



Rapport 2023/24 | Nye Veier



## Kulturmiljøforvaltning og planprosesser

Følgeevaluering av et prøveprosjekt med en alternativ forvaltningspraksis

Ingeborg Rasmussen, Jens Furuholmen, Stine Mari Godeseth og Sidsel Sverdrup

# Dokumentdetaljer

<b>Tittel</b>	Kulturmiljøforvaltning og planprosesser
<b>Rapportnummer</b>	2023/24
<b>Forfattere</b>	Ingeborg Rasmussen, Jens Furuholmen, Stine Mari Godeseth og Sidsel Sverdrup
<b>ISBN</b>	978-82-8126-635-3
<b>Prosjektnummer</b>	19-SSV-01
<b>Prosjektleder</b>	Ingeborg Rasmussen
<b>Kvalitetssikrer</b>	Haakon Vennemo
<b>Oppdragsgiver</b>	Nye Veier
<b>Dato for ferdigstilling</b>	12. juni 2023
<b>Kilde forsidefoto</b>	Anlegget for ålefangst på Kyllingstad. Foto: Line Murphy, Nye Veier Klokkebegerspisser Bue Ålgård. Foto: Anja Mansrud, Arkeologisk museum, UiS Registreringer ved Søyland sommeren 2019; Foto: Nye Veier Prøveprosjektet arkeologi på nye veier. Foto: Nye Veier
<b>Tilgjengelighet</b>	Offentlig
<b>Nøkkelord</b>	Evaluering, samferdsel, planprosesser

## Om Vista Analyse

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk utredning, evaluering, rådgivning og forskning. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder er klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd. Vista Analyse er vinner av Evalueringsprisen 2018.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innenfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

# Forord

Vista Analyse har på oppdrag fra Nye Veier gjennomført en følgeevaluering av prøveprosjektet «Arkeologi på nye veier». Prøveprosjektet innebærer at dispensasjon til inngrep i automatisk fredete kulturminner gis etter § 8 første ledd i kulturminneloven. Dette innebærer at de arkeologiske arbeidene i forbindelse med et veiprojekt kan gjennomføres og ferdigstilles før det foreligger et reguleringsvedtak. Prøveprosjektet tester også ut nye samarbeidsformer. Evalueringen var en forutsetning fra Riksantikvaren da de aksepterte prøveprosjektet.

Prøveprosjektet startet i februar 2019, mens evalueringen startet i august 2019. I 2022 besluttet Nye Veier og Riksantikvaren å utvikle prøveprosjektet gjennom en styrt avvikling. Evaluering er ferdigstilt i juni 2023.

Vi takker medlemmene i arbeidsgrupper, styringsgruppen, råd og andre som har brukt tid på å svare på spørsmål og som velvillig har delt kunnskap og erfaringer med oss. Det har vært utvist engasjement og en grundighet som utvilsomt har vært både nyttig og nødvendig for å få etablert et best mulig evalueringsgrunnlag.

En stor takk til representantene fra oppdragsgiver; Jon Terje Ekeland (Nye Veier) og Jostein Gundersen (Riksantikvaren) for konstruktive innspill og et godt samarbeid. Sist, men ikke minst, takk til Frans-Arne H. Stylegar for gode arbeidsøker og faglig veiledning om alt som handler om kulturmiljøforvaltning, kulturminner, arkeologi og annen kunnskap som har vært nødvendig for å kunne sette fakta, innspill og vurderinger i en faglig kontekst.

En tidligere versjon av denne rapporten har vært på en kommentarrunde hos involverte aktører. Merknader til den empiriske delen (evalueringsgrunnlaget) er i all hovedsak hensyntatt etter avsjekk mot formelle dokumenter, resultater fra spørreundersøkelsen mv. Selve evalueringen med vurderinger og anbefalinger er våre egne og følger av evalueringens mandat, gjennomførte analyser og evalueringsgrunnlaget.

Oslo 12.juni 2023

**Ingeborg Rasmussen**

Prosjektleder/partner  
Vista Analyse AS

# Innhold

Sammendrag og anbefaling .....	6
<b>1 Innledning.....</b>	<b>10</b>
1.1 Mål og innhold i prøveprosjektet	10
1.2 Evalueringens formål og mandat	12
1.3 Hvilke prosjekt og oppgaver omfattes?	12
1.4 Organisering av rapporten	13
<b>2 Evalueringsdesign.....</b>	<b>14</b>
2.1 Følgeevaluering og sammenlikning	14
<b>3 Bakgrunn og vurderinger før oppstart av prøveprosjektet.....</b>	<b>17</b>
3.1 Planlegging av en ny vei innenfor gjeldende praksis	17
3.2 Hva er problemet? Hvorfor et forsøksprosjekt?	19
3.3 Forsinker arkeologi? Riksantikvarens innspill og merknader	20
3.4 Øvrige merknader fra Riksantikvaren	22
3.5 Oppsummering	25
<b>4 Organisering, planer og endringer .....</b>	<b>27</b>
4.1 Organisering av prøveprosjektet	27
4.2 Kulturminnearbeidets faser	30
4.3 Forutsetninger og rammebetingelser for prøveprosjektet	31
4.4 Oppsummering	34
<b>5 Oppstartsfasen og frem til november 2019.....</b>	<b>35</b>
5.1 Oppstart, forankring og informasjon – mulige forbedringspunkter	35
5.2 Bekymring over at kulturminner som ikke blir berørt av veiutbyggingen undersøkes og graves ut	36
5.3 Organisering, forutsetninger for fremdrift	37
5.4 Samarbeidet mellom involverte aktører	38
5.5 Hvilken innflytelse kan bruk av ny teknologi ha?	39
5.6 Konklusjon og anbefalinger etter første fase	39
<b>6 Arbeids- og styringsgruppens erfaringer frem til januar 2021 .....</b>	<b>40</b>
6.1 Gjennomgående positive til nye samarbeidsformer	40
6.2 Ulike synspunkter på utgravinger før vedtatt reguleringsplan	41
6.3 Tids- og ressursbruk	41
6.4 Hensynet til vern og inngrepsfrie metoder	43
6.5 Styrker og svakheter: Oppsummering fra spørreundersøkelsen	43
<b>7 Møteobservasjoner og intervjuer .....</b>	<b>45</b>
7.1 Tids- og ressursbruk	45
7.2 Samarbeid og rollefordeling	47
7.3 Inngrepsfrie metoder: på hvilken måte og i hvilket omfang?	49
7.4 Oppsummering	50
<b>8 Erfaringer ved bruk av inngrepsfrie metoder .....</b>	<b>51</b>

8.1	Selvkjørende båt og undervannsdrone	51
8.2	Georadar	52
8.3	Magnetometer	53
8.4	Multispektral drone	53
8.5	Oppsummering	53
<b>9</b>	<b>Arkeologi og konsekvensutredninger – et tillegg i prøveprosjektet</b>	<b>55</b>
9.1	Utgangspunktet: Kulturmiljø er bare delvis en reell del av beslutningsgrunnlaget i tidligfase	55
9.2	Overflaterregistrering i en bred korridor ga bedre oversikt over nyere tids kulturminner	56
9.3	Vår vurdering	56
<b>10</b>	<b>Avsluttende intervjuer i 2023</b>	<b>57</b>
10.1	Intervjuene bekrefter tidligere funn i evalueringen	57
<b>11</b>	<b>Samlet evaluering</b>	<b>61</b>
11.1	En tidligere gjennomføring av arkeologiske arbeider bør være et mulig alternativ	61
11.2	Evaluering av samarbeidsmodell og samarbeidet i prosjektet	63
11.3	Utviklingstiltak i prøveprosjekt	65
11.4	Læringspunkter	67
	<b>Vedlegg</b>	<b>72</b>
A	Resultat fra spørreundersøkelse gjennomført i desember 2020/januar 2021	73
B	Kartutsnitt E39 Bue–Ålgård	85
<b>Figurer</b>		
Figur 1.1	Kartutsnitt over strekningene som inngår i prøveprosjektet	13
Figur 2.1	Opplegg for evalueringen	15
Figur 3.1	Planfasene i et veiprojekt ved tradisjonell gjennomføring. Statens vegvesen 17	
Figur 3.2	Planfasene i et veiprojekt i Nye Veier	19
Figur 4.1	Styrings- og arbeidsgrupper fra februar 2019 til desember 2021	28
Figur 8.1	Georadar montert på terrengkjøretøy	52

# Sammendrag og anbefaling

*I denne rapporten oppsummeres hovedpunktene fra følgeevalueringen av prøveprosjektet arkeologi på nye veier. Formålet med prøveprosjektet har vært å teste konsekvensene av en endring i forvaltningspraksis som gjør det mulig å gjennomføre og ferdigstille de arkeologiske arbeidene i et veiprojekt før endelig reguleringsplan er vedtatt. Hensikten med å flytte de arkeologiske arbeidene tidligere i planprosessen er å gi muligheter til å starte anleggsarbeidet for hele strekningen så raskt som mulig etter at reguleringsplanene er vedtatt. Dette gir Nye Veier større mulighet til å optimalisere anleggsdriften i prosjektene. Mer effektiv anleggsdrift kan bety lavere kostnader og/eller tidligere ferdigstilling av prosjektene.*

*En ferdigstilling av de arkeologiske arbeidene før endelig reguleringsplan er vedtatt gir en risiko for at det graves ut kulturminner som senere viser seg å ikke bli berørt av veiprojektet. Dette er i tilfelle et tap sett opp mot kulturminnelovens formål om vern av kulturminner og kulturmiljøer. Evalueringen viser at risikoen for at det graves ut kulturminner som ellers ikke ville blitt berørt, ikke kan elimineres. På den andre siden gir registreringer i en bredere korridor en mer helhetlig kunnskap om et område. Dette har en verdi i seg selv samtidig som det gir et mer helhetlig grunnlag for senere utgravinger.*

*Risikoen for unødvendig utgravinger krever at en alternativ forvaltningspraksis inkluderer de risikoreduserende og kvalitetsfremmende elementene som følger av organiseringen og samarbeidsformene som er prøvd ut i prøveprosjektet. Med denne forutsetningen på plass, anbefaler vi at det åpnes for at forvaltningspraksisen som er testet i prøveprosjektet etableres som en alternativ praksis. De direkte merkostnadene som følger en alternativ forvaltningspraksis, faller på tiltakshaver. Dette gir en insentivriktig kostnads plassering, som også vil bidra til at muligheten for en alternativ praksis kun vil brukes der det er gevinster å hente.*

*Med utgraving før reguleringsplanvedtak kan også omfanget og kostnader for registreringer og utgravinger bli større enn de ville ha vært dersom vanlig forvaltningspraksis var fulgt. Samarbeidsformene som er testet, er også isolert sett kostnadsdrivende. I og med at kostnadene ved forvaltningspraksisen som er testet faller på tiltakshaver, må det forventes at tiltakshaver vurderer gjennomføringskostnadene mot nytten. Der nytten ved en alternativ forvaltningspraksis ikke er stor nok til å forsvare kostnadene, vil neppe en tiltakshaver velge en gjennomføring etter mønster fra prøveprosjektet.*

## Manglende sammenheng mellom dagens forvaltningspraksis og Nye Veier-modellen

Det utløsende behovet for en annen forvaltningspraksis er manglende sammenheng mellom krav og praksis som følger av kulturminneloven § 8, og Nye Veiers gjennomføringsmodell, oppgaver og mandat nedfelt i avtale mellom Nye Veier og Samferdselsdepartementet.

Etter dagens forvaltningspraksis kan arkeologiske undersøkelser og utgravinger i større prosjekter først gjennomføres etter en reguleringsplan er vedtatt. Det er mulig med anleggsstart i prosjektet før de arkeologiske utgravningene er gjennomført, men ikke i de områdene der det skal gjennomføres arkeologiske utgravinger.

For å kunne starte anleggsarbeidene tidligere på hele strekningen ønsker Nye Veier at forholdet til automatisk fredete kulturminner avklares fullstendig (dvs. registrering, dispensasjon og utgraving) i løpet av planprosessen og før vedtatt reguleringsplan. Dette gir Nye Veier større mulighet til å

optimalisere anleggsdriften i prosjektene. Mer effektiv anleggsdrift kan bety lavere kostnader og/eller tidligere ferdigstilling av prosjektene.

### **Prøveprosjektet inkluderer utprøving av nye samarbeidsformer**

Prøveprosjektet inkluderer en ny samarbeidsform der fylkeskommunene og museene i fellesskap planlegger og gjennomfører hele registrerings- og utgravingsprosjektet som ett prosjekt. Dette er i motsetning til dagens praksis der fylkeskommunens registrering og museenes utgraving gjøres sekvensielt. Prosjektet inkluderer også et samarbeid mellom institusjoner med ansvar for kulturminner på land og i vann, der de sammen planlegger og gjennomfører registrering og utgraving. I Rogaland har en fått gjennomført både registreringer og utgravinger, mens i Agder har en kun gjennomført registreringer før vei-prosjektet ble utsatt og prøveprosjektet ble besluttet avvirket

Evalueringen viser at samarbeidet mellom «land og vann» vurderes som nyskapende og som en styrke for arkeologifaget. Samarbeidet mellom tiltakshaver og kulturmiljøforvaltningen i tidligfasen og gjennom alle fasene vurderes som en styrke. Et samarbeid mellom fylkeskommunen og forvaltningsmuseene der registreringer og utgravinger planlegges og gjennomføres som ett fellesprosjekt, gir en bedre erfaringsoverføring mellom registrering og utgraving enn det som er tilfelle innenfor dagens praksis. Det er riktignok ulike synspunkter på om utgravinger bør kunne gjøres før reguleringsplanene er vedtatt, men det er enighet om at kunnskapsdeling og at det gjøres faglige vurderinger i et større fagfellesskap enn det som ellers er vanlig, har en positiv verdi.

### **Virkningene for kulturminneforvaltningen trekker i begge retninger**

Det er ikke grunnlag for å kunne konkludere med at prøveprosjektet har gitt verken bedre eller dårligere kulturminneforvaltning enn det som er tilfelle i en ordinær gjennomføring. Et tettere samarbeid mellom ulike kulturfag trekker i retning av at kvaliteten kan være styrket. Registrering og undersøkelser i et større landskapsrom gir mer helhetlig kunnskap om området som undersøkes. Det trekkes også frem at en får et mer helhetlig grunnlag for å planlegge senere utgravinger, og at det kan være gevinster i utgravingsdelen ved at å se registrering og utgraving i sammenheng. Ulempen er at utgraving før endelig trasé er fastlagt gir en risiko for noe mer utgraving enn det som er tilfelle innenfor dagens lovverk. I Rogaland er det gravet ut noen lokaliteter som viser seg å ikke bli berørt av vei-prosjektet.

Et tettere samarbeid mellom kulturmiljøforvaltningen og tiltakshaver i tidlig fase, kombinert med registreringer i en bredere korridor, legger til rette for at hensynet til kulturminner kan få en større betydning for utarbeidelse av endelig utbyggingsløsning. Vi har ikke grunnlag for å kunne konkludere med hvorvidt det har vært en realitet i dette prosjektet, men flere har pekt på at kunnskap om arkeologiske funn i et bredere område i en tidlig fase, vil gjøre det enklere å ta hensyn til arkeologiske funn med stor verdi i den endelige veiutformingen.

### **Forsinket korridorvalg og kommunedelplan har hemmet prøveprosjektet**

Da prøveprosjektet startet var det en forventning om at det kort tid etter ville foreligge en beslutning om korridorvalg og kommuneplan for de aktuelle områdene. Det forelå et vedtak om statlig plan for arealdelen i kommuneplanen som skulle gi grunnlag for de arkeologiske arbeidene. Prøveprosjektet startet i februar 2019, mens korridorvalget i Rogaland kom i mars 2021, og planvedtaket først kom i juni 2021. Forsinkelsene har naturlig nok bidratt til å øke kostnadene ved prøveprosjektet. I tillegg

har forlengelsen av prosjektperioden gjort at organiseringen der fylkeskommunen og forvaltningsmuseene planlegger og gjennomfører registreringer og utgravinger som ett felles prosjekt, blitt noe svekket. Dette er også pekt på av prosjektdeltagerne, der flere gir uttrykk for at gevinstpotensialet ved denne organiseringen trolig er større enn det som er oppnådd i prøveprosjektet. En viktig lærdom fra prøveprosjektet er dermed at det bør foreligge beslutninger om valg av korridor og en større forutsigbarhet mht. kommuneplanvedtak før oppstart av et tilsvarende prosjekt. Dersom planlegging og gjennomføring av registrering og utgraving skal kunne gjøres som ett felles prosjekt, reduseres gevinsten av organiseringen dersom det likevel blir en sekvensiell prosess med et stort tidsopphold fra registrering til utgraving.

Erfaringen trekker også i retning av at statlig plan ikke nødvendigvis gir en raskere planprosess enn en ordinær prosess med kommunene.

### Vellykket formidling fra prosjektet

Organiseringen og gjennomføringen av formidlingsarbeidet, der en formidlingskoordinator ble ansatt av Nye Veier, vurderes som vellykket. Organiseringen har sikret et koordinert og felles formidlingsarbeid på tvers av fylkeskommunene og de deltagende fagmiljøene. Noen av prosjektdeltakerne har pekt på at det ble noe større avstand til formidlingen ved at det ble gjennomført av en koordinator, fremfor av institusjonene selv. Enkelte har stilt spørsmål ved om ansettelse av en formidlingskoordinator med ansvar for felles formidling har gjort at museene har blitt litt vel mye tilbakelemt i sitt formidlingsarbeid. Andre viser til at fagmiljøene har fått merarbeid ved at de har måtte bistå koordinatoren og tilrettelegge fagkunnskap for formidling, men at det likevel har vært positivt med felles formidling der det også informeres fra registreringsarbeidet.

På tross av enkelte svakheter er det en stor grad av samstemthet om at løsningen med en felles formidlingskoordinator har vært vellykket.

### Feltregistreringer av kulturminner fra nyere tid

I sesongen 2021 fikk prosjektet anledning til å prøve ut kulturhistoriske registreringer av kulturminner fra nyere tid i Lyngdal og Kvinesdal kommuner.

Innenfor korridoren var det på forhånd kjent 25 kulturminnelokaliteter fra nyere tid. Registreringen som ble utført parallelt med KU-arbeidet, økte tallet til godt over 100, dvs. en firedobling. Det er ikke hjemmel for å belaste en tiltakshaver for feltregistreringer av nyere kulturminner. Det er derfor ikke praksis for å gjøre denne type feltregistreringer.

En firedobling av funnene etter feltarbeid tilsier at dagens praksis ikke er tilstrekkelig til å ivareta formålet i kulturminneloven og våre internasjonale forpliktelser til å også ivareta kulturmiljøer og kulturminner fra nyere tid. Vi anbefaler at resultatet fra dette delprosjektet følges opp med formål om å vurdere om det bør hjemles en forpliktelse til å finansiere også denne type feltarbeid.

### En alternativ forvaltningspraksis bør være en fast mulighet

Basert på erfaringene fra prøveprosjektet mener vi at nytten av en mulig tidligere realisering av prosjektet, som følge av tidligere anleggsstart, kombinert med mulige kvalitetsgevinster, tilsier at det er grunnlag for å anbefale at en forvaltningspraksis tilsvarende den som er testet i prøveprosjektet blir en fast mulighet.



Risikoen for at det graves ut i områder som ikke berøres av utbyggingsprosjektet, kan ikke elimineres. Organiseringen som ble valgt i prøveprosjektet, bidrar til å styrke de faglige vurderingene og kulturminneforvaltningens innflytelse på utbyggingsløsningene som velges. Organiseringen sikrer også at det gjøres grundige faglige vurderinger underveis som reduserer risikoen for unødvendige utgravinger. Evalueringen viser videre at det er gevinster å hente ved å gjennomføre registreringer og utgravinger som ett felles samarbeidsprosjekt, fremfor i en sekvensiell prosess med overføringer mellom fagmiljøer. For å sikre at en gjennomføring etter en alternativ forvaltningspraksis ivaretar formålet med kulturminneloven, bør det kreves at disse elementene er på plass.

Direkte gjennomførings- og prosessuelle kostnader dekkes av tiltakshaver. Det er også tiltakshaver som vurderer mulighetene og gevinster ved en gjennomføringsmodell der anleggsarbeidene starter umiddelbart etter en reguleringsplan er vedtatt. Tiltakshaver vil neppe velge en gjennomføring som gir økte kostnader i tidlig fase, dersom det ikke veies opp med gevinster i senere faser. Risikoen for at forvaltningspraksisen som er testet brukes der den ikke gir forventede nettogevinster, vurderes derfor som svært begrenset.

### Status på prøveprosjektet – forsinkelser og utsettelse av veiutbyggingen

Prøveprosjektet har vært vesentlig forsinket og er besluttet avvirket. Gjennomføringen av selve veiprojektet har, som følge av eksterne faktorer, blitt utsatt på ubestemt tid. En gjennomføring av de arkeologiske arbeidene etter etablert forvaltningspraksis ville derfor neppe hatt noen vesentlig innvirkning på oppstart av anleggsarbeidene.

På tross av at prøveprosjektet ikke gikk som planlagt, har det gitt kunnskap og erfaringer som etter våre vurderinger er tilstrekkelige til at det kan åpnes for modellen som er testet i prøveprosjektet. Erfaringene viser at modellene gir positive effekter på formål som reguleres av kulturminneloven som følge av at undersøkelser og registreringer i et større lanskapsområde øker kunnskapsgrunnlaget. Registreringer og undersøkelser tidligere i planprosessen kan potensielt øke hensynet til kulturminner ved endelig trasé- og løsningsvalg. Samarbeidsformene som er testet ut vurderes som positive. Det er særlig pekt på at samarbeidet mellom «vann» og «land» i de arkeologiske arbeidene er positivt for kunnskapsdeling og utvikling. Samarbeidet mellom fylkeskommunen og forvaltningsmuseene der registreringer og utgravinger gjøres som ett felles prosjekt framfor sekvensielt, vurderes som positivt fra deltagerens side. Dette på tross av at eksterne faktorer som ga forsinkelser gjorde at gevinstene i følge flere av deltagerne, ikke fullt ut ble realisert.

### Utelukkende positivt for veiformålet – ikke entydige virkninger for kulturminneområdet

Nytten av å kunne optimalisere anleggsfasen, og å ha muligheten til å starte utbyggingen umiddelbart etter reguleringsplanen er vedtatt, er utelukkende positivt for veiprojektet. På kulturminneområdet er det ikke entydig, og også ulike synspunkter mht. om risikoen for unødvendige utgravinger veies opp av økt kunnskap om et større område, bedre kunnskapsdeling mv.

