene og NIKU fremstår i dag, er det etablert mange, ikke bare geografiske, men også tematiske skiller, knyttet til automatisk fredete kulturminner over vann og under vann samt middelalderby, kirker etc. Disse skillene opplever flere informanter både faglig og praktisk utfordrende i mange tilfeller. Dette har både sammenheng med at noen faglige prosjekter strekker seg over mange lag av historien, og at det derfor er komplisert at historien stykkes opp og ansvaret fordeles på flere aktører. Dels har det vært praktisk faglige utfordringer for eksempel knyttet til å definere hva som er skipsfunn og hva som er middelalderby. Dette bunner blant annet i ulik tolkning av kulturminneloven § 14 og ansvarsforskriften.

Også det faglige samarbeidet med fylkene kan av og til være utfordrende, slik noen universitetsmuseer opplever det. Der fylkeskommunen gjør den første befaringsen og de første stikkene i tilfelle utgravning kan bli aktuelt, kan universitetsmuseene i noen tilfeller oppleve at grunnlaget er noe begrenset, når de skal skrive sine tilrådninger. Andre ganger opplever universitetsmuseene at prøveutgravningene har forstyrret feltet, slik at dette berører de påfølgende utgravningene.

### 8.4 Nye modeller for kulturminnevernet,

I diskusjonen av nye modeller for det arkeologiske kulturminnevernet er det viktig å se på gode modeller innenfor ulike deler av forvaltningsansvaret for automatisk fredete kulturminner og skipsfunn, dette omfatter både faglige råd og uttalelser, konkrete



arkeologiske undersøkelser og ikke minst gode forvaltningsmodeller for arkeologiske gjenstander og magasinerings. Her vil vi kort skissere noen modeller knyttet til de to første oppgavene.

Forvaltningsmuseenes og NIKUs forslag til nye modeller i forhold til faglige råd og uttalelser samt gjennomføringen av arkeologiske undersøkelser tar utgangspunkt i dels det finansielle ved dagens ordning, dels det faglige og de faglige inndelingene.

Et særlig fokus blant forvaltningsmuseene er hvordan få til en finansieringsordning som sikrer et godt grunnlag for aktiviteter som materialforvaltning, konservering, forskning og formidling, funksjoner som i dag finansieres over basisbevilgningene av henholdsvis Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet. Også styrking av midlene overført via post 78 etterlyses av mange, blant annet for bedre ivaretagelse av sikringstiltak med annet.

Bare Norsk maritimt museum har et faglig miljø bestående av mer enn tre dykkende arkeologer som er kravet etter dykkeforskriften for å utføre dykkeroppdrag. Forvaltningsmuseenes egne vurderinger av situasjonen er her at en står overfor to, alternativt tre reelle valg:

- (1) Øke finansieringsordningene slik at kapasiteten blir forsvarlig ivaretatt på de eksisterende sjøfartsmuseene slik det er i dag. Dette ville øke bemanningen og sikre en langt mer operativ forvaltning enn i dag for skipsfunn og automatisk fredete kulturminner under vann. Et spørsmål her er også institusjonens frihetsgrader innenfor de finansielle overføringer.
- (2) Samle virksomheten i noen få, for eksempel to, større miljøer.
- (3) Samorganisere forvaltningen av alle automatisk fredete kulturminner og skipsfunn på universitetsmuseene, etter modell av Tromsø museum og NTNU Vitenskapsmuseet.

De ulike alternativene har både faglige og økonomiske konsekvenser, som bør vurderes opp mot mulighetene for å nå de mål en har satt seg innenfor norsk kulturminneforvaltning. Dette bør evalueres nærmere.

En delproblemstilling i dette omhandler også spørsmål om magasinering av skipsfunn. Skal disse samles under ett på universitetsmuseene eller slik ordningen er i dag at sjøfartsmuseene, inkludert Tromsø museum og NTNU Vitenskapsmuseet, har ansvaret for å systematisere og magasinere skipsfunn, mens de øvrige universitetsmuseene systematiserer og magasinerer øvrige gjenstandsfunn i forbindelse med forvaltning av automatisk fredete kulturminner.

Flere informanter peker også på at kulturminneforvaltningen har et noe fragmentarisk preg i dag og tar til ordet for det de ser som en mer helhetlig forvaltning, hvor alle deler av det arkeologiske forvaltningsansvaret ses tydeligere i sammenheng. Noen opplever at dagens tredelte modell byr på utfordringer. Blant annet er det ved universitetsmuseene både i Oslo, Stavanger og Trondheim et ønske om å kunne involvere også middelalderarkeologi i forskningen. Det oppleves som unaturlig at dette laget skal skilles ut, mens de selv sitter igjen med ansvaret for øvrige automatisk fredete kulturminner. Faglig mener flere i disse miljøene at dette burde vært sett i sammenheng for å få en helhetlig historieforståelse av byenes og tidenes utvikling og dynamikk.

Dette blir også en del av en større forsknings- og kunnskapsoppbyggende problemstilling som springer ut av at NIKU grunnet finansieringssituasjonen, i liten grad har mulighet til å drive utstrakt forskning på det materialet de graver ut. Dette kan få kunnskapsmessige konsekvenser. Kunnskapsaggregeringen blir fragmentert og det blir liten forskning på by og middelalder med utgangspunkt i arkeologisk feltarbeid, både i seg og i sammenheng med de øvrige kulturlagene. Noen ganger hevdes det også at det kan være vanskelig og faglig unaturlig å dele opp historien i slike adskilte og organisatoriske brokker.