Merkostnadene (budsjettkostnadene) dekkes som nevnt av tiltakshaver. Det må legges til grunn at tiltakshaver opptrer rasjonelt og kun bruker modellen der det er gevinster for utbyggingsprosjektet og/eller de formålene som begrunner en utbygging.

# 1 Innledning

Nye Veier vil forenkle, fornye og forbedre planlegging og utbygging av viktige veistrekninger i Norge. Som et ledd i dette arbeidet søkte Nye Veier, i brev datert 31.05.2018, Riksantikvaren om å få gjennomføre et prøveprosjekt der dispensasjon fra kulturminneloven i medhold av kulturminneloven § 8 fjerde ledd, kunne gjøres gjeldende for arealformålene *Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur* på kommune(del-)plannivå.

Riksantikvaren avklarte prosjektet med Klima- og miljødepartementet, og departementet anbefalte at det ble satt i gang et prøveprosjekt. Forutsetningen for prøveprosjektet var at det ble gjennomført innen forsvarlige faglige og rettslige rammer, og at det ikke medførte økte kostnader for kulturminneforvaltningen. Det ble også vektlagt at det burde være utviklingsarbeid/ metodeutvikling innenfor prosjektets rammer. Departementet mente at dispensasjon fra kulturminneloven i prøveprosjektet skulle gis etter kulturminneloven § 8 første ledd (se Tekstboks 1.1 for gjengivelse av hele § 8), dvs. ved enkeltvedtak, og ikke gjennom vedtatt arealplan. Dette innebærer en endring i forvaltningspraksis sammenlignet med dagens situasjon.

Nye Veiers overordnede gjennomføringsplan legger opp til at anleggsarbeidet skal starte så raskt som mulig etter at reguleringsplanene er vedtatt, fortrinnsvis uten opphold. Dette skiller Nye Veiers prosjektgjennomføring fra en mer tradisjonell prosjektgjennomføring der det vanligvis er et opphold i tid fra vedtatt reguleringsplan foreligger og til anleggsarbeidet starter opp. I tradisjonell prosjektgjennomføring gjennomføres vanligvis arbeidet knyttet til kulturminneloven i tidsvinduet mellom reguleringsplan og anleggsstart. Ved å flytte arbeidet knyttet til kulturminneloven tidligere fram i planprosessen, vil Nye Veier kunne starte anleggsarbeidet for hele strekningen tidligere enn i dag. Dette vil i så tilfelle kunne ha positive samfunnsøkonomiske gevinster gjennom en tidligere nytterealisering i prosjektene enn det som er mulig innenfor dagens forvaltningspraksis. Ved at hele strekningen er klar, kan både både anleggsarbeidene og selve veiutbyggingen optimaliseres innenfor en helhetlig planlegging. Dette krever at både detaljplanlegging, grunnnerv og andre aktiviteter som normalt gjøres etter det foreligger en vedtatt reguleringsplan også gjøres tidligere i prosessen. Denne evalueringen er avgrenset til å arkeologi og omhandler ikke øvrige aktiviteter må gjøres tidligere og i parallell for at anleggsarbeidene skal kunne starte på hele strekningen ved vedtatt reguleringsplan.

Ved godkjenning av prøveprosjektet ba Riksantikvaren om at en ekstern konsulent skulle følge prosjektet fra start til slutt for å kunne evaluere prosjektet etter prosjektslutt.

Vista Analyse har fulgt prosjektet gjennom en følgeevaluering. Denne rapporten er evalueringens sluttrapport. Prøveprosjektet startet opp i februar 2019. I 2023 besluttet Riksantikvaren og Nye Veier å avslutte prøveprosjektet gjennom en styrt avvikling. Arbeidet med evalueringen ble påbegynt i august 2019 og avsluttet i mai 2023.

## 1.1 Mål og innhold i prøveprosjektet

Fra prosjektplanen datert 20.03.2019 framgår det at målet med prosjektet er å teste en alternativ forvaltningspraksis som innebærer (Nye Veier, 2019a):

- Nye samarbeidsformer mellom fylkeskommune, forvaltningsmuseum og tiltakshaver ved planlegging og gjennomføring av et stort samferdselstiltak.
- Gjennomføre arkeologiske registreringer (oppfyllelse av undersøkelsesplikten kulturminneloven § 9) på kommune(del-)plannivå.
- Behandle dispensasjoner etter kulturminneloven § 8 første ledd, og eventuelt kulturminneloven § 14 andre ledd (sjøfunn) før kommunalt reguleringsplanvedtak.
- Gjennomføre arkeologiske utgravinger før reguleringsplanvedtak, samt byggestart på hele strekningen umiddelbart etter reguleringsplanvedtak.
- Teste inngrepsfrie geofysiske metoder i større skala, for å vurdere om det kan bidra til å redusere behovet for maskinell sjaking ved registrering. Dette karakteriseres som et delmål ved prosjektet.

I samarbeidsformen som testes ut skal fylkeskommunene og museene i fellesskap planlegge og gjennomføre hele registrerings- og utgravingsprosjektet som ett prosjekt. Dette i motsetning til dagens praksis der fylkeskommunens registrering og museenes utgraving gjøres sekvensielt. Når museene er med i registreringsarbeidet og dermed er medvirkende i innhenting av grunndata for senere prosjektering og planlegging av utgravningene, er målsetningen at faseovergangen fra registrering til utgraving skal bli enklere og fortrinnsvis også fungere bedre enn i en tradisjonell gjennomføringsmodell.

I revidert prosjektplan datert 3. desember 2021 er punktene over presisert, blant annet er formuleringen i det fjerde kulepunktet endret til *gjennomføring av arkeologiske utgravinger i tidligfase før vedtatt reguleringsplan*. I tillegg er det tatt inn punkter som presiserer at det skal være et tydelig fokus på kulturmiljø og bruk av landskapet i et langtidsperspektiv, jf. Europarådets landskapskonvensjon (2004). I denne konvensjonen legges det stor vekt på det gjensidige forholdet mellom natur og kultur. Det framgår videre at det skal gis større oppmerksomhet rundt arkeologiske kulturminner fra nyere tid (etter 1537), jf. Europeisk konvensjon om vern av den arkeologiske kulturarv (1992). Konvensjonen forutsetter at den arkeologiske kulturarven skal ivaretas som kilde til Europas felles hukommelse og være et utgangspunkt for historiske og vitenskapelige studier. Konvensjonen forplikter Norge til å ta hensyn til arkeologiske kulturminner uavhengig av alder.

Det er vedtatt en egen formidlingsstrategi for prøveprosjektet, der det vektlegges at det skal være en bred og aktiv kulturhistorisk formidling av de arkeologiske undersøkelsene, og resultatene underveis og ved avslutning. Det er vanlig med formidling i de aller fleste utgravingsprosjekter. Det nye i prøveprosjektet er at det er lagt inn mye formidling knyttet til registreringer, ikke bare utgravinger. Organiseringen med en formidlingskoordinator tilknyttet tiltakshaver som koordinerer formidlingsarbeidet på tvers av involverte museer og fylkeskommuner, er heller ikke vanlig praksis.

#### **Tekstboks 1.1 Lov om kulturminner: § 8. Tillatelse til inngrep i automatisk fredete kulturminner.**

---

Vil noen sette i gang tiltak som kan virke inn på automatisk fredete kulturminner på en måte som er 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. Avgjørelsen kan påklages til departementet innen 6 uker fra underretning om vedtaket er kommet fram til adressaten.

Viser det seg først mens arbeidet er i gang at det kan virke inn på et automatisk fredet kulturminne på en måte som nevnt i § 3 første ledd, skal melding etter første ledd sendes med det samme og arbeidet stanses i den utstrekning det kan berøre kulturminnet. Vedkommende myndighet avgjør

---

---

snarest mulig – og senest innen 3 uker fra det tidspunkt melding er kommet fram til vedkommende myndighet – om arbeidet kan fortsette og vilkårene for det. Fristen kan forlenges av departementet når særlige grunner tilsier det. Første ledd, siste punktum får tilsvarende anvendelse.

Bygg, anlegg m.v. som er oppført eller påbegynt i strid med paragrafen her, kan departementet kreve fjernet eller rettet innen en nærmere fastsatt frist.

Tillatelse i medhold av første ledd skal ikke innhentes for bygge- og anleggstiltak som er i samsvar med reguleringsplan som er vedtatt etter denne lovs ikrafttreden. Tilsvarende gjelder for områder som i kommuneplanens arealdel er utlagt til bebyggelse og anlegg, og der vedkommende myndighet etter loven her har sagt seg enig i arealbruken.

---

*Kilde:* Lovdata

## 1.2 Evalueringens formål og mandat

Formålet med evalueringen er (Nye Veier, 2019a):

- Peke på viktige erfaringer og læringspunkter fra samarbeidet
- Tilrettelegge for erfaringsoverføring fra prosjektet
- Sikre at resultatene er dokumentert på en tilfredsstillende måte
- Sikre at faglige hensyn er ivaretatt

Prøveprosjektet gjennomføres på en måte som potensielt kan erstatte dagens forvaltningspraksis av arkeologiske utgravinger i sammenheng med utbyggingen av samferdselsprosjekter. Evalueringen skal vurdere om det kan være aktuelt å etablere en ny standardisert forvaltningspraksis for arkeologiske utgravinger (Nye Veier, 2019c).

I evalueringen har vi lagt vekt på erfaringer knyttet til hvordan arbeidsprosessene i prosjektet har vært, hvordan samarbeidet i prosjektet har vært, måloppnåelse og positive og negative erfaringer med en alternativ arbeidsmåte. Videre har vi vurdert tilsiktede og utilsiktede virkninger av forvaltningspraksisen som testet i prøveprosjektet. Dette gir til sammen et evalueringsgrunnlag for å kunne vurdere om forvaltningspraksisen i prøveprosjektet kan fungere som en standardisert forvaltningspraksis i tillegg til dagens praksis.

## 1.3 Hvilke prosjekt og oppgaver omfattes?

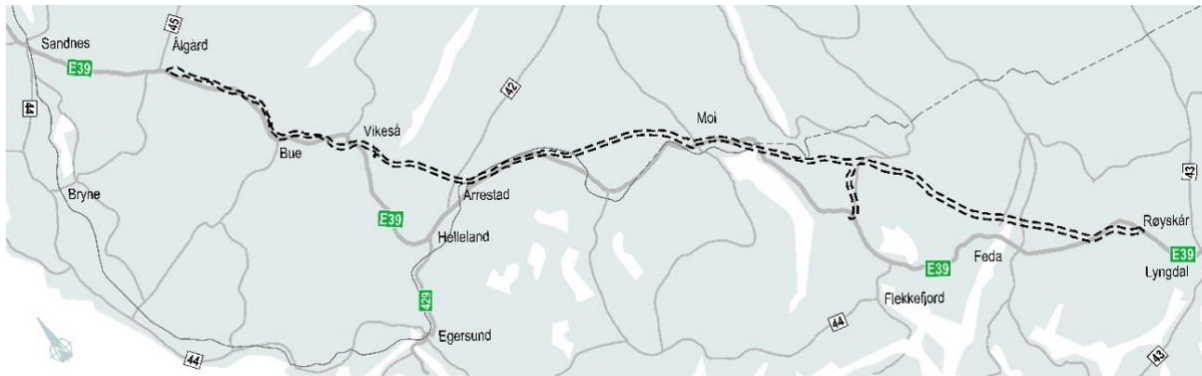
I prøveprosjektet inngår planlegging og utbygging av ny E39 på strekningen mellom Røyskår i Lyngdal kommune og Ålgård i Gjesdal kommune. Dette inkluderer nødvendige kryssløsninger, tilkomstveier, anleggs- og riggområder, massetak, overvannshåndtering, utslipp o.l. som følger av prosjektet, herunder også alle områder som omfattes av reguleringsplaner for vei-prosjektet som ikke er direkte knyttet til selve vei-prosjektet.

Ved oppstart var prøveprosjektet delt i to delprosjekter; strekningen Ålgård–Ualand og Ualand–Lyngdal vest. Utbyggingsprosjektet ble senere delt i fire delprosjekter og består nå av følgende strekninger (Nye Veier, 2021):

- Strekningen Lyngdal vest (Røyskår)–Moi (Lyngdal, Kvinesdal og Flekkefjord kommuner i Agder og Lund kommune i Rogaland)

- Strekningen Moi–Årrestad (Lund og Eigersund kommuner i Rogaland)
- Strekningen Årrestad–Bue (Eigersund og Bjerkreim kommuner i Rogaland)
- Strekningen Bue–Ålgård (Bjerkreim og Gjesdal kommuner i Rogaland).

Figur 1.1 Kartutsnitt over strekningene som inngår i prøveprosjektet



Kilde: Nye Veier

## 1.4 Organisering av rapporten

Vi starter med å presentere evalueringsmodellen vi har brukt i arbeidet. Deretter går vi gjennom bakgrunnen for prosjektet og vurderinger som ble gitt før prosjektet startet opp. Kapitlet viser hva som ønskes oppnådd og hvilke risikofaktorer som ble vurdert før oppstart. Det redegjør også for dagens gjennomføringsmodell. Kapitlet gir dermed et sammenligningsgrunnlag for prøveprosjektet. Deretter går vi gjennom organiseringen av prosjektet med planer, endringer og forutsetninger. I kapitlene 5-8 går vi gjennom erfaringer som er høstet underveis, mens vi i kapittel 9 gir en kort gjennomgang av et utviklingstiltak som kom i tillegg til de planlagte aktivitetene i prosjektet. I kapittel 10 refererer vi hovedfunnene fra en oppsummerende intervjurunde gjennomført i mars-april 2023.

I kapittel 11 oppsummerer vi funn og gir våre anbefalinger.

## 2 Evalueringsdesign

Prøveprosjektet startet opp i februar 2019, mens arbeidet med evalueringen ble påbegynt i august 2019. I 2023 besluttet Nye Veier og Riksantikvaren å avvikle prøveprosjektet gjennom en styrt avvikling. I arbeidet med evalueringen har prøveprosjektet vært fulgt gjennom ulike metodiske tilnærmeringer for å kunne gi et empirisk grunnlag for å kunne svare ut evalueringens mandat (jf. avsnitt 1.2).

I dette kapitlet redegjør vi kort for hvordan evalueringen er lagt opp på et overordnet nivå. Vi har også valgt å legge evalueringsdesignet til grunn for presentasjon av funn og delanalyser som presenteres i de påfølgende kapitlene.

### 2.1 Følgeevaluering og sammenlikning

I tråd med bestillingen fra Nye Veier skulle Vista Analyse gjennomføre en følgeforskning. En slik evalueringsform betyr at man følger tiltaket (det vil si prøveprosjektet) fra det blir iverksatt, underveis i den prosessen det pågår, og til det er avsluttet. Dette innebærer at tiltaket ikke bare skal analyseres på *ett* tidspunkt, men som en løpende prosess. Når en slik prosess pågår kan oppdragsgiver få innspill til forhold som bør endres, justeres eller fortsettes med. Ved avslutning av prosessen munner evalueringen ut i en vurdering av og svar på de overordnede spørsmålene som ble stilt ved tiltaksstart, slik det gjøres i foreliggende rapport.

Sammenlikning er sentralt i evalueringsstudier (Sverdrup, 2002), og kan utføres på forskjellige måter og med forskjellig forskningsmessig fokus, avhengig av hva som studeres og hvordan det er mulig å etablere en sammenlikning for det som skal måles, og som man søker å utvikle. For å kunne studere endring har vi tatt utgangspunkt i etablert praksis innenfor den arkeologiske kulturmiljøforvaltningen og sammenlignet med erfaringer og resultater fra prøveprosjektet. I sammenligningen forsøker vi å fange opp alle virkninger, både tilsiktede og utilsiktede. I tillegg har vi konkretisert et målbilde, det vil si en konkretisering av hva som ønskes oppnådd gjennom endringene prøveprosjektet representerer. En sammenlikning mot et målbilde gir et grunnlag for å kunne vurdere i hvilken grad forvaltningspraksisen møter de utfordringene som utløste prosjektet på en hensiktsmessig måte, hensyntatt eventuelle negative virkninger og merkostnader sammenlignet med dagens praksis.

#### Evalueringsopplegget

I arbeidet med evalueringen har vi benyttet elementer fra OECDs modell for evaluering, kombinert med retningslinjer fra offentlige veiledere og egne faglige bidrag (OECD, 2019; Finansdepartementet, 2005; DFØ, 2007; Sverdrup, 2002 & 2014). Modellen deler områdene for evaluering i fire, som vist i Figur 2.1. Det er: (1) Bakgrunn, utfordringer og utforming; (2) prosesser og aktiviteter; (3) resultater observert underveis; og (4) måling av samfunnseffekter.

Figur 2.1 Opplegg for evalueringen



Kilde: Vista Analyse

### Hva ønskes oppnådd? Bakgrunn, utfordringer og utforming

Den første delen danner sammenligningsgrunnlaget. Dagens praksis er det viktigste sammenligningsgrunnlaget for å vurdere virkningene i form av resultater fra prosjektet. Utfordringene som søkes løst og målsettingene for prøveprosjektet, slik de er formulert i tilgjengelige dokumenter, danner også et viktig utgangspunkt i denne studien. Gjennom målene tydeliggjøres hva som ønskes oppnådd, og hvordan man søker å realisere de. Aktørenes vurderinger før oppstart er viktige for å identifisere eventuelle utilsiktede virkninger av lovendringen som testes. Potensielle negative, eller uønskede utilsiktede virkninger, kan også defineres som risikofaktorer som må følges spesielt gjennom evalueringen. Kapittel 3 gir innhold til den første delen av evalueringen. Innenfor en evalueringsfaglig kontekst er det i denne delen forsøkets programteori presenteres.

### Organisering, planlagte aktiviteter og forutsetninger

Den andre delen (kapittel 4) handler om organisering, prosesser og planlagte aktiviteter, der vi også går gjennom sentrale forutsetninger for at prosjektet skal kunne gjennomføres som planlagt. Vi redegjør også for forutsetninger som er endret etter prøveprosjektet startet, og gir en overordnet vurdering av konsekvensene endringene har hatt for prøveprosjektet.

### Erfaringer, resultater og vurderinger underveis

Den tredje delen handler om erfaringer som er gjort underveis i prøveprosjektet, der det i første rekke er prosjektdeltagerne og de løpende aktivitetene i prosjektet som danner datagrunnlaget. Erfaringene er hentet inn gjennom deltagende observasjoner i arbeidsgruppemøter, intervjuer, en spørreundersøkelse og løpende observasjoner av ytre betingelser, oppnådde resultater og rapporter fra prosjektet. Vi har valgt å rapportere denne delen gjennom tre kapitler, kapittel 5 til 7 som retter seg mot ulike faser og problemstillinger i prøveprosjektet. Bruk av inngrepsfrie metoder er viet et eget kapittel (8). I en følgeevaluering er det de samme overordnede problemstillingene som gjelder for hele perioden. Kapitlene under denne delen er derfor i noen grad overlappende som følge av at samme vurderinger er gitt på ulike tidspunkt og gjennom ulike undersøkelser.

### Samfunnseffekter – samlet evaluering av nytte (gevinster) og kostnader (ulemper)

Den siste delen av evalueringen retter seg mot samfunnseffekter. Her vurderes nytte og kostnader ved forvaltningspraksisen som testes, og i hvilken grad og hvordan en endret forvaltningspraksis vil kunne påvirke formålet bak kulturminneloven. I tillegg vurderes virkninger av samarbeidsformene som prøves ut og bruk av inngrepsfrie metoder.



## 3 Bakgrunn og vurderinger før oppstart av prøveprosjektet

I dette kapitlet går vi gjennom bakgrunnen for prosjektet og hvilke problemer eller utfordringer som begrunner behovet for å teste en forvaltningspraksis som gjør det mulig å ferdigstille både undersøkelser og utgravinger som omfattes av lov om kulturminner § 8 (jf. Tekstboks 1.1) i tidlig fase og før vedtatt reguleringsplan. Vi redegjør for hva som ønskes oppnådd med endringen, og mulige utfordringer, eller såkalte utilsiktede virkninger som kan følge med forvaltningspraksisen som testes.

Gjennomgangen er i all hovedsak basert på en dokumentgjennomgang der forarbeider, søknad og søknadsbehandlingen danner det viktigste grunnlaget.

Kapitlet starter med en gjennomgang av hvordan planleggingen av en ny vei gjøres innenfor dagens forvaltningspraksis. Deretter går vi gjennom hvilke problemer og utfordringer gjeldende praksis skaper innenfor Nye Veiers gjennomføringsmodell, før vi ser nærmere på Riksantikvarens vurderinger av prøveprosjektet. Dagens praksis gir sammenligningsgrunnlaget for evalueringen, mens Riksantikvarens innspill identifiserer mulig utilsiktede virkninger og risikofaktorer som følge av endringene som testes. Mulige utilsiktede negative virkninger følges opp i de videre delene av evalueringen.

Vi avslutter med en oppsummering der vi konkluderer med at det utløsende behovet for en lovendring er manglende sammenhengen mellom krav og praksis som følger av kulturminneloven § 8 og Nye Veiers oppgaver og mandat nedfelt i avtale mellom Nye Veier og Samferdselsdepartementet.

### 3.1 Planlegging av en ny vei innenfor gjeldende praksis

Et stort utbyggingsprosjekt må gjennom flere faser med planlegging, som vist i Figur 3.1. Utbyggingsprosjekter består av de tre hovedfasene planprogram, kommunedelplan og reguleringsplan. I tillegg kommer det en fase med grunnnerv etter vedtatt reguleringsplan (Statens Vegvesen, 2019a).

Figur 3.1 Planfasene i et veiprojekt ved tradisjonell gjennomføring. Statens vegvesen



Kilde: Statens vegvesen

**Planprogrammet** er første steg i planleggingen av en stor vei. Statens vegvesen eller Nye Veier utarbeider forslag til planprogram, men det er politikerne i de berørte kommunene som til slutt fastsetter programmet (Statens Vegvesen, 2019a).

I planprogrammet blir det stilt krav til hva som skal utredes på senere planstadier. Utredningene sammenfattes i en **konsekvensutredning (KU)**. Konsekvensutredningen blir utarbeidet en gang i løpet

av planprosessen, som regel i forbindelse med enten kommunedelplanen eller reguleringsplanen (Statens vegvesen, 2019b). KU-forskriften regulerer hva som skal utredes i en konsekvensutredning. §21 i KU-forskriften angir hvilke faktorer som skal identifiseres og beskrives. Kulturminner og kulturmiljø (begrenset til kulturminner som allerede er kjent/registrert) er blant faktorene som omhandles av paragrafen, i tillegg til en rekke andre forhold som kan bli påvirket med konsekvenser for miljø og samfunn. Beskrivelsen skal omfatte positive, negative, direkte, indirekte, midlertidige, varige, kortsiktige og langsiktige virkninger.

Alle kommuner har en [kommuneplan](#) som grunnlag for virksomheten i kommunen. Det kan utarbeides kommunedelplan for bestemte områder eller temaer (Statens vegvesen, 2019c). Planlegging av større veiprojekter er et tema som normalt behandles gjennom en kommunedelplan, som da blir andre steg i planleggingen av en stor veiutbygging. Etter avtale med berørt kommune, utarbeider Statens vegvesen eller Nye Veier forslag til kommunedelplan. Men det er politikerne i den berørte kommunen som til slutt vedtar planen. Kommunedelplanen inneholder overordnede prinsipper for den framtidige veiutbyggingen. Valg av endelig trasé, plasseringer av kryss, veistandard, bruk og vern av arealer nær veien og byggegrenser er sentrale avklaringer som tas i en kommunedelplan.

[Reguleringsplanen](#) er tredje og siste steg i planleggingen av en stor veiutbygging (Statens vegvesen, 2019d). Det er en detaljering av det som er vedtatt i kommunedelplanen. Under utarbeidelsen av reguleringsplanen må fylkeskommunen utføre arkeologiske registreringer i området som blir berørt av reguleringsplanen. Statens vegvesen eller Nye Veier utarbeider forslag til reguleringsplan, men det er politikerne i den berørte kommunen som til slutt vedtar planen. Reguleringsplanen sier hvilket areal Statens vegvesen eller Nye Veier trenger til den fremtidige veien og hvordan arealene inntil veien er tenkt brukt.

Statens vegvesen eller Nye Veier må skaffe seg rettigheter til de arealene som blir beslaglagt i forbindelse med bygging eller utvidelse av en vei, denne prosessen kalles [grunnerverv](#) (Statens vegvesen, 2019e). Grunnervervet blir gjort på bakgrunn av vedtatt reguleringsplan. Arkeologiske undersøkelser/utgravninger gjøres innenfor dagens praksis etter en reguleringsplan er vedtatt, dvs. i samme fase som det arbeides med grunnerverv.

I en tradisjonell gjennomføringsmodell etter statens prosjektmodell vil forprosjektfasen normalt omfatte kommunedelplan og reguleringsplan (Finansdepartementet, 2019). Investeringsbeslutning og endelig godkjenning av prosjektet fattes av Stortinget etter ekstern kvalitetssikring av styringsdokument og kostnadsestimat (KS2). Frem til 2019 var det et krav at både reguleringsplan og siste eksterne kvalitetssikring (KS2), måtte være gjennomført før Stortinget kunne behandle og gi en endelig godkjenning av prosjektet. Detaljprosjektering, anskaffelser, grunnerverv og arkeologiske undersøkelser har tradisjonelt vært gjennomført etter Stortingets godkjenning, noe som har gitt et tidsvindu fra vedtatt reguleringsplan foreligger til anleggsarbeidet kunne starte opp. Se Vista Analyse (2015) for en nærmere oversikt over sammenhengen mellom beslutningsprosessene i statens prosjektmodell og planprosessene som følger av plan- og bygningsloven.

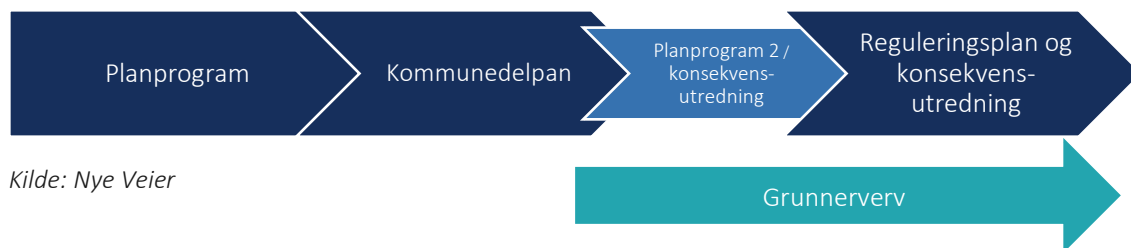
I 2019 ble det gitt en åpning for at Statens vegvesen kunne gi klarsignal til et prosjekt før reguleringsplan var vedtatt. Det ble i første omgang åpnet for en prøveordning der to mulige modeller skulle testes ut. Endringen gir muligheter for tidligere involvering av entreprenør og en raskere gjennomføring av vedtatte prosjekter. Vi har ikke innsikt i erfaringer som er gjort etter denne endringen. Når vi i denne rapporten refererer til «tradisjonell gjennomføring» mener vi etablert praksis før endringen i 2019.

## 3.2 Hva er problemet? Hvorfor et forsøksprosjekt?

Nye Veiers oppgave er å planlegge, bygge, drifte og vedlikeholde veier og sikre gjennomføring av den samlede porteføljen som overføres til selskapet raskere og mer kostnadseffektivt enn om disse oppgavene hadde blitt løst på tradisjonell måte (Samferdselsdepartementet og Nye Veier, 2015). Dette krever at selskapet må utfordre det etablerte ved å ta i bruk nye løsninger og prosjektmetoder. Nye Veier overtar ansvaret for prosjektene etter gjennomført konseptvalgutredning og KS1, og skal dermed ikke gjennom en ekstern andre kvalitetssikring (KS2). Nye Veier har dermed klarsignal for at prosjektet skal gjennomføres idet prosjektene overføres til Nye Veier, og er ikke avhengig av å vente på en beslutning i Stortinget etter KS2 for å kunne starte prosjektet.

Nye Veier er underlagt det samme lovverket som Statens vegvesen, men har en større frihetsgrad i planleggingen enn Statens vegvesen tradisjonelt har hatt som følge av andre beslutningsprosesser, organisering og selskapets mandat. Nye Veier har også valgt en litt annen modell for planfasen ved at flere oppgaver gjennomføres parallelt. Planfasene i Nye Veiers gjennomføringsmodell er vist i følgende figur:

Figur 3.2 Planfasene i et veiprojekt i Nye Veier



Kilde: Nye Veier

De ulike planfasene kan gjøres uten opphold mellom fasene, der flere aktiviteter også kan gå parallelt. På strekningen E39 Lyngdal-Ålgård har det vært gjennomført to runder med planprogram, men det er ikke gitt at det alltid skal være en runde med planprogram 2.

**Gjennomføringsmodellen** legger opp til at anleggsarbeidet skal kunne starte opp så raskt som mulig, fortrinnsvis uten opphold i tid fra en reguleringsplan er vedtatt til anleggsarbeidet kan starte.

Utfordringen innenfor dagens regelverk er at arkeologiske undersøkelser/utgravinger først kan gjennomføres i etterkant av vedtatt reguleringsplan, og ikke som en del av planprosessen eller med hjemmel i overordnet plan (kommune-/kommunedelplan). Dette følger av kulturminneloven fra 1978 der det ble innført et prinsipp om at forholdet til automatisk fredete kulturminner må avklares under arbeidet med reguleringsplan (§ 8 fjerde ledd, jf. Tekstboks 1.1). Det fremgår av loven at det er forslag om reguleringsplan som utløser undersøkelsesplikt og mulighet til å få kartlagt ikke-kjente automatisk fredete kulturminner. Tiltak som er i samsvar med reguleringsplan vedtatt etter kulturminnelovens ikrafttredelse 15. feb. 1979, kan normalt gjennomføres.

Ved lovendring 21.4 1989 nr. 17 ble det samme prinsippet gjort gjeldende for bebyggelsesplaner og for områder som i kommuneplanens arealdel er utlagt til byggeområder, og der vedkommende myndighet har sagt seg enig i arealbruken. Bestemmelsen ble innført som en hensiktsmessighetsregel for tilfeller der kommunen ønsker en fullstendig avklaring av mulige konflikter allerede på kommuneplanstadiet. Kulturminneloven åpner med andre ord for at nødvendige avklaringer kan gjøres på overordnet plannivå, men begrenser muligheten til arealformålet bygg og anlegg. Tolkningen er at dette ikke gjelder for formålet samferdselsanlegg og

teknisk infrastruktur. Det kan da hevdes at det er knyttet ulike rettsvirkninger til de nevnte formålene etter kulturminneloven § 8 fjerde ledd.

Som et ledd i arbeidet med å forenkle, fornye og forbedre planlegging og utbygging av viktige veistrekninger i Norge, ønsket Nye Veier et prøveprosjekt der muligheten for dispensasjon fra lovbestemmelsene om automatisk fredning på kommune(del-)plannivå gjøres gjeldende også for formålet samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur. I praksis innebærer dispensasjonen at det åpnes for at arkeologiske registreringer og undersøkelser/utgravinger gjøres tidligere i planprosessen, før reguleringsplanen vedtas.

Nye Veier søkte om dispensasjonen fra kulturminneloven § 8 fjerde ledd. I søknadsbehandlingen ble det i stedet valgt en løsning der nødvendige arkeologiske utgravinger i prosjektet som hovedregel skulle gjennomføres etter dispensasjonsbehandling, jf. Kulturminneloven § 8 første ledd og kulturminneloven § 14 andre ledd (Nye Veier, 2021). Dette er en annen løsning enn den Nye Veier opprinnelige søkte om. Det er valgte løsning som naturlig nok er gjenstand for følgeevalueringen.

### 3.2.1 Prosjektutløsende behov

I søknaden til Riksantikvaren peker Nye Veier på at de oppfatter at det er en manglende sammenheng mellom Nye Veiers gjennomføringsmodell og krav som følger av avtalen mellom Nye Veier og Samferdsdepartementet og den faktiske rettssituasjon og forvaltningspraksis. For å kunne oppfylle selskapets målsettinger om en raskere og mer kostnadseffektiv gjennomføring av utbyggingsprosjekter enn en tradisjonell gjennomføring gir muligheter til, argumenterer Nye Veier for nødvendigheten av å flytte arkeologiske undersøkelser (utgravinger) tidligere i planprosessen. Manglende sammenheng mellom krav og forvaltningspraksis som følger av kulturminneloven § 8, og krav som følger av avtalen mellom Nye Veier og Samferdsdepartementet, er dermed det bakenforliggende problemet som begrunner prøveprosjektet.

## 3.3 Forsinker arkeologi? Riksantikvarens innspill og merknader

I sin vurdering av søknaden fra Nye Veier viser Riksantikvaren til at de i den løpende saksbehandling for dispensasjonssaker av større veianlegg ikke har mottatt henvendelser fra veisektoren/veimyndigheten om at kulturmiljøforvaltningen er et forsinkende ledd i forbindelse med veiutbygging.

Riksantikvaren peker på andre forhold som etter deres erfaringer bidrar til forsinkelser:

- Manglende tilgang til arealer som omfattes av planene. Dette forsinker både gjennomføringen av registreringer og utgravinger. Manglende tilgang til arealer skyldes at tiltakshaver ikke har sikret tilgang til arealene gjennom nødvendige avtaler eller ekspropriasjon i forkant.
- Endringer av tiltakene fra tiltakshavers side (endring av hovedtrasé som følge av manglende grunnundersøkelser i forkant, tilførselsveier, deponiområder osv.) som gjør at Riksantikvaren må fatte nye vedtak etter kulturminneloven §§ 8 og 10, etter at reguleringsplaner er vedtatt og underveis i utbyggingen.

Riksantikvaren vurderer samarbeidet mellom kulturmiljøforvaltningen og veimyndighetene som godt og refererer blant annet til en spørreundersøkelse blant planleggere i Statens vegvesen og saksbehandlere i kulturmiljøforvaltningen fra 2009 der dette bekreftes.

### 3.3.1 Vår vurdering: Manglende samsvar mellom gjeldende lov og -forvaltning og avtalene mellom Samferdselsdepartementet og Nye Veier

Regjeringens formål med opprettelsen av Nye Veier var å oppnå en mer helhetlig utbygging og større kostnadseffektivitet for prioriterte veistrekninger. Raskere utbygging enn det som var praksis da selskapet ble opprettet står sentralt i begrunnelsen bak etableringen av Nye Veier.

“ Gjennom mer helhetlig, sammenhengende og rasjonell utbygging og mer langsiktig og forutsigbar finansiering, legger regjeringen opp til at utbyggingsselskapet **raskere bygger ut hovedvegnettet** som binder landet sammen og knytter hovedvegnettet i Norge effektivt til hovedvegnettet i utlandet.

(Meld. St. 25 (2014-2015) På rett veg , s. 6)

Lang planleggings- og utbyggingstid i en tradisjonell gjennomføring kan i stor grad tilskrives etablerte beslutningsprosesser og regelverk, samt manglende forutsigbarhet om finansiering og når endelig beslutning om gjennomføring fattes (Vista Analyse, 2015). Opprettelsen av Nye Veier med tilhørende overføring av en portefølje og en forutsigbar finansieringsramme, gir muligheter for en gjennomføringsmodell der mer kan gjøres i parallell og med kortere tid mellom ulike faser. Nye Veiers gjennomføringsmodell legger opp til å utnytte dette handlingsrommet for å kunne realisere en rask og kostnadseffektiv utbygging av prioriterte prosjekter.

Gjennomføringsmodellen legger opp til at anleggsarbeidene skal kunne starte så snart en reguleringsplan er vedtatt. Det er etter dagens forvaltningspraksis mulig med anleggsstart umiddelbart etter reguleringsplan og før de arkeologiske utgravningene er gjennomført, men *ikke* i de områdene der det skal gjennomføres arkeologiske utgravninger. Nye Veier ønsker at forholdet til automatisk fredete kulturminner avklares fullstendig (dvs. registrering, dispensasjon og utgraving) i løpet av planprosessen og før vedtatt reguleringsplan. Dette gir Nye Veier større mulighet til å optimalisere anleggsdriften i prosjektene. Mer effektiv anleggsdrift kan bety lavere kostnader og/eller tidligere ferdigstilling av prosjektene.

Vi merker oss at Nye Veier i forarbeidene viser til et godt samarbeid med de ulike aktørene i kulturmiljøforvaltningen, og at Nye Veier har gitt uttrykk for at kulturminneforvaltningen strekker seg langt for å tilpasse seg og imøtekomme Nye Veiers behov og fremdrift i prosjektene. Nye Veiers erfaringer sammenfaller dermed med Riksantikvarens og Statens vegvesens erfaringer om at samarbeidet mellom veisektoren og kulturmiljøforvaltningen er konstruktivt og godt. Det er dermed ikke kulturmiljøforvaltningens arbeid, arbeidsprosesser eller samarbeid med veiutbygger som ligger bak ønsket om å flytte arbeidet med arkeologiske registreringer og utgravninger tidligere i planprosessen. Det er også presisert at det er eksisterende lover og forvaltningspraksis som fører til utsatt anleggsstart i Nye Veiers gjennomføringsmodell, ikke manglende effektivitet hos den enkelte forvaltningsinstitusjon.

Riksantikvarens merknader om at kulturminneforvaltningen ikke forsinker veiutbyggingen i en tradisjonell gjennomføringsmodell, er på denne bakgrunn i begrenset grad relevant. I en tradisjonell gjennomføringsplan etter statens prosjektmodell gjennomføres normalt KS2 (kvalitetssikring av styringsdokument og kostnadsanslag) etter vedtatt reguleringsplan. Investeringsbeslutningen og dermed vedtak om igangsetting fattes etter KS2. Arbeidet med grunnerverv og kontrakt med entreprenør starter etter investeringsbeslutningen er fattet, og kan også erfaringsmessig ta tid.

Dette gir et tidsvindu for arkeologiske undersøkelser, registreringer og eventuelt utgravinger, uten at dette arbeidet nødvendigvis påvirker når anleggsarbeidene kan starte opp.

I Nye Veiers gjennomføringsmodell er det lagt opp til at kontrakt med entreprenør og grunnerverv skal kunne gjøres tidligere i prosessen der dette vurderes som hensiktsmessig. I denne modellen vil arkeologiske undersøkelser kunne medføre en senere oppstart av anleggsarbeidet, fordi de arkeologiske arbeidene etter dagens regelverk først kan starte når reguleringsplanen er vedtatt.

Punktet om at manglende tilgang til arealer forsinker arbeidet med registrering og utgraving er derimot en mer relevant påpeking. For at den ønskede endringen i Kulturminneloven skal kunne bidra til tidligere anleggsstart, krever det at Nye Veier sikrer nødvendig tilgang til de aktuelle arealene tidligere, slik at de som skal gjennomføre de arkeologiske arbeidene får best mulig rammebetingelser. Feltarbeid er ofte sesongarbeid. I større prosjekter må de som skal har ansvaret for feltarbeidet som hovedregel leie inn eksterne ressurser til dette arbeidet. Forutsigbarhet og tilgang til arealene som skal undersøkes, er derfor viktig for fremdrift og effektivitet i arbeidet.

Hvorvidt risikoen for endringer etter reguleringsplanen er vedtatt og underveis i utbyggingen som krever nye vedtak etter kulturminneloven §§ 8 og 10, er større eller mindre i Nye Veiers gjennomføringsmodell enn i en tradisjonell gjennomføringsmodell, har vi ikke grunnlag for å kunne vurdere. Endringer underveis i utbyggingen eller etter reguleringsplan er vedtatt, gir uansett en risiko for forsinkelser utover det som eventuelt følger av behovet for nye vedtak etter kulturminneloven. Om en faseforskyvning av arbeidet med kulturminneforvaltningen påvirker risikoen for nye vedtak senere i prosessen, vil være et tema som vil søkes belyst gjennom evalueringen. Det vil uansett kreve et større empirisk grunnlag der flere prosjekter gjennomført og etter Nye Veiers gjennomføringsmodell og en tradisjonell gjennomføringsmodell inngår for å kunne vurdere hvilken modell som gir størst sannsynlighet for endringer med behov for nye vedtak etter kulturminneloven underveis i utbyggingsfasen.

## 3.4 Øvrige merknader fra Riksantikvaren

Riksantikvaren tar opp flere forhold med relevans for prøveprosjektets utforming og mulig utilsiktede virkninger av forvaltningspraksisens som ønskes prøvd. Vi går gjennom innspillene med en kort drøfting og redegjørelse for hvordan innspillet er ivaretatt.

### 3.4.1 Prøveprosjektet fraviker prinsippene om samordning og avklaring av konflikter mellom arealbruk og miljøinteresser i forbindelse med en planprosess

Prøveprosjektet innebærer at kulturminnetemaet tas ut fra de øvrige temaene som omhandles i KU-forskriften §21. Ifølge Riksantikvaren fravikes da prinsippene om samordning og avklaring av konflikter mellom arealbruk og miljøinteresser i forbindelse med en planprosess, jf. bestemmelsene i kulturminneloven og plan- og bygningsloven. Innspillet støttes av en referanse til et brev fra Klima- og miljødepartementet (KLD) til Byrådet i Oslo kommune datert 2.5.2016 der det skrives: *Det som blir avdekket i forbindelse med arkeologiske undersøkelser skal være beslutningsrelevant informasjon. For kulturminneforvaltningen er det derfor helt avgjørende at forholdet til automatisk fredete kulturminner avklares samtidig med andre interesser, som for eksempel naturvern og jordvern, i forbindelse med områderegulering. Dette støtter opp under målet om tidlig avklaring og*

*forutsigbarhet i planprosessen. I henhold til kulturminnelovens bestemmelse skjer dispensasjon fra automatisk fredning gjennom det kommunale planvedtaket, jf. kml. § 8 fjerde ledd. Dette gjelder både områderegulering og detaljregulering.*

Riksantikvarens vurdering var at et prøveprosjekt derfor også burde omfatte øvrige miljøtema som skal vurderes i arealplansammenheng, jf. KLDs brev sitert over.

**Kommentar:** Innspillet ble ikke tatt til følge ved utformingen av prøveprosjektet. I evalueringen følger vi opp mulige konsekvenser av at kulturminnetemaet tas ut og utredes for seg på et tidligere tidspunkt enn de øvrige miljøtemaene som skal behandles i arealsammenheng. I tråd med innspillet fra departementet, legger vi vekt på at det som blir avdekket i forbindelse med arkeologiske undersøkelser skal være beslutningsrelevant informasjon. Vår forståelse av beslutningsrelevant informasjon er at det som avdekkes inngår i beslutningsgrunnlaget på en måte som gjør at det blir vurdert og veid i sammenheng med øvrige hensyn, herunder miljø og øvrige fagområder som skal behandles i konsekvensutredningen.

Riksantikvaren peker videre på at en endring av kulturminneloven § 8 fjerde ledd til også å omfatte arealformål § 11-7, 2, vil kunne bli et spørsmål om hvorvidt det også skal gjelde for de øvrige arealformålene i plan og bygningsloven. Hvilke konsekvenser endringen som testes i prøveprosjektet eventuelt vil ha for de øvrige arealformålene, og om endringen også bør gjelde for flere områder, ligger utenfor denne evalueringens mandat å belyse.

### 3.4.2 En registrering på kommunedelplannivå omfatter større arealer og kan kreve mer ressurser

En registrering av automatisk fredete kulturminner i forbindelse med planlegging av større veianlegg på kommuneplannivå vil omfatte store arealer. Dette vil også gjelde arealer som senere ikke vil bli berørt av utbyggingen eller være aktuelle i forbindelse med utarbeidelse av reguleringsplan. Riksantikvaren peker på at bredden på veitraseene på kommuneplannivå kan være 2–400 meter. I tillegg vil det i noen tilfeller foreligge flere alternativer. Det pekes på at oppfyllelse av undersøkelsesplikten på kommuneplannivå vil innebære betydelig mere arbeid for kulturminneforvaltningen enn på reguleringsplannivå, noe som igjen vil kreve større ressurser enn i dag, både økonomiske og personellmessig.

**Kommentar:** Det er satt som premiss for prøveprosjektet at kulturmiljøforvaltningen ikke skal påføres merkostnader ved prøveprosjektet. Prosjektet finansieres av Nye Veier.

Nye Veier er tiltakshaver ved gjennomføring av veianlegget og er derfor ansvarlig for å finansiere arkeologiske registreringer og utgravinger i tråd med kulturminneloven §§ 8, 9, 10 og evt. § 14. Finansiering av publisering inngår også i tiltakshavers ansvar.