Et argument som fremmes i denne sammenhengen er dessuten at funnmateriale magasineres hos universitetsmuseene etter ansvarsforskriften og samles der. For å få til en samlet kunnskapsoppbygning argumenterer noen informanter for at funksjonene bør samles mer, for slik både å sikre en mer helhetlig kulturminneforvaltning, men også for i større grad å bygge opp den kompetansen som er nødvendig. Flere mener at dette også vil sikre mer effektivitet i norsk kulturminneforvaltning.

NIKU på sin side hevder å ha bygget opp et bredt og samfunnsrelatert kunnskapsmiljø på middelalderfeltet og fremhever dessuten at metodikken og kildebruken er annerledes i middelalderarkeologien enn tilfellet er i de øvrige før-reformatoriske utgravninger. Argumentet er at Norge trenger et kompetansesenter på middelalder.

Et siste og radikalt grep som er nevnt som løsning på fragmentert ansvarsfordeling er å konkurranseutsette arkeologiske undersøkelser. Argumentet er at det ville gitt alle muligheter for å konkurrere på pris og faglighet når det kom til implementering av feltundersøkelser. Dette er det imidlertid sterk motstand mot, særlig i universitetsmiljøene. Dette hevdes å undergrave hele den kunnskapsbaserte forvaltningen og koblingen mellom forskning, statlig ansvar og stedlig representasjon og kompetanse. Et motargument er blant annet at det ikke er grunnlag for en levedyktig konkurranse i Norge. Til det er både geografien for spredt og sakene for få. Modeller fra andre europeiske land brukes som eksempler på at dette ikke avstedkommer mer kunnskapsbasert forvaltning av de arkeologiske kulturminnene. Både erfaringer fra Sverige og England trekkes frem som eksempler på at en ikke har klart å etablere gode modeller for å konkurranseutsette denne type oppgaver.

Når det gjelder forvaltningsmodeller for arkeologiske gjenstander, ikke medregnet skipsfunn, er de aller fleste av informantene i denne studien av den oppfatning at ansvaret for dette fortsatt bør ligge til universitetsmuseene.<sup>33</sup> Dette er basert på en stor tillit til at universitetsmuseene forvalter dette materialet på en måte som sikrer forskning og kunnskapsutvikling fremover, noe som på sikt kommer hele fagfeltet til gode. Dette kommer også til uttrykk i form av høy tillit til fagligheten og kvaliteten ved universitetsmuseenes magasinerings- og arkiveringsrutiner.

## 8.5 Veien fremover

Vi har i denne rapporten ikke hatt som ambisjon å komme med forslag til nye modeller for organisering av den arkeologiske

---

<sup>33</sup> Det samme resultatet kommer også frem i en studie gjort av Omland 2012, basert på en spørreundersøkelse blant arkeologer.

kulturminneforvaltningen i Norge. Snarere har målet vært å belyse de rammebetingelser de eksisterende forvaltningsmuseene og NIKU utøver sin rolle og sitt ansvar under.

Det vil imidlertid være et stort behov for mer kunnskap om konsekvensene av ulike strategier enn det vi har hatt mulighet til å belyse i denne rapporten. Mange interesser berøres. Dette har kommet frem i møte med de åtte forvaltningsmuseene og NIKU, som alle, uten unntak, har mange visjoner med sitt arbeid innenfor sitt felt. Samtidig er det viktig å tenke helhetlig og strategisk når kursen skal legges for norsk kulturminneforvaltning fremover.

# Litteratur

- Gaukstad, Even (2005) *Fra antikvarisk interesse til egen forvaltning*. I Holme 2005 (red.)
- Glørstad, Håkon og Kallhovd, Karl (2011) Rescue Archaeology initiated by research – A Contradiction in terms? I *Understanding the Past: A Matter of Surface – Area*. Acts of the XIIIth Session of the EAA Congress, Zadar 2007. BAR International Series 2194, 2011. Archaeopress, Oxford.
- Glørstad, Håkon (2012) ”Universitetsmuseum – Forskningsmuseum. Museene i den arkeologiske kulturminneforvaltningen i Norge” i *Arkeologisk Forum*, nr 26, 2012.
- Holme, Jørn (2005) *Kulturminnevern*. Økokrim. 2. utgave.
- Ibenholt, K., Toftdahl, H. Kiil, K. og Grorud, C. (2012) *Fylkeskommunen som regional kulturmyndighet*. Vista Analyse. Rapport 2012/24.
- NOU 2006:8, *Kunnskap for fellesskapet – Universitetsmuseenes utfordringer*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2011:15, *Rom for alle*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Omland, Atle (2012) *Undersøkelse blant arkeologer om forvaltning av arkeologiske gjenstander*. Institutt for arkeologi, konservering og historie, Universitetet i Oslo.
- Prop.1 S. (2012-2013) Proposisjon til stortinget (forslag til stortingsvedtak).

St.meld.nr.15(2007-2008) *Tingenes tale – Universitetsmuseene.*  
Kunnskapsdepartementet.

St.meld.nr.8 (1999-2000) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets  
miljøtilstand.* Miljøverndepartementet.

St.meld.nr. 16 (2004-2005) *Leve med kulturminner.*  
Miljøverndepartementet.

Trøim, I (1999) *Arkeologisk forskning og det lovregulerte fornminnevernet:  
En studie av fornminnevernets utvikling i perioden 1905-1978.*  
Universitetets Oldsaksamling Varia 49. Oslo.