Da prosjektet legger til grunn registrering av en bredere korridor enn ved normal forvaltningspraksis, stor grad av metodeutvikling og utgraving før reguleringsplanvedtak, er det sannsynlig at omfanget og kostnader for registreringer og utgravinger kan vise seg å bli større enn de ville ha vært dersom ordinær forvaltningspraksis var fulgt. Det vil trolig også være behov for mer innsatspersonell fra tiltakshavers side sammenlignet ved normal forvaltningspraksis. Det fremgår av prosjektplanen at det er avklart at Nye Veier skal dekke merkostnadene som følger av dette. Det er også presisert at utgifter til de arkeologiske forvaltningsmuseene, fylkeskommunene og Riksantikvaren vil bli dekket i tråd med behov for deltakelse i møter, planlegging, registrering og utgraving.

### 3.4.3 Tilgang til arealer og mulige konflikter med grunneiere

Riksantikvaren peker også på at en utfordring ved å oppfylle undersøkelsesplikten i kulturminneloven § 9 på kommuneplannivå er behov for tidlig avklaring knyttet til tilgang til arealer og tilpasninger i forhold til jordbruksinteresser. Det presiseres at Nye Veier må være forberedt på å stille med nødvendige økonomiske ressurser til gjennomføring av omfattende arkeologiske undersøkelser og sørge for tilgang for kulturmiljøforvaltningen til arealene slik at disse kan få utført sine registreringer uten forsinkelser og på barmark.

**Kommentar:** Tilstrekkelig økonomiske ressurser og rammebetingelser som gjør det mulig for kulturmiljøforvaltningen å gjennomføre oppgavene og forvalte sitt ansvar på kulturminneområdet, er en forutsetning for prøveprosjektet. Dette er en forutsetning som følges opp som en del av evaluering. Det samme gjelder tilgang til arealer.

### 3.4.4 Inngrepsfrie metoder

Riksantikvaren peker på at inngrepsfrie metoder, som flyfotografering, lidar, geofysikk mm. ikke alene kan oppfylle kulturminneloven § 9. Riksantikvaren vurderer at andre og mer tradisjonelle arkeologiske metoder som krever at det gjøres inngrep i marken, f.eks. maskinell sjakting og prøvestikking, normalt må gjennomføres, og mener at Nye Veier må garantere for at nødvendige arkeologiske metoder kan gjennomføres på de arealer der kulturminneforvaltningen mener det er relevant.

**Kommentar:** Fra prosjektplanen fremgår det at inngrepsfrie metoder skal testes i stor skala, for å vurdere om det kan bidra til å redusere behovet for maskinell sjakting ved registrering. Dette er fremmet som et delmål ved prosjektet. Det er rimelig å legge til grunn at det er resultatet av utprøvingen som vil være førende for om, og i hvilken grad, inngrepsfrie metoder erstatter bruk av mer tradisjonelle metoder. Hvordan denne delen av prøveprosjektet gjennomføres, er et tema for evalueringen.

### 3.4.5 Risiko for at det gjennomføres utgravinger som ikke berøres av utbyggingen

Riksantikvaren viser til at utgravinger som gjennomføres på bakgrunn av dispensasjonsvedtak fattet på kommuneplannivå, vil kunne føre til at det gjennomføres utgravinger av kulturminner som det senere viser seg at ikke vil bli berørt av utbyggingen, da en reguleringsplan for et samferdselsanlegg normalt omfatter mindre arealer enn hva som er avsatt på kommuneplannivå. Dette vurderes i tilfelle som uheldig.

**Kommentar:** Problemstillingen følges opp gjennom evalueringen. Risikoen det pekes på er reell, og det må også forventes at enkelte kulturminner som havner utenfor utbyggingsområdet graves ut. Spørsmålet er i hvor stor grad dette skjer, og hvilke tiltak som gjøres for å minimere risikoen for unødvendige utgravinger. Utgravinger av kulturminner som ikke berøres av utbyggingsprosjektet vil være en kostnad, eller en negativ og utilsiktet virkning av forvaltningspraksisen som prøves ut. Kostnadene må vurderes mot eventuelle nyttevirkninger av endret forvaltningspraksis.



### 3.4.6 Ressursbruk og formål med kulturminneloven

Riksantikvaren peker på at utgravinger av kulturminner på kommuneplannivå vil bli dyrere og mer omfattende enn nødvendig, og legge beslag på begrensede ressurser. Det etterlyses også en vurdering av i hvilken grad en slik praksis vil være i strid med nasjonal politikk på området og i strid med kulturminnelovens formål.

**Kommentar:** Noe av formålet med prøveprosjekt er å teste nye løsninger, herunder praksisendringer og begrensede forsøk som kan danne grunnlaget for eventuelle lovendringer. Lovens formål er en viktig del av evalueringsgrunnlaget for å vurdere konsekvensene av en eventuell lovendring. Kulturminnelovens formål er:

“ 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. Det er et nasjonalt ansvar å ivareta disse ressurser som vitenskapelig kildemateriale og som varig grunnlag for nålevende og fremtidige generasjoners opplevelse, selvforståelse, trivsel og virksomhet. Når det etter annen lov treffes vedtak som påvirker kulturminneressursene, skal det legges vekt på denne lovs formål.

*Kulturminneloven § 1 Lovens formål (Lovdata)*

I en vurdering av ressursbruk er det konsekvensene for den samlede ressursbruken som er relevant å vurdere. Dersom økt ressursbruk i tidligfase kan gi innsparinger i senere faser, og/eller endringen utløser samfunnsøkonomiske gevinster som forsvarer økt ressursbruk i planfasen, kan en endring som isolert sett gir økt ressursbruk likevel være samfunnsøkonomisk lønnsom. Evalueringen gir ikke en full samfunnsøkonomisk analyse av forsøket, men identifiserer mekanismer og virkninger med betydning for den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av en endring av forvaltningspraksis ved at det gis dispensasjon fra kulturminneloven § 8 første ledd, slik at arkeologiske undersøkelser kan ferdigstilles før reguleringsplan.

## 3.5 Oppsummering

Gjennomgangen av forarbeidene til prøveprosjektet viser at prosjektet er utløst av manglende sammenheng mellom krav og forvaltningspraksis som følger av kulturminneloven § 8 og krav som følger av avtalen mellom Nye Veier og Samferdselsdepartementet.

Prøveprosjektet innebærer at det gis dispensasjon til inngrep i automatisk fredete kulturminner etter kulturminneloven § 8 første ledd. Dette gjør at de arkeologiske arbeidene kan være ferdige innen reguleringsplanen er ferdig behandlet og vedtatt. Ved at de arkeologiske arbeidene, inkludert utgravinger er ferdigstilt, kan Nye Veier i større grad enn i dag planlegge for en helhetlig gjennomføring der anleggsarbeidet og veiutbyggingen optimaliseres mht til tid og kostnad. I dagens praksis kan deler av veiarbeidet starte når reguleringsplanen foreligger, men dersom det er funn som krever dispensasjon og utgraving må anleggsstart i disse områdene vente til utgravningene er ferdig.

Tidligere erfaringer og undersøkelser som viser at kulturmiljøforvaltningen ikke forsinkes fremdriften i veiprojekter er bare delvis relevant. Erfaringene er gjort under en annen gjennomføringsmodell og beslutningsprosess, som gir et tidsvindu fra vedtatt reguleringsplan foreligger til anleggsarbeidet kan starte opp. Dette gir også muligheter for å gjennomføre arkeologiske undersøkelser etter reguleringsplanen foreligger uten at fremdriften påvirkes. I Nye Veiers gjennomføringsplan, og krav

som er stilt om en raskere gjennomføring, vil undersøkelser og utgravinger som gjøres etter vedtatt reguleringsplan kunne utsette oppstart og/eller begrense mulighetene til en helhetlig planlegging der anleggsarbeidet og utbyggingsprosjektet optimaliseres. Det er ikke grunnlag for å anta at kulturminneforvaltningen kan gjennomføre arbeidet med registreringer og undersøkelser raskere enn de gjør i dag. Dersom anleggsarbeidene skal kunne starte tidligere enn det som er mulig i en tradisjonell gjennomføringsmodell, må derfor de arkeologiske arbeidene flyttes tidligere i prosessen.

En raskere gjennomføring av veiprosjekter i henhold til avtalen mellom Nye Veier og Samferdselsdepartementet, krever en mer komprimert plan- og utbyggingsfase enn det som følger av en mer tradisjonell gjennomføring. Dispensasjon etter kulturminneloven § 8 første ledd legger til rette for en raskere anleggsstart for hele strekningen enn det som ellers ville vært mulig.

I tillegg testes nye samarbeidsformer der fylkeskommunen og museene i fellesskap planlegger og gjennomfører hele registrerings- og utgravingsprosjektet som ett prosjekt, og i tett samarbeid med tiltakshaver/utbygger. Hypotesen er at dette vil gi en mer effektiv faseovergang fra fylkeskommunens registrering til museenes undersøkelser/utgravinger. Samhandling mellom fagmiljøene i museene og fylkeskommunen vil også kunne bidra til en bedre kunnskapsflyt og kompetansebygging i de respektive fagmiljøene (jf. kapittel 4.1.2 for en nærmere beskrivelse av organiseringen).

Prøveprosjektet benyttes også til å teste ut om inngrepsfrie metoder kan bidra til å redusere behovet for mer tradisjonelle metoder, som eksempelvis maskinell sjakting.

## 4 Organisering, planer og endringer

I dette kapitlet trekker vi kort opp hvordan prøveprosjektet er utformet og organisert. Kapitlet inneholder også et avsnitt om hvilke forutsetninger prøveprosjektet hviler på. Dette er forhold som samlet er viktig å få frem fordi de danner utgangspunkt for evalueringen og for de overordnede og helhetlige slutninger som trekkes.

Målet med prosjektet er å teste en alternativ forvaltningspraksis. Hva dette innebærer er først konkretisert i prosjektplanen datert 28.03.2019 (Nye Veier, 2019a), og senere spesifisert med flere punkter i revidert prosjektplan datert 3. desember 2021 (Nye Veier, 2021). Målet med prosjektet har ligget fast i hele prosjektperioden, men endrede forutsetninger i ytre betingelser har ført til forsinkelser som også har påvirket betingelsene for arbeidet med å gjennomføre registrering og utgraving som et felles prosjekt. De ytre betingelsene som har forsinket prøveprosjektet har også forsinket det øvrige arbeidet med de aktuelle strekningene

### 4.1 Organisering av prøveprosjektet

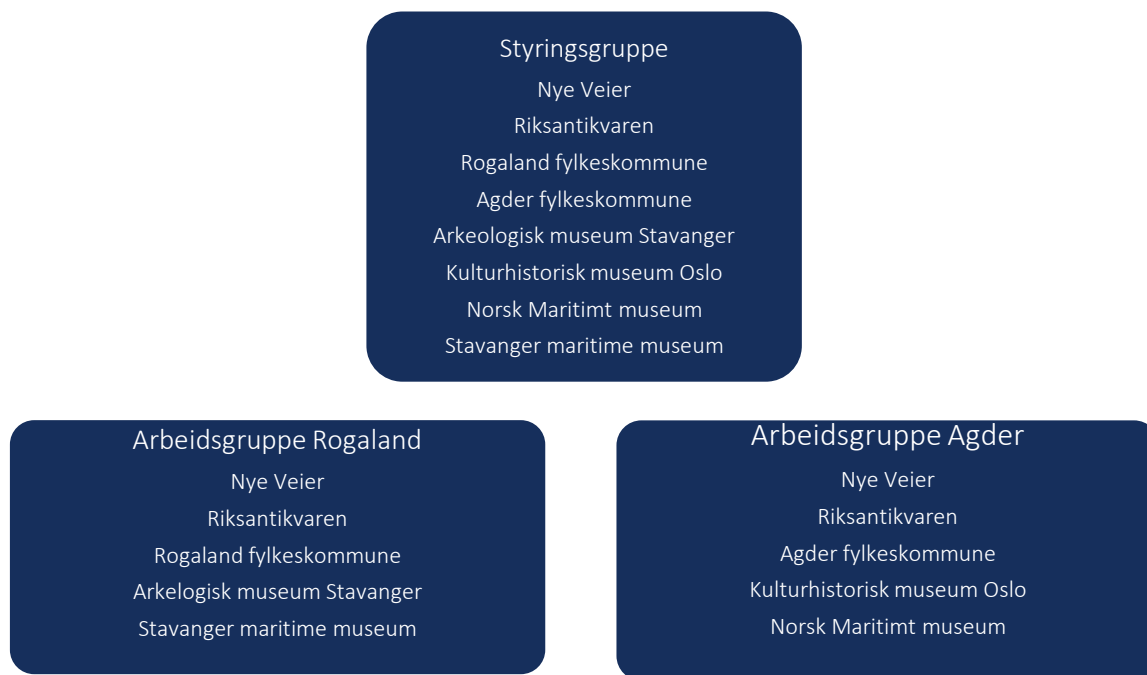
I prøveprosjektet ble det lagt opp til et tett samarbeid mellom tiltakshaver og kulturmiljøforvaltningen. Ved oppstart av prosjektet ble det opprettet en styringsgruppe og to arbeidsgrupper med deltagere fra de fleste involverte institusjoner (Nye Veier, 2019a).

Styringsgruppen skulle ta overordnede beslutninger for prøveprosjektet knyttet til økonomi, prosjektinnhold og fremdrift. Arbeidsgruppene skulle sikre den daglige driften av prøveprosjektet. Det var i utgangspunktet separate arbeidsgrupper for Rogaland og Agder. Representanter fra alle de involverte institusjonene var representert i en av gruppene, og enkelte medlemmer hadde representasjon i flere grupper (se Figur 4.1).

Det ble lagt opp til en tett dialog mellom de tre gruppene. I utgangspunktet møttes begge arbeidsgruppene hver fjortende dag mens styringsgruppen skulle møtes en gang i kvartalet, eventuelt oftere ved behov. Som en del av følgeevalueringen ble det utarbeidet en delrapport fra evalueringens første periode (Vista Analyse, 2020). Hovedfunnene fra devalueringen gjengis i kapittel 5. Det fremgår fra devalueringen at arbeidsgruppen fungerte godt, men at styringsgruppens rolle og oppgaver ble oppfattet som uklar av enkelte deltagere. Hvordan gruppene fungerte var også et tema for spørreundersøkelsen som ble gjennomført i desember 2020/januar 2021 (se vedlegg A). Der bekreftes resultatene fra første fase, samtidig som det pekes på et ønske om et tettere samarbeid på tvers av fylkene.

Ved slutten av 2021 ble det gjort endringer i arbeidsgruppemøtene slik at det ble ett fellesmøte i måneden hvor både Rogaland og Agder deltok. Hensikten var dels å sikre bedre informasjon mellom gruppene, og dels å spare møtetid. Endringen er en følge av erfaringene som ble gjort underveis, og som er dokumentert i den første devalueringen og som også kommer frem fra evalueringens andre fase. Styringsgruppen ble gjort om til et rådgivende organ med en tydeligere beskrivelse av rolle og ansvar (jf. avsnitt 4.1.1).

Figur 4.1 Styrings- og arbeidsgrupper fra februar 2019 til desember 2021



Kilde: Vista Analyse

#### 4.1.1 Rolle- og ansvarsdeling fra desember 2021

Med bakgrunn i erfaringene som ble gjort underveis i prosjektet, ble organiseringen noe endret i forbindelse med utarbeidelse av revidert prosjektplan datert 3. desember 2021 (Nye Veier, 2021):

- Riksantikvaren og Nye Veier ble gitt en tydeligere rolle som prosjekteiere
- Det ble opprettet et rådgivende organ som erstattet styringsgruppen
- Det ble etablert én felles arbeidsgruppe for Rogaland og Agder fremfor en per fylke

Endringene samsvarer med innspill og vurderinger fra evalueringen av første fase av prosjektet der en klargjøring av rollene i arbeids- og styringsgruppen ble anbefalt (Vista Analyse, 2020).

Rolle- og ansvarsdelingen etter revisjonen i desember 2021 er vist i følgende tabell. Roller og ansvar som følger av aktørenes myndighetsansvar gitt gjennom lov, har naturlig nok ligget fast gjennom hele perioden. Endringen fra oppstart handler i all hovedsak om en tydeliggjøring av prosjekteierrollen og Nye Veiers ansvar i prøveprosjektet.

Tabell 4.1 Rolle- og ansvarsfordeling i prøveprosjektet

Aktør	Rolle og ansvar
Riksantikvaren og Nye Veier	Prosjekteiere. Eiermøte avholdes etter behov
Nye Veier	Initiativtaker, tiltakshaver og økonomisk ansvarlig for prøveprosjektet.
Riksantikvaren	Rette myndighet til å fatte vedtak om kostnader etter kulturminneloven § 10.

Aktør	Rolle og ansvar
Råd. Samtlige deltagende institusjoner	Én representant fra hver av institusjonene som deltar i prosjektet. Rådet sammenkalles ved behov, og drøfter problemstillinger av prinsipiell betydning og saker med relevans på tvers av fylkesgrensen Rogaland/Agder.
Prosjektdeltagere fra Rogaland fylkeskommune, Arkeologisk museum (UiS), Stavanger maritime museum, Agder fylkeskommune, Kulturhistorisk museum (KHM) og Norsk Maritimt Museum	Arbeidsgruppe med ansvar for drive arbeidsprosessene og gjennomføre oppgavene
Rogaland fylkeskommune	Rette myndighet til å gjennomføre arkeologiske registreringer jfr. kulturminneloven § 9 i Rogaland, og til å fatte dispensasjonsvedtak jf. kulturminneloven §§ 8 og 14.
Arkeologisk museum, Universitetet i Stavanger	Rette myndighet til å gjennomføre utgravinger av arkeologiske kulturminner i Rogaland.
Stavanger maritime museum	Rette myndighet til å gjennomføre arkeologiske registreringer jfr. kulturminneloven § 9 og utgravinger under vann i Rogaland.
Agder fylkeskommune	Rette myndighet i forhold til å gjennomføre arkeologiske registreringer jfr. kulturminneloven § 9 i Agder, og til å fatte dispensasjonsvedtak, jf. kulturminneloven §§ 8 og 14.
Kulturhistorisk museum, Universitetet i Oslo	Rette myndighet til å gjennomføre utgravinger av arkeologiske kulturminner i Agder.
Norsk Maritimt Museum	Rette myndighet til å gjennomføre arkeologiske registreringer jfr. kulturminneloven § 9 og utgravinger under vann i Agder.
Arkeologisk museum, Universitetet i Stavanger og Norsk institutt for kulturminneforskning	Skal gjennomføre geofysiske undersøkelser innenfor prosjektet på engasjement.

#### 4.1.2 Planlegging og gjennomføring av registrerings- og utgravingsprosjektet som ett prosjekt

I prøveprosjektet skal fylkeskommunene, landsdelsmuseene og de maritime museene i fellesskap planlegge og gjennomføre hele registrerings- og utgravingsprosjektet som *ett* prosjekt. Da er museene med i registreringsarbeidet, og medvirker i innhenting av grunndata for senere prosjektering og planlegging av utgravingene.

Som vist i foregående kapittel er målet med denne organiseringen å bidra til å bedre faseovergangen fra registrering til utgraving. Organiseringen skal så langt det er mulig også bidra til at museene kommer med faglige innspill både før og under registreringsundersøkelsene, slik at disse kan gjennomføres mest mulig effektivt, og med et så godt resultat som mulig. Hensikten med dette er at

når prøveprosjektet nærmer seg utgravingsfasen vil museene i større grad enn med dagens praksis raskt være i stand til å foreta faglig godt begrunnede prioriteringer, slik at ny vitenskapelig kunnskap blir sikret gjennom utgraving.

I prøveprosjektet jobber institusjoner med ansvar for kulturminner på land og i vann sammen om å planlegge og gjennomføre registrering og utgraving. Det er helt nytt at et prosjekt som dette integrerer de marinarkeologiske forvaltningsmuseene på denne måten. Samarbeidet muliggjør et nytt og større fokus på sammenhengene mellom kulturminner og -miljøer på land og i vann og vassdrag. Dette vurderes som særlig relevant i Agder der det har vært betydelig oppmerksomhet rundt myr og arkeologisk sett problematiske overgangssoner mellom sjø og land.

Hvordan samarbeidet mellom fylkeskommunene, landsdelsmuseene og de maritime museene har fungert, samt vurderinger av om det er hensiktsmessig å gjennomføre registreringer og utgravinger som et felles prosjekt der registrerings- og utgravingsprosjektet planlegges i fellesskap, kommer vi tilbake til i kapittel 5 til 7, samt i kapittel 0 der vi gir en samlet evaluering av prøveprosjektet.

## 4.2 Kulturminnearbeidets faser

Arbeidet etter kulturminneloven er delt inn i følgende faser:

1. Registrering, oppfyllelse av kulturminneloven § 9
2. Dispensasjonsbehandling
3. Utgraving

Fasene er beskrevet i prosjektplanen (Nye Veier, 2021). Under gir vi en kort oppsummering av innholdet i de tre fasene.

### Registrering, oppfyllelse av kulturminneloven § 9

Fra beskrivelsen fremgår det at det legges opp til fleksibilitet når det gjelder metode for potensialvurderinger og arkeologiske registreringer. I tråd med ambisjonene om å prøve ut ny forvaltningspraksis i prosjektet, legges det opp til å gjennomføre arkeologiske registreringer i tidlig fase på delstrekninger av ny E39, også som ledd i en konsekvensutredning.

Det presiseres at første del av registreringsarbeidet skal foregå med minst mulig inngrep (geofysiske metoder, visuell overflaterregistrering og prøvestikking) for å unngå unødige inngrep i kulturminner, natur og eiendom. Inngrepsfrie registreringsmetoder skal også brukes til å begrense behovet for maskinell sjakting.

Det ble satt som en forutsetning for fremdriften i prøveprosjektet at Askeladden, Riksantikvaren sin offisielle database over alle fredete kulturminner og kulturmiljø i Norge, oppdateres fortløpende, og at Nye Veiers kartinnsynsløsning skulle brukes aktivt av prosjektdeltagerne.

### Dispensasjonsbehandling

Prøveprosjektet innebærer at det kan gis dispensasjon til inngrep i automatisk fredete kulturminner etter kulturminneloven § 8 første ledd. Nye Veier som tiltakshaver vil søke om dispensasjon for alle

automatisk fredete kulturminner som ny E39 kommer i konflikt med. Søknad sendes de respektive fylkeskommuner.

### Utgraving

Nødvendige arkeologiske utgravinger i prosjektet skal som hovedregel gjennomføres etter dispensasjonsbehandling, jf. kulturminneloven § 8 første ledd og kulturminneloven § 14 andre ledd. I tråd med ansvarsforskriften skal Riksantikvaren fatte vedtak om kostnadsomfang for de arkeologiske utgravingene.

I tråd med føringer fra Klima- og miljødepartementet er det lagt opp til at metodeutvikling i utgravingsfasen av prosjektet skal vektlegges.

#### 4.2.1 Planlagt formidling og publisering

Det er utarbeidet en egen formidlingsstrategi og ansatt en egen formidlingskoordinator innenfor prosjektet. Strategien gir overordnede føringer for formidlingen av den arkeologiske aktiviteten og de faglige resultatene av og erfaringene med prosjektet – før, under og etter feltarbeidet.

Formidling er en integrert og viktig del av prosjektet.

Det er også utarbeidet en publiseringsplan.

### 4.3 Forutsetninger og rammebetingelser for prøveprosjektet

Prøveprosjektet hviler på en rekke forutsetninger for å kunne realiseres i henhold til den opprinnelige planen. Forutsetningene er av ulik karakter og kompleksitet. Dels består de av overordnede, strukturelle rammebetingelser og befinner seg på samfunns-, fylkes- og kommunalt nivå, og dels er de av mer organisasjonsorientert og individorientert karakter, og befinner seg henholdsvis på institusjonsnivå, og på aktør- eller individnivå. Alle forutsetningene må samvirke for at prøveprosjektet skal nå de ønskede målene.

Overordnede, strukturelle rammebetingelser utgjøres av relevant lovverk, herunder kulturminneloven, plan- og bygningsloven, samt krav til kommunedelplan og reguleringsplan. Forutsetningene som er av organisasjonsorientert karakter utgjøres av samtlige involverte institusjoner som omfattes av prøveprosjektet. Forutsetningene som er av individorientert karakter utgjøres av representantene for de involverte institusjonene. Deres oppgaver er blant annet knyttet til samhandling seg imellom slik at prøveprosjektet driftes fremover.

Dette innebærer at både staten, fylkeskommunen, kommunene, de involverte institusjonene og tiltakshaver, samt alle representantene fra de involverte institusjonene, utgjør kompleksiteten som må samvirke og samhandle i prosessen for å gjennomføre prøveprosjektet.

#### 4.3.1 Forsinket statlig kommunedelplan endret forutsetningene og ga forsinkelser

Plan- og bygningslovens § 11 krever at alle kommuner skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. I tillegg kan det utarbeides kommunedelplaner for

bestemte områder eller temaer. Planlegging av større veiprojekter er et tema som normalt behandles gjennom en kommunedelplan. Opprinnelig ønsket Nye Veier at prøveprosjektet skulle baseres på dispensjon fra kulturminneloven skal kunne gjøres for arealformålene på kommune(del-)plannivå i stedet for på reguleringsplannivå. Som nevnt foran, ble det valgt en annen løsning.

Da prøveprosjektet startet opp var det forventninger om at det skulle foreligge godkjente kommuneplaner relativt raskt etter oppstart av prøveprosjektet. Denne forventningen var blant annet begrunnet i at strekningen E39 Lyngdal Vest–Sandnes skulle gjennomføres som statlig plan. Begrunnelsen for dette valget var i første rekke knyttet til hensynet til rask gjennomføring og at prosjektet berører mange kommuner og to fylkeskommuner (se Tekstboks 4.1. for en nærmere beskrivelse av vilkår for og formål med statlig plan for arealdelen i en kommuneplan).

Ved oppstart av prøveprosjektet ble det derfor lagt til grunn at arbeidet med statlig plan/kommunedelplan skulle gå raskt, og at trasévalg for strekningen skulle avklares tidlig i prøveprosjektet. Prøveprosjektet startet opp i februar 2019. Planlagt byggestart for strekningen Ålgård–Ualand (Rogaland) var opprinnelig satt til 3. kvartal 2021.

Vedtak om den statlige planen og endelig valg av korridor ble betydelig utsatt. Planen ble først vedtatt 25.06.21. Forutsetningene for prøveprosjektet ble dermed endret som følge av at kommunedelplanen som skulle ligge til grunn for de arkeologiske arbeidene ble utsatt. Det var også stor usikkerhet om hvilken trasé som ville bli valgt, noe som også gjorde planleggingsarbeidet krevende. Som en følge av endrede forutsetninger ble det også nødvendig å utarbeide en revidert prosjektplan for prøveprosjektet med en tidsforskyvning av arbeidet i forhold til den opprinnelige planen (Nye Veier, 2021).

Revidert antatt fremdrift for arbeidene på de ulike strekningene er som følger:

**Tabell 4.2** Revidert fremdriftsplan per 2021 (Nye Veier, 2021)

Strekning	Regulerings- planarbeid	Ferdig registrert	Ferdig utgravd*	Rapportering	Publisering
Røyskår – Moi	2021 - 2023	2023	2024	2025	2026
Moi – Årrestad	2024 - 2026	2022	2024/5	2025/6	2026
Årrestad – Bue	2022 - 2023	2022/3	2023/4	2024/5	2026
Bue – Ålgård	2020 - 2022	2022	2022	2023	2026

\* tar utgangspunkt i årstall for antatt anleggsstart

I den reviderte prosjektplanen var det fremdeles lagt opp til at registrering og utgraving gjøres som ett prosjekt, parallelt med reguleringsplanarbeidet. Som følge av utsettelsene er også dette arbeidet trukket ut i tid, med mulige konsekvenser for hvor sammenhengende registreringsarbeidet og utgravninger kan gjøres.

I mai 2022 besluttet Nye Veier at E39 Bue–Ålgård utsettes inntil videre, som følge av betydelig kostnadsvekst og usikkerhet knyttet til den videre utviklingen på både råvarepriser og kapasiteten hos Nye Veiers leverandører (Nye Veier, 2022).

I starten av 2023 besluttet Riksantikvaren og Nye Veier å avslutte prøveprosjektet Arkeologi på nye veier gjennom en styrt avvikling. I planen for styrt avvikling legges det opp til fullføring av arkeologiske registreringer i hele traseen. Hensikten skal være at prøveprosjektet avsluttes med en trasé og korridor som er ferdig arkeologisk registrert, tilsvarende vanlige «§ 9-registreringer».



Dersom planene om utbygging av ny E39 mellom Lyngdal og Ålgård senere realiseres skal konflikten med arkeologiske kulturminner dermed være kartlagt, og det skal kunne søkes om dispensasjon for inngrep i berørte arkeologiske kulturminner uten ytterligere arkeologiske registreringer hvis den samme korridoren tas i bruk. Utsettelsen av ny E39 fører dermed til at det blir et opphold mellom registrering og eventuelle senere utgravingsarbeider.

#### Tekstboks 4.1 Statlig reguleringsplan og arealdel av kommuneplan

---

Plan- og bygningsloven åpner for at staten kan utarbeide statlig reguleringsplan og arealdel av kommuneplan når viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det (PBL §6–4).

Regjeringen Solberg hadde et uttalt mål om å øke bruken av statlig plan for store samferdselsprosjekt. For å identifisere prosjekter kan være aktuelle for bruk av statlig plan, har Kommunal- og moderniseringsdepartementet i samarbeid med Samferdselsdepartementet utarbeidet følgende kriterier (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019):

- Det er viktig med rask gjennomføring av planprosessen
  - Det er større prosjekt som berører to eller flere kommuner, og der det er stor uenighet mellom kommunene i valg av løsning
  - Det er store konflikter mellom lokale, regionale og nasjonale interesser
  - Det er et ønske fra lokale myndigheter at planen behandles som statlig plan
  - Når det er store konflikter mellom statlige myndigheter
- 

### 4.3.2 Organisasjonsnivå

På organisasjonsnivå er tiltakshaver og utbygger sentrale, og har ansvar for en rekke viktige oppgaver. Tiltakshavers ansvar er blant annet å sørge for grunnerv. Utgraving kan først skje når tiltakshaver ønsker å realisere tiltak etter planen.

Det viktigste ved prøveprosjektet er å høste erfaring fra dispensasjonen fra kulturminneloven der registrering/undersøkelser og utgraving gjøres som ett prosjekt på kommuneplannivå, fremfor å vente med undersøkelser og utgraving til etter vedtatt reguleringsplan. Om muligheten til å starte anleggsarbeidet umiddelbart og uten opphold etter vedtatt reguleringsplan i prøveprosjektet benyttes, er i utgangspunktet mindre interessant for vurderingen av en eventuell endring i regelverket som gjør det mulig å gjennomføre de arkeologiske arbeidene før reguleringsplanen er vedtatt.

Hvis man skal oppnå byggestart like etter at reguleringsplanen foreligger, krever det at tiltakshaver både har sørget for grunnerv og kontrakt med entreprenør, og er klar til å bygge. Innenfor Nye Veiers porteføljestyling og krav til å prioritere etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet, vil muligheten til tidligere oppstart av anleggsarbeidene uansett ha en verdi.

#### Fylkeskommuner og museer

På organisasjonsnivå er også fylkeskommuner og museer sentrale. I prøveprosjektet legges det opp til at fylkeskommunen, landsdelsmuseer og maritime museer skal kunne jobbe fortløpende sammen med arkeologiske undersøkelser. Hvor fortløpende arbeidet kan skje, avhenger av om det blir gjort funn, om funnene er i konflikt med byggeprosjektet, hvor omfattende en utgraving kan bli, når det

blir søkt om dispensasjon, når det er rom for utgraving i timeplanen til institusjonene, om tidsfrister blir nådd før vinteren, og om man kan bruke eksisterende ressurser eller må ta inn nye ressurser.

For at fylkeskommunene og museene skal ha forutsigbarhet må det være en avtale om finansiering med tiltakshaver tidlig i god tid før feltsesongen. Dette er nødvendig for å sikre rekruttering av arkeologer.

Prøveprosjektet berører to fylkeskommuner; Rogaland og Agder. Fylkeskommunen har forvaltnings- og tjenesteproduserende oppgaver innen eget fylke og er underlagt politisk styring, med fylkestinget som øverste organ. Forvaltningsansvaret og organiseringen av fylkeskommunene setter også rammer for hvilke oppgaver, kostnader og ansvar fylkeskommunene kan påta seg i prøveprosjektet utover det som følger av etablert praksis og gjeldende lovverk.

### 4.3.3 Eksterne rammebetingelser og hendelser: korona og konjunktursvingninger

Prøveprosjektet gjennomføres parallelt med og som en del av den øvrige planleggingen av utbyggingsprosjektet E39 mellom Kristiansand i Agder til Ålgård i Rogaland. Utbyggingsprosjektet, og dermed også prøveprosjektet, må forholde seg til overordnede beslutninger, eksterne rammebetingelser og hendelser med betydning for gjennomføringen. I perioden prøveprosjektet har pågått er det særlig to hendelser som det er relevant å ta hensyn til i evalueringen:

1. Koronapandemien med tilhørende tiltak fra mars 2020. Tiltakene ble gradvis lettet opp, men preget også 2021 med periodevise restriksjoner.
2. Krigen i Ukraina, en stram energisituasjon, prisvekst og innstramninger i 2022.

Markedsituasjonen på innsatsfaktorsiden har gitt høyere priser, og større svingninger enn det som har vært vanlig de siste årene. Et høyt prispress i økonomien har også ført til innstramninger med mulige konsekvenser for Nye Veier.

## 4.4 Oppsummering

Regional kulturmiljøforvaltning fikk en foreløpig orientering om prosjektet 23.01.2019 av Nye Veier og Riksantikvaren. Prøveprosjektet startet opp i februar 2019, og skulle i utgangspunktet gjelde til E-39 strekningen Ålgård – Lyngdal vest var ferdigstilt og prosjektet var evaluert (Nye Veier, 2019a).

Underveis i gjennomføring ble enkelte sentrale forutsetninger for prosjektet endret, bl.a. gjennom at vedtaket av statlig kommunedelplan for ny E39 Lyngdal vest–Sandnes og endelig valg av korridor ble utsatt. Planen ble først vedtatt 25.06.21. Fremdriften i prosjektet er derfor endret. I henhold til revidert prosjektplan legges det opp til at de ulike delstrekningene i prosjektet er ferdig registrert i 2023 og ferdig utgravd i 2024/2025. Det er da tatt utgangspunkt i årstall for antatt anleggsstart (Nye Veier, 2021).

Forsinkelsene gir en lengre prosjektperiode for prøveprosjektet. Kostnadene ved selve prøveprosjektet vil nødvendigvis påvirkes av forlengelsen. Samtidig endres rammebetingelsene for gjennomføring av registrering og undersøkelser som ett prosjekt ved at prøveprosjektet trekkes ut i tid.

# 5 Oppstartsfasen og frem til november 2019

Dette kapitlet omhandler denne første fase i prøveprosjektet – fra oppstarten i februar 2019, frem til november 2019. Da krysset prosjektet grensen fra Rogaland til Agder.

Vi trekker opp hovedresultatene fra fase én i pilotprosjektet og i følgeevalueringen. Resultatene er basert på dokumenter om forvaltningssystemet for arkeologi, samt en gjennomgang av prosjektbeskrivelsen og avtaler mellom partene i prosjektet. Spørsmålene som var i fokus var hvilke erfaringer som hadde fremkommet i denne første fasen, samt hvilke gevinster de deltakende aktørene mente man hadde oppnådd, og videre deltakernes vurderinger av arbeidsprosessene og hvordan samarbeidet fungerte. Erfaringene er dokumentert i en egen delrapport (Vista Analyse, 2020). Vi konsentrerer derfor gjennomgangen i denne rapporten om funn som er relevante for sluttevalueringen.

## 5.1 Oppstart, forankring og informasjon – mulige forbedringspunkter

I møte i Stavanger den 23.01.2019 ble regional kulturmiljøforvaltning foreløpig orientert om prosjektet av Nye veier og Riksantikvaren. Et notat fra Riksantikvaren om prøveprosjektet ble deretter sendt for innspill til fylkeskommunene og museene. Innspill og forslag til endringer ble gjennomgått på et samarbeidsmøte 27. mars 2019, med Riksantikvaren, Nye Veier og institusjonene. Riksantikvaren gikk gjennom notatet med møtedeltagerne og la frem tekst/formuleringer som de ønsket endret, flyttet eller strøket. Hensikten med dette arbeidet var å informere og forankre prøveprosjektet blant deltagerne, og å gi de deltagende institusjonene muligheter til å komme med innspill i oppstartsfasen.

Intervjuene som ble gjennomført i denne fasen trekker i retning av at dette arbeidet gikk for fort, og at informasjon- og forankringsarbeidet kunne vært bedre. Det er en rådende oppfatning blant informantene at prosjektet ble startet opp uten at de arkeologiske institusjonene ble tilstrekkelig hørt, og at de hadde fått for lite tid til å planlegge for prosjektet. Flere intervjuobjekter beskrev at de *fikk prosjektet i fanget*. Det var derfor vanskelig for institusjonene å tilpasse seg kravene som fulgte med deltagelse i prosjektet. Det var særlig utfordringer knyttet til krav om økt kapasitet som på ulikt vis ble trukket frem i intervjuene. Det ble vist til at det er vanlig med økt kapasitet ved arkeologiske undersøkelser, men at man som regel har bedre tid til å planlegge enn hva tilfelle var for oppstarten av prøveprosjektet i Rogaland.

På tross av noe misnøye med selve oppstarten, ga intervjuobjektene uttrykk for at de hadde full forståelse for sin rolle i styringskjeden, og bekreftet at de hadde et ønske om å gjennomføre prosjektet etter beste evne.

### Formål og bakgrunn for prosjektet kunne vært bedre kommunisert

Intervjuene fra denne første fasen viser at flere av deltagerne hadde en oppfatning av at bakgrunnen for prøveprosjektet var at arkeologi forsinker utbygging av veier. Denne oppfattelsen preget flere av

intervjuene til tross for at dette verken oppgis som bakgrunn i prosjektplanen eller i andre saksdokumenter. Blant de som ga uttrykk for denne oppfattelsen, er det flere som understreker at de ikke opplever at de arkeologiske arbeidene forsinker. Det gis uttrykk for at de arkeologiske fagmiljøene også strekker seg langt for å møte tiltakshavers behov for fremdrift. Blant informantene ble det også pekt på grunnverv og planprosesser som årsaker til at utbyggingssaker tar lang tid.

Enkelte pekte på at arkeologi tar unødvendig lang tid på grunn av den eksisterende organiseringen av kulturminneforvaltningen.

På spørsmål om hensiktsmessigheten av en organisering der fylkeskommunen og museene samarbeider om registreringer og utgravinger, var svarene noe mer sprikende. Noen argumenterte med at samarbeidet muligens kunne gi effektivitetsgevinster, men at begrunnelsen på dette området burde være hensynet til kvalitet – ikke effektivitet forstått som at de involverte skal arbeide raskere. Det er en sammenheng mellom denne vurderingen og oppfattelsen at prosjektet var begrunnet i at de arkeologiske arbeidene forsinker veiutbyggingen.

Andre ga uttrykk for vurderinger i retning av at en organisering der fylkeskommunene og museene samarbeider om registreringer og utgravinger muligens kan gi effektivitetsgevinster, og da først og fremst som følge av mindre dobbeltarbeid og færre endringer mellom registreringsfasen og de påfølgende utgravningene. Kvalitetsforbedringer nevnes også blant denne gruppen. Disse informantene var ikke så opptatt av bakgrunnen for prosjektet.

Blant informantene var det også flere som ga uttrykk for en forståelse for behovet for at veiprojekt gjennomføres raskere. Redusert ulykkesrisiko, nytte for trafikantene, og bedre forbindelser i arbeidsmarkedsregionen nevnes som viktige gevinster som kan forsvare en forskyvning av arbeidet med arkeologi sånn at anleggsarbeidet kan starte tidligere.

### 5.1.1 Vår vurdering og anbefaling

En bedre forankrings- og involveringsprosess blant berørte aktører ville gitt de involverte aktørene bedre tid til å planlegge sine aktiviteter og til å sikre tilstrekkelig kapasitet til å følge prosjektet.

Vi oppfatter også at det ved oppstart av prosjektet ikke var tydelig nok kommunisert at det var eksisterende lover og retningslinjer som var identifisert som et forsinkelselement for raskere utbygging av veiprojekter, ikke manglende effektivitet hos den enkelte forvaltningsinstitusjon. Med bedre informasjon og noe mer tid i oppstartsprosessen, kunne trolig misforståelser og bekymringer om mulige forventninger om at forvaltningsinstitusjonene og enkeltindivider i prosjektet skulle arbeide mer effektivt eller raskere vært unngått.

## 5.2 Bekymring over at kulturminner som ikke blir berørt av veiutbyggingen undersøkes og graves ut

Basert på informasjon fra intervjuer, er den største risikoen ved prosjektet at kulturminner som senere viser seg å ikke bli berørt av veiutbyggingen, blir undersøkt og graves ut.

Alle lokalitetene diskuteres i arbeidsgruppen. Alle parter har anledning til å komme med innspill, og det legges vekt på at det ikke skal undersøkes mer enn nødvendig. Intervjuene fra den første fasen bekrefter at dette blir gjort, og også at alle opplevde å bli hørt i vurderingene fra start. Hvorvidt det

på dette tidspunkt var undersøkt for mye, kunne ikke vurderes i den første fasen i og med at det fremdeles var usikkerhet om hvor veien skulle gå.

Flere trakk frem bruk av fargekoder som Nye Veier bruker etter at de arkeologiske registreringene er gjennomført. Nye Veier har brukt fargekoder i kart for å markere sannsynligheten for at registrerte kulturminner blir berørt av utbyggingen. Tre farger markerer sannsynligheten som lav, middels eller høy. Dette ble i tidligfasen vurdert som et vellykket tiltak, som gjorde det lettere for arkeologene å prioritere hvor de skulle grave. Det ble også vurdert som risikoreduserende med tanke på å gjennomføre unødvendige undersøkelser og utgravninger.

## Vår vurdering

Bekymringen for at det graves ut for mye, er den samme bekymringen som Riksantikvaren ga uttrykk for i vurderingen av søknaden (jf. kapittel 3.4). Det at bekymringen deles av deltagerne i arbeidsgruppen, vurderer vi som en styrke, og også som et risikoreduserende element med tanke på at det undersøkes og graves ut for mye. Dersom Nye Veiers vurderinger av sannsynligheten for at registrerte kulturminner blir berørt av utbyggingen er riktig, vil utgravninger av kulturminner med lavest sannsynlighet for å bli berørt kunne utsettes. Etter hvert som det øvrige planarbeidet går fremover, vil dette også kunne bety at de minst sannsynlige områdene spares.

## 5.3 Organisering, forutsetninger for fremdrift

I intervjuene ble det spurt om organisering, hvordan planene ble fulgt og om fremdriften i prosjektet. Der prosessene ikke gikk som planlagt ble det spurt om forklaringer, og hvordan eventuelle endringer i ulike forutsetninger påvirket prøveprosjektet.

### Møtearena anses som nødvendig

Arbeidsgruppene og styringsgruppen ble vurdert som viktige redskaper, og særlig arbeidsgruppene ble beskrevet som svært nyttige. I intervjuene ble møtene i arbeidsgruppene fremhevet som avgjørende for å få flyt i det øvrige arbeidet.

### Arbeidsprosessene i første fase som planlagt og forventet

Det overordnede synet i første fase av prosjektet var at prosessen gikk etter planen i den grad man kunne forvente. Det ble pekt på at prosjekter i denne skalaen vil endre seg over tid, og at det må håndteres. Den viktigste uforutsette hendelsen så langt i prosjektet var at kommunedelplanen for Bjerkreim og Eigersund var forsinket som følge av usikkerhet knyttet til vedtak av korridor i Rogaland, R1 eller R2.

Det løpende arbeidet ble i hovedsak gjort gjennom arbeidsgruppen som i denne fasen hadde møter hver 14. dag. Det var en bred enighet om at de prosesser som var initiert var gode, og at arbeidsgruppen fungerte godt fra oppstart.

### Delt syn på rollefordelingen mellom arbeids- og styringsgruppen

De fleste ga uttrykk for at rollefordelingen mellom arbeids- og styringsgruppen var hensiktsmessig og velfungerende i den første fasen av prosjektet.

Samtidig ble det også gitt uttrykk for at prosjektets organisering ikke fungerte optimalt, at styringsgruppen ikke var særlig styrende, og at så godt som alt arbeidet foregikk i arbeidsgruppen. Flere stilte spørsmål om styringsgruppens mandat og hvilken styringsrett de faktisk hadde.

### Forsinkede kommunedelplaner ble fremhevet som det største problemet

Den viktigste uforutsette hendelsen i prøveprosjektet i den første fasen var at kommunedelplanen for Bjerkreim og Eigersund var forsinket som følge av usikkerhet knyttet til vedtak av korridor i Rogaland, R1 eller R2. Forsinkelsene viste seg allerede i første fase og skapte usikkerhet for fremdriften. Arbeidet måtte utsettes i de to kommunene til korridor ble valgt. Dette skapte bekymringer for at forsinkelsen ville føre til mye arbeid mot slutten av prosjektet. I intervjuene ble det gitt uttrykk for at problemet ble konstruktivt håndtert i arbeidsgruppen. Dette er også gjentatt og bekreftet senere underveis i prosjektet.

## 5.4 Samarbeidet mellom involverte aktører

Samarbeid mellom aktørene er sentralt for gjennomføringen av prøveprosjektet. Dette er også noe som understrekes i intervjuene. Den rådende oppfatningen i den første fasen var at samarbeidet hadde vært positivt og godt. Dette er også bekreftet i de senere fasene.

### Positivt med samarbeid i kulturminneforvaltningen

Den rådende oppfatningen blant aktørene i oppstartsfasen var at det var positivt med mer samarbeid mellom landsdelsmuseene og fylkeskommunene fordi dette kunne virke effektiviserende, føre til kunnskapsdeling mellom institusjonene, og styrke det arkeologiske fagmiljøet. Dette vil igjen øke kvaliteten på arbeidet som blir gjennomført. Den største effektiviseringsgevinsten kommer som følge informantene av at man forkorter tiden mellom registrering og utgraving av kulturminner. Det ble gitt uttrykk for at dette kanskje var vel så mye kvalitetsfremmende som effektivitetsfremmende.

### Delt i synet om konsolidering av oppgaver i kulturminneforvaltningen

Dispensasjonsmyndigheten ble overført fra Riksantikvaren til fylkeskommunen fra 1.1.2020. I første fase av prosjektet var det flere av prosjektdeltagerne som var opptatt av denne endringen, og som ga uttrykk for at dette i seg selv kunne gi et insentiv til å gjennomføre flere utgravinger enn nødvendig. Når fylkeskommunen og landsdelsmuseene skulle gjennomføre registreringer og utgravinger sammen, ble det gitt uttrykk for at dette ville kunne forsterke insentivene til å grave ut for mye. Bekymringen ble reist i flere sammenhenger i oppstartsfasen, men på dette tidspunkt var det ingen som ga uttrykk for at det hadde vært noe problem i praksis så langt. Alle avgjørelser tas i felleskap der ulike hensyn veies opp mot hverandre.

## 5.5 Hvilken innflytelse kan bruk av ny teknologi ha?

Den rådende oppfatningen blant de vi intervjuet i første fase av prosjektet var at georadar kan være et nyttig supplement til tradisjonelle metoder, men med ulike synspunkter på om inngrepsfrie metoder kan være et fullverdig substitutt og erstatte bruk av mer tradisjonelle metoder. Det ble sagt at georadar gir bedre data, men de aller fleste syntes å mene at dette er data som bør komme i tillegg til, ikke i stedet for dagens arkeologiske metoder. Enkelte ga imidlertid uttrykk for at poenget med georadar og andre inngrepsfrie metoder var å erstatte mer tradisjonelle metoder i en del tilfeller, og at inngrepsfrie metoder i mange tilfeller kan gi vel så mye kunnskap som bruk av mer tradisjonelle metoder.

Enkelte ga uttrykk for at Nye Veier hadde presset på for at inngrepsfrie metoder skulle brukes i stedet for mer tradisjonelle metoder. De som hadde denne erfaringen oppfattet inngrepsfrie metoder som et tiltak for å spare penger fra Nye Veiers side, og ikke som et tiltak for å øke kvaliteten på arbeidet.

## 5.6 Konklusjon og anbefalinger etter første fase

På bakgrunn av erfaringene som ble trukket opp i evalueringens første fase, konkluderte vi med at samarbeidet i prosjektet fungerte godt, og vi anbefalte at arbeidet ble videreført etter det samme mønsteret, men med noen små justeringer.

Det var for tidlig å vurdere hvorvidt prosjektet ville føre til at det ble gravd ut for mye. Derimot må det vurderes som positivt og også risikoreduserende at flere i arbeidsgruppen uttrykte en bekymring for at det skulle graves ut for mye. Dette tilsier at hensynet til vern har oppmerksomhet i de løpende vurderingene som arbeidsgruppen gjør.

Nye Veier har markert hvor i planområdet det er liten, middels og stor sannsynlighet for at registrerte kulturminner blir berørt. Tiltaket ble vurdert som vellykket, fordi det viser arkeologene hvilke områder de skulle prioritere. Det fremmer fremdriften i prosjektet, og reduserer risikoen for at det blir undersøkt kulturminner som i ettertid viser seg å ikke bli berørt av veiutbyggingen. Det siste er som nevnt over en av de største risikoene ved prosjektet, og er derfor spesielt viktig å forhindre.

Det ble også gitt et varsel om at forsinkelsene som følge av at utsatt trasevalg og kommunedelplan, kunne føre til forsinkelser for hele prøveprosjektet og/eller en opphopning med mye arbeid i siste fase av prosjektet.

Den mest konkrete endringen som ble anbefalt, var å klargjøre rollene til arbeids- og styringsgruppen. Basert på erfaringene fra den første fasen var det et særlig et behov for å tydeliggjøre hvilke beslutninger som skulle tas av Nye Veier og Riksantikvaren som prosjekteiere, og hvilken beslutningsmyndighet styringsgruppen skulle ha. Hvis styringsgruppen i praksis ikke hadde beslutningsmyndighet, var anbefalingen at oppgavene ble klargjort og at gruppen også fikk en benevnelse som reflekterte rollen og ansvaret.

Som det fremgår av kapittel 4.1.2 ble roller og ansvar tydeliggjort i revidert prosjektplan fra desember 2021. Arbeidet er også forskjøvet som følge av at kommunedelplanen ble ytterligere forsinket, samt endringer i andre eksterne faktorer med betydning for fremdriften i prosjektet (jf. kapittel 4.3).

## 6 Arbeids- og styringsgruppens erfaringer frem til januar 2021

For å hente inn erfaringer og vurderinger fra det andre året i prøveprosjektet ble det gjennomført en digital spørreundersøkelse for medlemmene i arbeids- og styringsgruppene. Spørreundersøkelsen inkluderer både Rogaland og Agder. Respondentene fra Agder hadde som følge av at de kom inn i prøveprosjektet senere enn Rogaland, kortere erfaring og var også tidligere i arbeidsprosessen enn Rogaland da spørreundersøkelsen ble gjennomført. Resultatene fra undersøkelsen er gjengitt i sin helhet i vedlegg A.

På tidspunktet da undersøkelsen ble gjennomført var fremdeles ikke kommunedelplanen for Rogaland på plass. Koronapandemien med nedstengingen i mars 2020, med påfølgende tiltak gjennom 2020 påvirket også prøveprosjektet. Hvordan koronasituasjonen ble håndtert utdypes i neste kapittel. I dette kapitlet oppsummerer vi hovedfunnene fra spørreundersøkelsen der vi har konsentrert oss om deltagernes vurderinger med særlig relevans for evalueringens hovedspørsmål.

### 6.1 Gjennomgående positive til nye samarbeidsformer

Resultatene viser at representantene fra de deltakende institusjonene var positive til prøveprosjektet på det tidspunkt spørreundersøkelsen ble gjennomført. Dette gjelder både for arbeidsgruppemedlemmer i Rogaland og i Agder.

Når det gjelder samarbeid og rollefordeling, viser spørreundersøkelsen gjennomgående at samarbeidet i arbeidsgruppene ble vurdert som utmerket. Enkelte pekte på et behov for mer samarbeid på tvers av fylkene og en større grad av utveksling mellom de respektive fylkeskommunene. De maritime museene ble trukket frem av flere som et godt eksempel på et tett og konstruktivt samarbeid mellom fylkene. På de øvrige områdene gis det uttrykk for at det i begrenset grad hadde vært noe samarbeid på tvers av fylkesgrensen.

Flertallet vurderte det som hensiktsmessig med et samarbeid mellom fylkeskommunene og museene om registreringer og utgravinger. Flere har utdypet svaret på dette spørsmålet med en presisering av at vurderingene er basert på registreringsfasen, siden man på daværende tidspunkt ikke hadde begynt med utgraving. Det gis også uttrykk for at samarbeid om registrering og utgraving er et godt alternativ i store prosjekter, men at det neppe er like hensiktsmessig i små prosjekter. Videre ble det pekt på at denne formen for samarbeid gir en bedre erfaringsoverføring mellom registrering og utgraving enn dagens forvaltning. Det fremholdes dessuten at det er mange faglige fordeler, men likevel en del praktiske utfordringer ved at fylkeskommunen og museene i fellesskap planlegger og gjennomfører registreringer og utgravinger i et felles prosjekt. Det vises blant annet til at organiseringen innebærer mer logistikk og mer administrativt arbeid.

Et annet positivt forhold som trekkes frem er at de som registrerer på land og i vann får muligheter til å diskutere funn der ulike funn sees i sammenheng, og hvor funn som ligger i grenseland mellom land og vann blir diskutert og vurdert fra flere ståsteder. Institusjonene sitter på litt ulik kunnskap. Med den valgte organiseringen der registrering og utgravinger gjøres i fellesskap, får de ulike fagmiljøene delt kunnskap som ellers ikke flyter så lett.



De som uttrykker skepsis til samarbeidsformen, begrunner dette i ressursbruk og at det er for tidlig å vurdere resultatet av at registrering og utgraving gjøres som ett fellesprosjekt. Det pekes også på at det ikke er samarbeidet mellom institusjonene og det at registreringen og utgraving gjøres som ett felles prosjekt som kan gi tidligere byggestart, men at det er flyttingen av disse aktivitetene tidligere i planprosessen som gir tidligere byggestart.

## 6.2 Ulike synspunkter på utgravinger før vedtatt reguleringsplan

Det er uenighet om hvorvidt det er hensiktsmessig å gjennomføre registreringer, behandle dispensasjoner og gjennomføre utgravinger før kommunalt reguleringsplanvedtak. Det er en positiv holdning til tidlig registrering, men det er større variasjon i vurderingene av tidlig utgraving. Blant dem som synes det er uhensiktsmessig, peker flere på en bekymring om at det blir gravd ut flere kulturminner enn nødvendig. Det er også en stor andel av respondentene som ikke ønsket å ta stilling til spørsmålet om hensiktsmessigheten av å gjennomføre registreringer, behandle dispensasjoner og gjennomføre utgravinger før reguleringsvedtak. Disse respondentene ønsket å vente til utgravingene var gjennomført før de ville ta stilling til dette spørsmålet.

Seks av femten mener det er *lite* eller *svært lite* hensiktsmessig med utgravinger før det foreligger en vedtatt reguleringsplan. De fleste utdyper dette med at de er bekymret for at det blir gravd ut flere kulturminner enn nødvendig. Flere vektlegger at det er utgravinger som er problemet, ikke registrering. Det pekes også på at det økonomiske og kulturminnemessige tapet potensielt er stort dersom det gjøres utgravinger om områder som senere viser seg å ikke ble berørt av utbyggingen. Flere av kommentarene peker også på at man mister muligheten til å se alle samfunnshensyn opp mot hverandre, noe som sies å være hensikten med Plan- og bygningsloven og kommunal regulering. På den andre siden er det pekt på at registrering på et tidligere tidspunkt kan gi Nye Veier bedre kunnskap om lokaliteter og kulturminner tidligere i planfase, og at Nye Veier kan ta mer hensyn til denne kunnskapen i detaljplanleggingen. Det hevdes at dette vil kunne styrke hensynet til kulturminner.

Når det gjelder hensynet til vern synes de fleste det var vanskelig å vurdere hvorvidt dette ble ivaretatt i prøveprosjektet sammenlignet med tidligere praksis, når man ennå ikke hadde gjort utgravinger.

## 6.3 Tids- og ressursbruk

Det ble stilt spørsmål om tidsbruk og nytte av møtene i arbeidsgruppen og styringsgruppen.

De aller fleste svarte at de anser møtene i arbeidsgruppen som nyttige og nødvendige for fremdriften av prøveprosjektet *i stor grad* eller *i svært stor grad*. Det gis også uttrykk for at møtene er viktigst for kulturminneforvaltningen, og at møtene først og fremst finner sted for å dele informasjon. Møtene vurderes ikke som en arena for de dype faglige diskusjonene. Det kan se ut som flere kunne ønsket en større vektlegging av fag, men da uten at det tar mer møtetid.

Det kommer også frem at møtene vurderes som for mange og for lange. For de maritime museene er det mindre undersøkelser i felt enn for museene på land, og de får derfor spesielt mye møter i forhold til hvor involverte de er i prøveprosjektet.

Møtene måtte flyttes til Teams på grunn av koronasituasjonen, noe som flere vurderte som positivt. Andre ønsket fysiske møter igjen så snart situasjonen gjorde dette mulig. På spørsmål om innspill til endringer er det tidsbruk og en større grad av relevans for deltagerne som hyppigst forekommer.

Når det gjelder styringsgruppen var det færre som mente at den var nyttig og nødvendig for fremdriften i prøveprosjektet. Om lag halvparten mente at styringsgruppen var nyttig. I kommentarene fremkommer det at det er nødvendig med en styringsgruppe, og at det er viktig at institusjonene har eierskap til prøveprosjektet, samt at det finnes en styringsgruppe hvor man kan drøfte overordnede problemer. Andre pekte på at styringsgruppen hadde hatt få saker til behandling som har vært avgjørende for prosjektet. Det sies også at det er arbeidsgruppene som gjør at prøveprosjektene går fremover, men at dette nok ikke ville skjedd uten at personene i styringsgruppen var involvert og engasjert. Det fremmes også forslag om både å endre navn på styringsgruppen og redusere antall medlemmer, samt å dele møtene inn i to deler, en til informasjon og en annen til å behandle forberedte saker.

Det gis også en del innspill til endringer for styringsgruppen. Blant annet foreslås det å endre navnet til noe som samsvarer med mandatet og at møteagendaen tilpasses mandatet.

På spørsmål om institusjonenes tidsbruk sammenlignet med tidligere prosjekter av samme omfang, er svarene sprikende. De fleste mener imidlertid at det brukes noe mer eller vesentlig mer tid. Ikke alle har vært med i prosjekter av tilsvarende størrelse, og har derfor ikke noe sammenlikningsgrunnlag. Møtene oppleves som nevnt over som tidskrevende, men nødvendige. Samtidig spares det tid når registreringer og utgravinger skjer samtidig og Nye Veier kan gjøre administrasjonsoppgaver i én omgang i stedet for to. Det opplyses også at det går mer tid på administrativt arbeid, men ikke i felt.

Det pekes også på at det er mer feltarbeid: «Dersom man sammenligner med registreringer/utgravinger på reguleringsplannivå medgår det vesentlig mer tid da planarealet er mye større på kommunedelplannivå.» På den andre siden vises det til at man sparer tid og ressurser ellers i prøveprosjektet. Man kan for eksempel «ta mer overordnede vurderinger når en tar større områder i betraktning», eller at det forhåpentligvis vil medgå noe mindre tid fremover fordi de som behandler søknader om dispensasjon allerede vil være kjent med saken og det er enighet om at saken skulle behandles i utgangspunktet. Det sies også at det ikke er mange prosjekter av tilsvarende størrelse å sammenligne med, men at det virker som tidsbruken er lavere enn ved tradisjonell forvaltning.

På spørsmål om det vurderes som sannsynlig at prøveprosjektet fører til at man oppnår tidligere byggestart enn man ellers ville gjort på de aktuelle strekningene er svarene sprikende. Det er likevel flere som vurderer det som sannsynlig enn som usannsynlig. Det som nevnes oftest er at man er kommet langt i planleggingsarbeidet, slik at utgraving skjer på riktig grunnlag. Da er det tidsbesparende at man gjør utgravinger før vedtak på reguleringsplan. Normalt ville man trengt minst en sesong til utgraving mellom reguleringsplan og byggestart. Mange viser til at det er andre faktorer som hindrer tidlig utbygging som prøveprosjektet ikke kan påvirke. Det sies da at det ikke vil ha noen betydning for anleggsstart at de arkeologiske arbeidene er ferdige ett eller to år før de ellers ville vært.

En av respondentene peker på forutsetninger som må ligge til grunn, og mener at alt av arkeologiske undersøkelser kan gjøres fortløpende, men at det er avhengig av: «om det blir gjort funn, om de er i konflikt, hvor omfattende en utgraving kan bli, når det er søkt om dispensasjon, når utgraving kan bli

satt inn i timeplanen, om man kan bruke eksisterende ressurser eller ta inn nye ressurser/eventuelt kan planlegge inn utgravinger mm.» Når arbeidene starter tidligere i planprosessen, vil de uansett bli ferdig tidligere – alt annet likt.

## 6.4 Hensynet til vern og inngrepsfrie metoder

De fleste synes det er vanskelig å vurdere om hensynet til vern blir ivaretatt i prøveprosjektet sammenliknet med tidligere praksis.

Flere påpeker at det er en risiko for å grave ut områder som ikke blir regulert, men at det var for tidlig å vurdere. I Agder hadde man ikke gitt noen dispensasjoner da spørreundersøkelsen ble gjennomført. I Rogaland hadde man blitt enige om en løsning ved et ålefangstanlegg, men det ble ikke gitt utdypende kommentarer om dette forholdet. I kommentarene er ålefangstanlegget det eneste som nevnes som et eksempel på en dispensjon som det var diskusjon og uenighet om.

På spørsmål om inngrepsfrie metoder vurderer de fleste det slik at de inngrepsfrie metodene i prøveprosjektet kan redusere behovet for maskinell sjakting. Likevel er synspunktene delt på dette punktet, og det er om lag en tredjedel som gir uttrykk for at de i svært liten grad vurderer at inngrepsfrie metoder kan redusere behovet for maskinell sjakting.

I de utdypende kommentarene kommer det frem synspunkter som peker på at inngrepsfrie metoder ikke har ført til gode resultater, og dermed ikke hadde redusert behovet for sjakting.

I kommentarene fremkommer det også at flere mener inngrepsfrie metoder i vann reduserer behovet for inngrep (dykking).

## 6.5 Styrker og svakheter: Oppsummering fra spørreundersøkelsen

Tre forhold fremheves når det gjelder vurdering av styrkene ved prøveprosjektet: (1) samarbeid, (2) tett kontakt mellom institusjonene, og (3) bedret kjennskap til og forståelse for hverandres oppgaver. Samarbeid og nye arbeidsformer har flere dimensjoner som hver for seg og samlet vurderes som en styrke. Samarbeid mellom fylkeskommunen og museene om registrering og utgraving vurderes som en styrke ved prøveprosjektet, som på grunn av forsinkelsene ikke har fått testet mulighetene i samarbeidet fullt ut. Samarbeidet mellom «land og vann» omtales som nyskapende og som en styrke for arkeologifaget. Samarbeidet mellom tiltakshaver og kulturmiljøforvaltningen i tidligfasen og gjennom alle fasene vurderes som en styrke.

Flere pekte også på at man har lyktes med en felles og godt gjennomført formidling av prøveprosjektet.

Når det gjelder vurderinger av de største svakhetene ved prøveprosjektet fremheves særlig usikkerheten og forsinkelsene som følge av forsinket kommuneplan. Det registreres en fortsatt bekymring for at det kan graves ut for mye, samtidig som det også vises til gode faglige diskusjoner og vurderinger underveis. Det pekes på som en mulig svakhet at arkeologi tas ut fra de øvrige temaene som behandles KU-forskriften § 21, men det konkretiseres ikke hvilke negative virkninger denne endringen eventuelt har.

Det er også noen som etterspør flere møter på tvers av fylkeskommunene. Dette ble diskutert i styringsgruppemøtet i desember 2020, men pr. januar 2021 var det ikke besluttet å avholde slike møter. I desember 2021 ble arbeidsgruppene slått sammen.

## 7 Møteobservasjoner og intervjuer

Vi har fulgt arbeidsgruppemøtene fra Rogaland og Agder fra april 2020 og til januar 2022. Vi har deltatt i møtene i en passiv, ikke-deltakende observatørrolle.

Møtene har funnet sted hver 14. dag for hvert av de to stedene. Både arbeidsgruppemøtene og observasjonene av dem er gjennomført på Teams. I den aktuelle perioden har vi også gjennomført intervjuer med noen utvalgte prosjektdeltakere. Møtene hadde en fast struktur, med en agenda som ble fulgt gjennom hele perioden. Fokus var på fremdrift, HMS, grunnerverv, økonomi og formidling. På slutten av 2021 ble det også lagt inn et punkt om erfaringsdeling.

I dette kapitlet peker vi på forhold som fremkom gjennom diskusjoner i arbeidsgruppemøtene, og som har betydning for måloppnåelsen i prøveprosjektet, og for vår vurdering av prøveprosjektet som modell for en forvaltningspraksis for arkeologiske utgravninger.

De forholdene og erfaringene som særlig er i søkelyset, og som også reflekteres i problemstillingene fra forrige kapittel, er:

- Tids- og ressursbruk
- Arbeidsprosesser
- Samarbeid og rollefordeling
- Innflytelse av ny teknologi (se også kapittel 8)

Disse forholdene har sammenheng med hverandre ettersom samtlige utgjør viktige forutsetninger for fremdriften i prøveprosjektet. I 2022 har observasjonene vært avgrenset til statusmøter og vurderinger av ytre betingelser som har endret forutsetningene for prøveprosjektet.

### 7.1 Tids- og ressursbruk

Tids- og ressursbruk har vist seg å være svært viktige parametere i prøveprosjektet. Det tok lang tid å få en godkjent kommunedelplan. Dette skapte treghet i fremdriften. I den anledning ble det, særlig på nyåret 2021, diskutert en rekke ganger hvordan og om man skulle bemanne med feltarkeologer, og om det eventuelt var mulig å låne ut, eller benytte arbeidskraft på tvers av fylkene. Hensikten var å forsøke å finne tids- og kostnadseffektive løsninger mens man ventet på kommunedelplanen.

#### 7.1.1 Bemanning av feltarkeologer til 2021-sesongen: noen dilemmaer

Regjeringen besluttet i mars 2021 hvor korridoren for E39 gjennom Agder og Rogaland skulle gå (Regjeringen, 2021). Da var det gått to år siden oppstart av prøveprosjektet.

Frem til denne beslutningen forelå var det uklart hvor mye bemanning man trengte av arkeologer for feltsesongen 2021. Dette bidro til å skape noen dilemmaer i forbindelse med fremdrift av prøveprosjektet. Siden man ventet på kommunedelplanen, var det nødvendig å utsette rekrutteringen av feltarkeologer til feltsesongen. Vedtaket ble utsatt mange ganger. Samtidig var det slik at jo lengre man ventet på vedtaket, desto vanskeligere ville det bli å få tak i den kompetansen man trengte til feltsesongen. Påsken 2021 ble nevnt som en siste frist for å bemanne stillinger til sommersesongen.

Nye Veier var avventende med å forplikte seg til å finansiere stillinger for feltarkeologer så lenge kommunedelplanen ikke var klar. Nye Veier ønsket ikke å bemanne stillinger det ikke var behov for. Dette skapte imidlertid en risiko for at det ikke ville være mulig å få tak i den nødvendige kompetansen, noe som igjen kunne føre til forsinkelser for prøveprosjektet. Nye Veier måtte derfor avveie: (1) muligheten for å ha forpliktet seg til finansieringen av stillinger for feltarkeologer uten at kommunedelplanen var klar; mot (2) muligheten for ikke å få tak i feltarkeologene når kommunedelplanen faktisk ble klar og feltarbeidet kunne settes i gang.

Dersom det første tilfellet inntraff kunne man ikke gjøre utgravinger av kulturminner, men det ville likevel være mulig å registrere gjenværende deler av strekningen. Det inkluderte å registrere både R1 og R2 i Rogaland. Dette alternativet innebar imidlertid registrering av kulturminner som ikke ville kommet til å bli berørt. Fordelen ville likevel være at man da ville være klar til å gjøre utgravinger når kommunedelplanen var klar.

### 7.1.2 Bemanning på tvers av fylker

I arbeidsgruppemøtene ble det i påvente av kommunedelplanen foreslått at arkeologer fra Agder kunne jobbe i Rogaland og omvendt. Forslaget om bemanning på tvers av fylkene kom som følge av at kommunedelplanen var forsinket og at man sto i fare for å ha for lite å gjøre i ett av fylkene. Med bemanning på tvers av fylkene kunne muligheten åpnes for å allokere personell der det var behov for det. Dette kunne også føre til en ønsket erfaringsutveksling mellom fylkene. En slik bemanning på tvers av fylker reiste imidlertid noen prinsipielt viktige spørsmål. Det ene var hvem som skulle ha personalansvar for utlånt personell. Det andre var hvor det utlånte personellet skulle bo. Dessuten ville en slik utlåning kunne vise seg å være uheldig hvis et fylke lånte ut ansatte til det andre og kommunedelplanen ble klar like etter. Da ville det skape nye utfordringer.

Det ble fremholdt som positivt i arbeidsgruppene at arkeologer kunne jobbe på tvers av fylkene. Likevel kom man ikke frem til en konkret løsning på hvordan dette kunne løses administrativt, selv om fylkene var i kontakt med hverandre angående ressursbruk/bemanning for 2021.

Etter at R1 ble vedtatt, falt den aktuelle problemstillingen med bemanning på tvers av fylkene bort.

### Vår vurdering

De to forholdene bemanning av feltarkeologer og bemanning på tvers av fylker illustrerer hvordan strukturelle rammebetingelser, og i dette tilfellet kommunedelplanen, legger føringer både på løpende fremdrift og beslutninger av prøveprosjektet. Det illustrerer også strukturelle utfordringer mht. å kunne bruke tilgjengelig fagkompetanse best mulig for hele den gjeldende strekningen, uavhengig av fylkesgrenser. Når disse rammebetingelsene kombineres med at feltarbeid er sesongarbeid og i stor grad baseres på innleide sesongarbeidere, blir forsinkelser og usikkerhet om fremdrift som følge av ytre betingelser prosjektet ikke kan påvirke, krevende.

Utfordringene man måtte forholde seg til i denne perioden ble forsøkt løst ved hjelp av noen grep som hadde til hensikt å redusere forsinkelsen mest mulig. Regjeringens beslutning om korridorvalg kom på plass i mars 2021 (Samferdselsdepartementet, 2021), slik at man slapp å gå videre inn i diskusjonene vedrørende bemanning og bemanning på tvers av fylker. Vedtak av statlig kommunedelplan for E39 Lyngdal Vest- Sandes kom først i juni 2021 (Vedtak av statlig kommunedelplan for E39 Lyngdal Vest - Sandnes, 2021).

Et viktig poeng i denne sammenheng som Riksantikvaren har pekt på, er at det ikke hadde vært mulig å gjennomføre utgravinger før kommune(del)planen endelig ble vedtatt sommeren 2021, dersom prosjektet hadde vært gjennomført etter Nye Veiers opprinnelige søknad. Når prøveprosjektet endte opp med en annen løsning, ble det også mulig å gjennomføre utgravinger før kommunedelplanen var vedtatt.

På tross av at utformingen av prøveprosjektet gjorde det mulig å gi dispensasjoner før kommuneplanen forelå, har forsinkelsen mht. valg av korridor hatt negative konsekvenser for fremdrift, og dermed også for påløpte kostnader.

## 7.2 Samarbeid og rollefordeling

Samarbeidet og rollefordelingen mellom de involverte institusjoner og deres representanter er også viktige forutsetninger for fremdrift og måloppnåelse i prøveprosjektet. Et godt samarbeid på individnivå bidrar til at gjennomføringen skjer på en mest mulig optimal måte.

I dette avsnittet trekker vi derfor frem flere viktige forhold som har fremkommet gjennom møteobservasjonene. Det ene er at samarbeidet mellom de involverte har preg av å være konsensuspreget, og at den usikkerheten vi kunne spore i prøveprosjektets første fase ikke er til stede etter at møtene og samarbeidet fant en form, og deltakerne ble kjent med hverandre. Det andre dreier seg om diskusjoner og løsningsforslag og søknad om dispensasjon for et ålefangstanlegg. Videre har arbeidsgruppene hatt flere diskusjoner i tilknytning til bruk av georadar.

Bruk av inngrepsfrie metoder er et eget punkt i evalueringens mandat og redegjøres for både i avsnitt 4.4 og i kapittel 6. I tillegg er det slik at korona-situasjonen har gitt noen utfordringer som man var nødt til å forholde seg til og finne løsninger på. Også dette beskrives her.

### 7.2.1 Godt samarbeid

Samarbeidet blant representantene i arbeidsgruppene fremstår som godt og i hovedsak som konsensuspreget, selv om det noen ganger er uenigheter. Disse oppstår gjerne når det oppstår motstridende faglige vurderinger. Dette har vært tilfelle i forbindelse med ålefangst-anlegget, og når Nye Veier har ønsket å drive prøveprosjektet hurtig fremover. Det synes også å være tilfelle med bruk av georadar (se under).

#### Gode diskusjoner og god dialog

Arbeidsgruppene har muligheten til å diskutere seg frem til enighet om hvordan man skal behandle kulturminner som kan bli berørt av veien. Dette gir flere fordeler. For det første fjerner det noe av behovet for saksbehandling, som kan være tidkrevende. For det andre gjør det at man får benyttet kompetansen til ulike institusjoner i en diskusjon om hvilke prioriteringer man skal gjøre.

Deltakerne i arbeidsgruppene har hatt god dialog om når det er best å registrere og grave ut i forbindelse med vinteren 2020/2021. Nye Veier har vært opptatt av at det ikke blir forsinkelser, og har ytret ønske om å grave ut tidlig der det er mulig. Gjennom diskusjon i møter kom arbeidsgruppen frem til at utgraving ville gå utover ressursene til registrering. Derfor ble det valgt å registrere før vinteren 2020/2021, og dispensasjonsbehandle det de fant i løpet av vinteren, og grave ut etter

vinteren. Dette er et eksempel på at samarbeid i grupper kan føre til at man kommer frem til en velfungerende løsning som også sikrer fremdrift og en hensiktsmessig bruk av tilgjengelige ressurser.

Et annet eksempel på velfungerende samarbeid var da Agder fylkeskommune sendte en liste med registrerte kulturminner til Nye Veier for vurdering av mulig konflikt. Nye Veier kunne da markere med tall hva sannsynligheten ville være for at de ville søke om dispensasjon. Markerte veiområder kan bli brukt i fremtiden, men siden veilinjen var såpass umoden ventet man med å søke dispensasjon. Dette reduserte naturlig nok også risikoen for å grave ut på andre steder enn der veien til slutt kommer.

På denne måten har arbeidsgruppene fungert som et virkemiddel til å nå målene, og de har fungert godt fordi representanter fra de ulike institusjonen har deltatt. Det har gjennomgående vært et opplegg og en dagsorden som innebærer at alle skal bli hørt, og at alle har anledning til å gi uttrykk for synspunkter og vurderinger.

### Fra noe motstand til positivitet og velvilje

Vi registrerte at det i prøveprosjektets første fase var noe usikkerhet og en liten motstand å spore blant enkelte deltakere i arbeidsgruppen når det gjaldt hensikten med prøveprosjektet. I løpet av den tiden som gikk fra fase 1 til fase 2, kunne vi ikke lenger registrere dette. Det fremstår som at det er tydeligere for alle at prosjektet handler om å teste ut en lovendring som gjør det mulig å gjøre det arkeologiske arbeidet tidligere i prosessen, og ikke om effektivitet i kulturminneforvaltningen.

Samarbeidet fremstår som godt, og deltakerne har vist positivitet og velvillighet for å bidra til dette. Spesielt gjelder dette mellom museene og fylkeskommunene som har vært vant til å jobbe hver for seg, men som har vært svært tilpasningsdyktige. Vi har også registrert at det har vært et nært og tett samarbeid med tiltakshaver. Godt samarbeid mellom representantene fra de deltakende institusjonene er viktig ettersom det er på dette nivået prøveprosjektet til daglig ble drevet fremover.

Et godt samarbeid krever riktignok mye møtetid. Ved inngangen til 2022 gikk man over til fellesmøter en gang i måneden. Så langt som vi fulgte dette, så fungerte det godt.

### Løsningsorientering i forbindelse med uventet korona-utfordring

Fra mars 2020 oppsto situasjonen med korona og påfølgende restriksjoner i Norge. Dette skapte utfordringer for prøveprosjektet, og preget også det meste av 2021. Det ble da brukt mye tid i arbeidsgruppene på å finne løsninger på hvordan man skulle håndtere situasjonen. Diskusjonene dreide seg om alt fra overnatting, til antall personer i biler, smittevern i feltarbeidet, hvordan opprettholde avstand, organisering, mv.

Arbeidet ble preget av dette, men ble likevel ikke forsinket i nevneverdig grad. En viktig grunn til dette var at det allerede var etablert en struktur med arbeidsgrupper, og med møter på Teams. Dette ga en arena for å løse alle de uventede og uforutsette utfordringene som oppsto som følge av korona, og kan betegnes som en såkalt utilsiktet positiv konsekvens av det virkemiddelet arbeidsgruppene er. Ikke bare gir de en arena for samarbeid og fremdrift, men de er også en arena som har vist seg svært nyttig for å finne løsninger og orientere hverandre når utilsiktede og uventede forhold dukker opp. I dette tilfellet eksisterte korona-utfordringene i mer enn halvparten av tiden prøveprosjektet



har pågått. Vår vurdering er at man håndterte situasjonen på en produktiv og konstruktiv måte gjennom et løsningsorientert samarbeid i de etablerte gruppene.

## 7.2.2 Formidling

Hovedregelen er at tiltakshaver kun kan belastes kostnader til formidling knyttet til selve utgravingen i felt, og ikke registreringsfasen. Et formidlingsbudsjett på maksimalt fire prosent av lønnsutgifter i feltarbeid er det vanlige. Det nye i prøveprosjektet er at det er lagt inn formidling knyttet til registreringer, ikke bare utgravinger. Det er tiltakshaver som dekker dette.

Da prøveprosjektet beveget seg fra Rogaland til Agder i begynnelsen av 2020 ble det bestemt at det skulle skje felles formidling av prøveprosjektet. Derfor ble det utarbeidet en formidlingsstrategi, og det ble ansatt en formidlingskoordinator av Nye Veier. Dette kan ha gjort det enklere å jobbe sømløst på tvers av fylkene enn i et tilfelle der formidlingen skulle vært knyttet til ett av fylkene.

I formidlingsstrategien understrekes det at formidling er en integrert og viktig del av prøveprosjektet. Det dreier seg både om å nå bredt ut, faglig og populært, med små og store resultater av den arkeologiske aktiviteten i prosjektet, for å vise én side av planleggingen og utbyggingen av et så stort og omfattende infrastrukturprosjekt som E39 representerer. Formidling er videre en del av arkeologiens samfunnsoppdrag, og en avgjørende aktivitet for å legitimere og forklare at samfunnets midler brukes til å forvalte vår felles historie.

Innbyggere og lokalbefolkning er den primære målgruppen for formidlingen underveis i prosjektet, det være seg skoler, barnehager, historielag eller lokale museer. Generelt historieinteresserte i og utenfor regionen og fagkolleger nasjonalt og internasjonalt er også viktige målgrupper.

Formidlingskoordinatoren igangsatte et aktivt opplegg for informasjon og formidling gjennom en rekke løpende arrangementer og involvering av målgruppene, og prøveprosjektet har fått sin egen Facebook-side hvor det jevnlig legges ut filmer om kulturminner og arkeologi.

Både arbeidsgruppene og styringsgruppen har gitt uttrykk for at de er svært fornøyde med formidlingen av prøveprosjektet, og den fremstår som vellykket. Dette er også vår vurdering. Vi vil også peke på at selve formidlingsstrategien er tydelig, og at den er fulgt opp av formidlingskoordinator på en god måte. Det er nytt at man driver formidling både på tvers av fylker og institusjoner. På dette punktet har prøveprosjektet lyktes godt med samarbeid på tvers av fylkene.

## 7.3 Inngrepsfrie metoder: på hvilken måte og i hvilket omfang?

Bruk av inngrepsfrie metoder, særlig georadar, og omfanget av disse har vært en diskusjon som har vært på dagsorden lenge, og som fortsatt står der. Diskusjonene dreier seg om geofysikk skal betraktes som en registreringsmetode som kan stå alene og erstatte tradisjonelle metoder, eller kun være et supplement til tradisjonelle registreringsmetoder.

Spørsmålet om bruk av georadar og forholdet mellom dette og vanlig sjakting har vært tatt opp i begge arbeidsgruppene, og hvilken konsekvens georadar har eller bør få for sjaktingsstrategien. Er det for eksempel slik at georadar og sjakting gir samme kunnskap, eller supplerer de to metodene hverandre slik at kunnskapsgrunnlaget blir bedre ved å bruke begge metodene?

Det er pekt på at den ene formen gir oversikt og at den andre gir tydeligere indikasjoner på hvor det er behov for sjakting. Likevel er det ikke nødvendigvis slik på små, oversiktlige områder. Det vil derfor kunne være ønskelig og nødvendig å bruke georadar for å vurdere om det skal gjøres sjakting eller ikke. Det er mange forskjellige faktorer som avgjør bruk av det ene, det andre, eller begge.

I diskusjonene om bruk av georadar er det også fremhevet at GPR-resultatene bør være klare før man skal inn og sjakte, og at det er et tidsrom til dette mens grunneieres samtykke innhentes. Samtidig er det blitt understreket at det er nødvendig å kontakte grunneiere først ved bruk av GPR, og at det optimale er å få samtykke med en gang til både GPR og sjakting.

Prøveprosjektet og diskusjonene i arbeidsgruppen om bruk av geofysikk, samt resultatene av arbeidet som er gjort på dette området, har bidratt med kunnskapsoppbygging og læring. Det var også et delmål for prøveprosjektet. I kapittel 8 redegjør vi nærmere for de erfaringene som er gjort på dette området.

## 7.4 Oppsummering

I dette kapitlet fremheves noen forhold som er basert på møteobservasjon i arbeidsgruppemøtene og supplerende intervjuer. De forholdene vi har trukket frem har betydning for måloppnåelsen for prøveprosjektet og for vurderingen av prøveprosjektet som modell for en forvaltningspraksis for arkeologiske utgravinger. De er dels på strukturnivå, dels på organisasjonsnivå og dels på individnivå.

På strukturnivå har den forsinkete kommunedelplanen gitt det største problemet prøveprosjektet har støtt på. Forsinkelsen førte til tregere fremdrift enn planlagt. Ringvirkningen fra denne forsinkelsen har vist seg på organisasjonsnivå på flere måter. Man har for eksempel ventet med å gi klarsignal for bemanning av feltarkeologer for sesongen 2021. Dette har igjen ført til usikkerhet for museene og fylkeskommunene. Dermed har man søkt etter løsninger på individnivå, og det ble blant annet foreslått at arkeologer kunne jobbe på tvers av fylkene. Dette ville løse noe, men samtidig ville en slik løsning medføre flere administrative utfordringer. Før man imidlertid kom så langt at forslaget ble realisert, ble trasévalg vedtatt i mars 2021.

På individnivå kan det registreres at prøveprosjektet er preget av godt samarbeid mellom representantene fra de deltakende institusjonene, spesielt mellom museene og fylkeskommunene som fra før er vant til å jobbe hver for seg, men som har vært svært tilpasningsdyktige.

Godt samarbeid registreres også på den måten at representantene i arbeidsgruppene har vært svært løsningsorienterte når det gjelder hvordan korona-situasjonen skulle håndteres. De etablerte gruppene har fungert som en god arena for å løse de utilsiktede og uventede utfordringer som oppsto.

Formidlingsstrategien og formidlingen fra prøveprosjektet anses som vellykket.

## 8 Erfaringer ved bruk av inngrepsfrie metoder

Et delmål i prøveprosjektet er å teste bruk av inngrepsfrie geofysiske metoder i stor skala for å vurdere om det kan bidra til å redusere behovet for maskinell sjakting ved registrering. I prosjektbeskrivelsen sies det at man skal unngå unødvendig inngrep i kulturminner, natur og eiendom i første del av registreringen. Det skal skje ved bruk av geofysiske metoder, visuell overflaterregistrering og prøvestikking i områdene hvor det er egnet.

I dette kapitlet beskriver vi noen av erfaringene ved bruk av inngrepsfri teknologi i prøveprosjektet. Vi er spesielt opptatt av om metodene kan redusere behovet for maskinell sjakting. Erfaringene er hentet fra samtaler og utveksling av e-post med involverte arkeologer fra fylkeskommunene, de arkeologiske museene og de maritime museene i Agder og Rogaland.

Vi observerer at det er ulike synspunkter på hvorvidt inngrepsfrie metoder skal være et tillegg til tradisjonelle metoder, eller om de skal kunne erstatte behovet for sjakting og andre tradisjonelle metoder der inngrepsfrie metoder fungerer. Formålet med prøveprosjektets punkt om å teste geofysiske metoder i stor skala kan tolkes som at hensikten er å finne områder og tilfeller der inngrepsfrie metoder kan erstatte bruk av mer tradisjonelle metoder i prøveprosjektet. Punktet kan også tolkes som at bruk av inngrepsfrie metoder i stor skala skal gi mer kunnskap som på sikt skal kunne bidra til at inngrepsfrie metoder i en del tilfeller skal kunne erstatte mer tradisjonelle metoder.

Vi oppfatter at læring og kunnskapsoppbygging har vært hovedmålet med dette delprosjektet i prøveprosjektet.

### 8.1 Selvkjørende båt og undervannsdroner

Stavanger maritime museum har testet en selvkjørende båt som kartlegger bunnen i vann og innsjøer, samt en undervannsdroner/ fjernstyrt undervannsfarkost (ROV – remotely operated vehicle) utstyrt med kamera.

Museet har brukt tilsvarende utstyr tidligere, men i mindre omfang enn i prøveprosjektet. Utstyret sparer arkeologene for tid og ressurser fordi de ikke trenger å dykke for å undersøke anomalier. Noen ganger er det imidlertid for dårlig sikt til å få gode nok bilder. Det er også store problemer med posisjonering når dybden øker over 30 meter.

Norsk maritimt museum har i forbindelse med prøveprosjektet kjøpt en ny fjernstyrt undervannsfarkost (ROV), som er finansiert av museet og Nye Veier sammen. ROV'en kan ta fotografier og bruker sonar. Det er i tillegg bestilt en robot-arm som kan hente materialer til prøver. ROV'en er spesielt nyttig på dybder under 30 meter hvor arkeologene ikke kan dykke. I tillegg er det effektivt at dronen kan brukes av to personer, fremfor et dykkerlag på fire til fem personer. Det bedrer også HMS-forholdene for arkeologene når de slipper å dykke. Den nye ROV'en til Norsk maritimt museum har blant annet blitt brukt til å lokalisere og fotografere et båtvrak, og har gitt gode data.

Det er planlagt å bruke utstyret i undersøkelsen av den neste delen av traseen, i tillegg skal den også brukes i andre prosjekter. Norsk maritimt museum har også benyttet utstyr de hadde fra før til å gjøre sonarundersøkelser. Dette er vanlig praksis for Norsk maritimt museum.

## 8.2 Georadar

Georadar sender radarsignaler ut av en antenne som reflekteres fra materialene i grunnen (Statens vegvesen, 2018). På den måten kan man kartlegge grunnen uten fysiske inngrep. Utstyret blir gjerne montert på et terrengkjøretøy som kjører over området som undersøkes.

NIKU har gjort de geofysiske undersøkelsene i Agder, og Arkeologisk museum har gjort det samme i Rogaland. Resultatene har deretter blitt brukt av fylkeskommunene i felt.

Georadar har vært den mest brukte inngrepsfrie teknologien i prosjektet. Det er også den mest veletablerte teknologien som omtales i denne rapporten. I Agder er erfaringene så langt at undersøkelsene i begrenset grad har gitt resultater. Det betyr ikke at det er en dårlig metode, men det har ikke gitt gode utslag i dette prosjektet. Det har uansett en faglig verdi å utføre arbeidet, men det har ikke nødvendigvis vært effektiviserende. Erfaringene fra prosjektet bekrefter tidligere erfaringer og kunnskap på feltet om at det må vurderes grundig på forhånd om et område er egnet for georadar.

I [Rogaland](#) er erfaringene sammenlignbare med dem fra Agder. Også her var det vanskelig å lese dataene på bakgrunn av grunnforholdene. Ved de rette grunnforholdene kan imidlertid resultatene bli bedre. Man har foretatt sjakting der georadar viste anomalier, men det førte ikke til funn. Dermed har man vært nødt til å sjakte på vanlig måte.

Alt i alt har ikke georadar ført til redusert bruk av maskinell sjakting i prosjektet. Det blir for tiden gjennomført et arbeid for å se om det var analysen av dataene som gjorde at man ikke fikk nytte av resultatene.

Etter det vi har erfart og fått informasjon om, har georadar vært lite brukt til arkeologiske arbeider i både Rogaland og Agder tidligere, selv om det er gjort enkelte undersøkelser gjennom flere år. Det betyr at erfaringsgrunnlaget i de to fylkene er tynt, og både diskusjonene og resultatene må forstås på denne bakgrunnen.

Figur 8.1 Georadar montert på terrengkjøretøy



Foto: Lars Gustavsven. Lisens: CC BY-SA 4.0.

### 8.3 Magnetometer

Et magnetometer er i likhet med georadar en geofysisk undersøkelsesmetode. Det måler ørsmå variasjoner i magnetismen i bakken (Forskning.no, 2014). For eksempel kan steiner og bålrester ha annen magnetisme enn den omliggende jorda. Ved å måle systematisk over et område, vil man kunne lage et kart over variasjon i magnetisme, og derigjennom oppdage mønstre som har bakgrunn i menneskelig aktivitet.

Det er gjort undersøkelser med magnetometer i Agder, men på grunn av store forekomster av stein i grunnen blir det for mye støy i dataene til at man kan dra nytte av det. Det er et problem i hele Skandinavia.

I Rogaland skulle man egentlig bruke magnetometer, men på grunn av koronapandemien var det ikke mulig å få hentet den nødvendige kompetansen fra Tyskland som planlagt.

### 8.4 Multispektral drone

Man har benyttet en multispektral drone i Agder først og fremst for å prøve ut teknologien. Dronen registrerer lys som ikke er synlig for det blotte øyet. På den måten kan man observere mønstre i overflaten som stammer fra tidligere menneskelig aktivitet.

Heller ikke i dette tilfellet har man fått gode resultater. Manuell ettergang av områdene som er blitt undersøkt av dronen har ikke ført til funn av kulturminner. Fordelen med den multispektrale dronen er at den er kostnadseffektiv. Man kan hurtig undersøke et stort område, og man trenger derfor ikke vært restriktiv med bruken av dronen. Uten resultater kan vi ikke konkludere om dette er en god metode for påvising av arkeologiske kulturminner i prosjektet.

### 8.5 Oppsummering

Poenget med inngrepsfrie metoder kan både være å erstatte og å komplementere mer tradisjonelle metoder som krever ulike former for inngrep. Vi registrerer at det er ulike forståelser av om inngrepsfrie metoder skulle brukes *i stedet for* mer tradisjonelle metoder i prøveprosjektet, om prøveprosjektet kun skulle gi et *bedre kunnskapsgrunnlag*, eller om formålet med kunnskapsutviklingen var å *erstatte noe bruk av tradisjonelle metoder på lengre sikt*.

Stavanger maritime museum var i utgangspunktet avventende til å ta i bruk ny teknologi prøveprosjektet, men fikk på plass en selvkjørende katamaran i 2021. Det har også blitt brukt fjernstyrte undervannsfarkoster med kamera. Dette utstyret er brukt tidligere, og erstatter dykking i en del tilfeller.

Norsk maritimt museum har i forbindelse med prøveprosjektet kjøpt en ny fjernstyrt undervannsfarkost (ROV). Denne kan ta fotografier og bruker sonar. Det er i tillegg anskaffet en robot-arm som kan hente materialer til prøver. ROV'en er spesielt nyttig på dybder under 30 meter, hvor arkeologer ikke kan dykke, og den har så langt gitt gode data. Norsk maritimt museum har også benyttet fjernstyrt undervannsfarkost de hadde fra før til å gjøre sonarundersøkelser.

Georadar har vært den mest brukte inngrepsfrie metoden på land i prøveprosjektet, men både i Agder og Rogaland har det vært vanskelig å lese resultatene fra undersøkelsene.

Det er gjort undersøkelser med magnetometer i Agder, men på grunn av store forekomster av magnetisk stein i grunnen blir det for mye støy i dataene til at man kan dra nytte av det. I Rogaland skulle man egentlig bruke magnetometer tidligere, men på grunn av koronapandemien ble det ikke mulig å få hentet den nødvendige kompetansen fra Tyskland som planlagt.

Man har benyttet en multispektral drone i Agder først og fremst for å prøve ut teknologien. Heller ikke i dette tilfellet har man fått gode resultater i den forstand at tradisjonelle metoder er erstattet. Dronen er kostnadseffektiv, så man kan hurtig undersøke et stort område, men så langt synes det som droner kommer i tillegg til, og ikke i stedet for, andre metoder. I et prøveprosjekt der kunnskapsoppbygging og erfaring er sentralt, kan begge deler forsvares.

Det var en premiss for prøveprosjektet at det skulle inkludere utvikling. Selv om georadar er brukt i både Agder og Rogaland i begrenset grad tidligere, har prøveprosjektet bidratt til læring og kunnskapsoppbygging i begge fylkene.

## 9 Arkeologi og konsekvensutredninger – et tillegg i prøveprosjektet

Noe av hensikten med prøveprosjekt er læring og utvikling, der det også må være tilstrekkelig fleksibilitet til endringer innenfor prøveprosjektets formål og mandat. Det var også en premiss for prøveprosjektet at det skulle inkludere utviklingsarbeid innenfor prosjektets rammer.

I dette kapitlet redegjøres det for en mulighet som dukket opp underveis, og som var mulig å teste ut som følge av organisasjons- og beslutningsstrukturen i prøveprosjektet. Tillegget handler om tidligere registrering og undersøkelser av nyere tids kulturminner (kulturminnelokaliteter fra etter 1537).

### 9.1 Utgangspunktet: Kulturmiljø er bare delvis en reell del av beslutningsgrunnlaget i tidligfase

Arkeologiske registreringer kan i plansammenheng gjennomføres i to faser: i) registreringene gjøres etter at det er meldt oppstart av et reguleringsplanarbeid, ii) registreringer (og til dels påfølgende utgravninger) gjøres med grunnlag i en vedtatt kommunedelplan. Den første varianten (i) er mest vanlig, mens variant (ii) er mer uvanlig.

I tidligfase, ved konseptvalgutredning (KVU) og særlig konsekvensutredning (KU), inngår også kulturmiljøer (områder der flere kulturminner inngår i en større sammenheng) som et tema. I KU-sammenheng er kulturmiljø et tema som svært ofte skal utredes, og alltid i større veiprosjekter. I motsetning til flere andre miljøfag er det ikke praksis for å gjøre feltregistreringer som en del av KU-arbeidet. Det er ikke hjemmel for å belaste en tiltakshaver for slike registreringer ifb. KU-arbeidet. Tiltakshaver velger dermed vanligvis bort dette, men kan velge å gjøre det hvis betalingsviljen er der.

Når feltregistreringer velges bort må konsekvensutredninger av fagtemaet kulturmiljø derfor basere seg på kjent kunnskap – dvs. kulturminner som allerede er registrert. Og siden registreringsstatus er høyst varierende og avhengig av geografi, avstand til tettbygde strøk osv., er resultatet helt generelt at kulturminner fra etter 1537 bare delvis er en reell del av beslutningsgrunnlaget når en veikorridor bestemmes eller nye bolig-/hyttefelt planlegges. Dette er en kjent utfordring for kulturmiljøforvaltningen.

Kulturmiljøforvaltningen kommer også ofte sent på banen sammenlignet med andre myndigheter. Etter hvert som fokus har endret seg fra enkelte kulturminner til helhetlige kulturmiljøer, er dette misforholdet blitt enda tydeligere. I en reguleringsplan kan man ofte sørge for at enkeltminner (gravhauger, steinalderboplasser og viktige bygninger) blir tatt vare på, men det er svært vanskelig å ta vare på hele kulturmiljøer, som av og til kan omfatte større områder enn det samlede planområdet.

Det vanlige er at arkeologiske registreringer gjøres i forbindelse med reguleringsplanarbeidet. I motsetning til det som gjelder arkeologiske (automatisk fredete) kulturminner (eldre enn år 1537), er det her ikke hjemmel i lov eller forskrift for å pålegge tiltakshaver utgiftene ved kulturhistoriske registreringer som *ikke* er i kategorien automatisk fredede kulturminner. Norge har forpliktet seg internasjonalt til å ta vare på kulturmiljøer. Gode registreringer vil i mange tilfeller være forutsetning for å kunne påvise og avgrense kulturmiljøer på et faglig grunnlag.

Innenfor Arkeologi på nye veier har disse problemstillingene vært diskutert i en viss grad. I den reviderte prosjektbeskrivelsen fra desember 2021 legges det opp til at en skal ha fokus på helheter og kulturminner fra ulike tider (Nye Veier, 2021).

## 9.2 Overflaterregistrering i en bred korridor ga bedre oversikt over nyere tids kulturminner

I sesongen 2021 fikk prosjektet anledning til å prøve ut kulturhistoriske registreringer av kulturminner som *ikke* var i kategorien automatisk fredede (dvs. kulturminner fra tiden etter 1537) i Lyngdal og Kvinesdal kommuner gjennom et tilleggsforsøk. En hel del arkeologer var allerede knyttet til prosjektet ved sesongstart. Men endelig korridor for ny E39 over Kvinesheia var i spill, og det ble et spørsmål om hva arkeologene da skulle gjøre. Løsningen ble at man parallelt med KU-arbeidet gjorde overflaterregistreringer i en svært bred korridor.

Det umiddelbare resultatet var at man fikk langt bedre oversikt over den reelle kulturminnebestanden fra etter 1537 på Kvinesheia enn det man hadde i utgangspunktet. Innenfor korridoren var det på forhånd kjent 25 kulturminnelokaliteter fra etter 1537. Registreringen som ble utført parallelt med KU-arbeidet, økte tallet til godt over 100, dvs. en firedobling.

Dette økte kvaliteten på KUen for dette fagtemaet betraktelig. Resultatene fra registreringen ble fortløpende delt med konsulentene som stod for konsekvensutredningen.

## 9.3 Vår vurdering

En firedobling av funnene etter feltarbeid tilsier at det er grunn til å anta at denne typen registreringer kan fremskaffe bedre kunnskap, som kan bidra til at hensynet til kulturminner fra nyere tid kan få større innvirkning på valg av korridor enn det som er tilfelle med dagens praksis. Vi har imidlertid ikke grunnlag til å kunne konkludere med om dette har vært tilfelle i prøveprosjektet.

Med utgangspunkt i Norges forpliktelser til å også ta vare på kulturmiljøer og kulturminner fra nyere tid, fremstår det som hensiktsmessig å gjennomføre registreringer av disse tidlig i planprosessen. Dersom det åpnes for at arkeologiske arbeider skal kunne gjennomføres før reguleringsplanen er vedtatt, er det naturlig å også vurdere om registreringer av kulturminner fra nyere tid skal gjøres parallelt med registreringen med automatisk fredete kulturminner, og som en del av KU-arbeidet.

Det er ikke hjemmel i lov eller forskrift for å pålegge tiltakshaver utgiftene ved registreringsarbeid i felt knyttet til kulturminner fra nyere tid. Dersom en tidligere registrering etter mønster fra det som er beskrevet i dette kapitlet øker tiltakshavers kostnader, må det avklares hvordan disse kostnadene skal håndteres. En slik endring vil trolig falle inn under utredningsinstruksen der det konkretiseres hvilke utredninger som må gjøres før en eventuell kan gjøres forskriftsendringer på dette området med økonomiske konsekvenser for tiltakshaver.



# 10 Avsluttende intervjuer i 2023

I forbindelse med avviklingen av prøveprosjektet ble det gjennomført intervjuer med de deltagende institusjonene i mars og april 2023. Hensikten med intervjuene var å få en samlet, avsluttende tilbakemelding fra institusjonene om deres erfaringer fra prøveprosjektet.

## 10.1 Intervjuene bekrefter tidligere funn i evalueringen

Intervjuene bekreftet funnene fra evalueringens tidligere faser.

### Samarbeid mellom institusjonene gir faglige gevinster

Flere trekker frem at økt grad av samarbeid har vært positivt og gitt faglige gevinster, ved at man utvekslet erfaringer og lærte av hverandre. Dette gjelder både internt i fylket (mellom fylkeskommunen og museene, og mellom museene på land og vann), og på tvers av fylkesgrenser. Noen trekker frem at samarbeidet mellom Rogalandsiden og Agdersiden kunne vært enda tettere, men at samarbeidet ble begrenset av at man var på ulike stadier i planprosessen og at tidspresset var større i Rogaland.

Flere av intervjuobjektene fra museene opplevde at de kom tettere på og ble tidligere involvert, og at de fikk mye ut av å delta i registreringene. Noen trakk også frem at samarbeid både i planleggingsfasen og i felt er effektiviserende, da man kan avklare problemstillinger løpende. Samarbeidet har også ført til at man har fått kunnskap på områder man i utgangspunktet hadde lite kunnskap om.

Et av intervjuobjektene ga uttrykk for at det for Rogalands del var geografisk nærhet og at man hadde et etablert samarbeid fra før. Dette fremmes som en viktig forutsetning for godt samarbeid i prøveprosjektet, og at det derfor ikke er gitt at denne modellen vil fungere godt i andre deler av landet.

Flere ga uttrykk for at det var mange møter, særlig i arbeidsgruppen, som tok mye tid i starten, men som bedret seg etter hvert som man gikk over til Teams og kunne gjennomføre møtene digitalt. Noen opplevde også at deler av agendaen på arbeidsgruppemøtene bare var relevante for enkelte av deltakerne. Andre opplevde at det var positivt med mye og detaljert informasjon i arbeidsgruppemøtene. Enkelte har gitt uttrykk for at det i arbeidsgruppen ble gitt lite informasjon om planprosessen, og at man derfor måtte gå til andre kilder for å få informasjonen man trengte. Ellers er det trukket frem at dialogen i arbeidsgruppen var god.

Noen intervjuobjekter har trukket frem at styringsgruppen fungerte godt i starten når man jobbet intensivt, men at styringsgruppen fungerte dårligere etter hvert når man fikk færre møter og gikk over til å bli et råd, med endret prosjektbeskrivelse og endret møtestruktur. Man opplevde da at styringen ble mindre tydelig fra prosjekteier (Nye Veier og Riksantikvaren) sin side.

## God dialog med tiltakshaver

Dialogen og samarbeidet med Nye Veier oppleves hovedsakelig som godt og konstruktivt. Enkelte opplevde at endringer i prosjektledelsen underveis gikk ut over kontinuiteten. Noen fremhevet at ansettelsen av en egen arkeolog i Nye Veier som fulgte prøveprosjektet var positivt. Arkeologen hadde erfaring fra både forvaltningen og konsulentbransjen, og fungerte som et bindeledd mellom Nye Veier og institusjonene som gjorde diskusjoner enklere.

Enkelte trekker frem at dialogen mellom prosjektledelsen hos Nye Veier og de som prosjekterte veilinja kunne vært tettere, og viser blant annet til at Rogaland fylkeskommune fremmet administrativ innsigelse til reguleringsplanen for E39 Bue–Ålgård da den ble lagt ut på høring fordi forholdet til automatisk fredete kulturminner ikke var avklart innenfor planområdet.

## Brede registreringer vurderes som positivt, men skepsis til utgraving i bred korridor

Alle er positive til registreringer i en bredere korridor. Det fremheves at dette gir økt kunnskap, og at en ved å registrere i et større landskapsrom får mer helhetlig kunnskap om området som undersøkes. Det trekkes også frem at en får et mer helhetlig grunnlag for å planlegge senere utgravinger, og at det kan være gevinster i utgravingsdelen ved at å se registrering og utgraving i sammenheng. Videre nevnes det at registreringer i en bred korridor gir økt fleksibilitet til å justere traseen senere, da man ikke må stoppe opp for å gjennomføre nye registreringer ved eventuelle endringer.

I Agder har man kun gjennomført registreringer. En har dermed ikke fått testet ut om en får gevinster i utgravingsdelen ved at registrering og utgraving ses i sammenheng.

Når det gjelder utgraving i en bred korridor før det er vedtatt før reguleringsplanvedtak er flere skeptiske på grunn av risikoen for unødvendige utgravinger. Noen fremhever at dagens forvaltningspraksis er velfungerende, og at en uansett ikke kan vurdere om forvaltningspraksis bør endres fordi prøveprosjektet ikke er gjennomført etter planen.

Det nevnes i intervjuene at det i Rogaland ble gravd ut 4 lokaliteter langs E39 Bue–Ålgård som det viste seg at ikke ville bli berørt likevel, se tekstboks 10.1.

### Tekstboks 10.1 Utgravinger langs E39 Bue–Ålgård

---

For de strekningene som omfattes av prøveprosjektet er det hittil ferdigstilt reguleringsplan for E39 Bue–Ålgård. Ved å sammenligne utgravningene som er gjort med vedtatt trasé, får vi et bilde av omfanget av kulturminner som er utgravd/fjernet, men som helt eller delvis kunne vært bevart dersom man fulgte en ordinær forvaltningspraksis, der man registrerer og graver ut i en smalere korridor etter vedtatt kommunedelplan. Det understrekes at dette er en mindre del av prøveprosjektet, og at omfanget av unødvendige utgravninger ikke er representativt for prøveprosjektet som helhet.

Via Rogaland fylkeskommune og Riksantikvaren har vi fått tilsendt kartutsnitt fra Askeladden som viser plandata og kulturminner. Rogaland fylkeskommune vurderer at følgende kulturminner er utgravd/frigitt, men likevel ikke ser ut til å bli berørt helt eller delvis:

1. Måganaset 1-4/Gjesdal: Fire steinalderlokaliteter ved vannkanten (lokalitet 260569, 260568, 260567 og 264210).
  2. Haraland 1/Gjesdal: Bosetning-aktivitetsområde bestående av 31 funn med flere dateringer (lokalitet 263177)
-

- 
3. Haraland 3/Gjesdal: Bosetning-aktivitetsområde bestående av 101 funn fra jernalder (lokalitet 265544)
  4. Opsal 2/Gjesdal: Bosetning-aktivitetsområde bestående av 38 funn med flere dateringer (lokalitet 265561)

Kartutsnitt av lokalitetene fremgår av vedlegg B.

---

Kilde: Riksantikvaren, Rogaland fylkeskommune, Kulturminnesøk

### Forsinket trasévalg i Rogaland skapte uforutsigbarhet

Det ble gitt uttrykk for at forsinket trasévalg i Rogaland skapte uforutsigbarhet og førte til at gevinstene ved å se registrering og utgraving i sammenheng forsvant. Noen påpekte at prøveprosjektet for Rogalands del (der man fikk gjennomført utgravinger) ligner mer og mer på vanlig praksis, som følge av at det ble opphold mellom registrering og utgraving. For noen har beslutningen om avviklingen av prøveprosjektet og utsettelse av selve veiprosjektet gitt økonomiske utfordringer, fordi man oppbemannet med arkeologer i faste stillinger til å gjennomføre planlagte arkeologiske utgravinger. Noen påpekte at det er blitt tydeligere for dem at det er andre forhold enn arkeologi som forsinker prosjektene.

### En alternativ forvaltningsmodell gir merkostnader

Flere tar opp at kostnadene ved å gjennomføre registrering og utgravinger etter modellen i prøveprosjektet trolig er høyere enn ved en ordinær forvaltningspraksis fordi man registrerer og graver ut i en bredere korridor, og fordi institusjonene må bruke mer ressurser på å følge opp prosjektene: for eksempel gjennom egne prosjektledere og deltakelse i møter i styringsgrupper og arbeidsgrupper. Enkelte mener at følgeevalueringen burde sett nærmere på kostnadene ved prøveprosjektet.

Flere peker på at de har opplevd det som krevende at finansieringen av institusjonenes utgifter har vært ettårig, og at neste års budsjett først er blitt avklart mot slutten av inneværende år. Manglende forutsigbarhet øker risikoen for å miste kunnskap og kompetanse i prosjektet.

### Vellykket formidling

Det gis uttrykk for at formidlingen har fungert godt, og at det er positivt at det ble brukt tid og midler på formidling. Enkelte synes det ble en distanse mellom fagpersonene og formidlingen når dette ble gjort sentralt av en person ansatt av tiltakshaver, fremfor at museene gjorde det selv. Andre opplevde det også som utfordrende at formidleren ikke var arkeolog, og at de brukte mye tid og ressurser på å gi formidleren fagkunnskap. Enkelte trakk frem at det tok tid å bygge en ny «følgerskare» som følge av at man etablerte en egen, felles Facebook-kanal for formidlingen av prosjektet. Det er også nevnt at det mangler en plan for videre formidling i prosjektet når prøveprosjektet avvikles og det ikke lenger er en felles formidlingskoordinator, og at man er mer sårbar for endringer og mangel på kontinuitet når formidlingen var sentralisert og utført av en person.

Det vises til at museene har et formidlingsansvar og at dette også vanligvis er en oppgave som følger med utgravinger som gjøres i denne type prosjekter. Enkelte har gitt uttrykk for at museene kan ha blitt for tilbakelemt og ikke tatt et tilstrekkelig eierskap til formidlingsarbeid. Når formidlingsarbeidet

ble gjennomført som et prosjekt, vil det ifølge disse informantene kunne glippe med tanke på kontinuitet og oppfølgingen videre fram i tid.

# 11 Samlet evaluering

I dette kapitlet gir vi en samlet evaluering av prøveprosjektet med tilhørende anbefalinger. I den samlede evalueringen har vi lagt vekt å vurdere måloppnåelse mot risikofaktorer og mulige negative virkninger som ble identifisert før oppstart, og utilsiktede virkninger som er observert underveis i gjennomføringen.

Vi starter med anbefalingen der vi veier nytte- og kostnader ved å åpne for at en alternativ forvaltningspraksis etter mønster fra prøveprosjektet. Deretter oppsummerer vi de viktigste funnene fra evalueringen av samarbeidsformene som er testet ut i prøveprosjektet. Det var en premisse for prøveprosjektet at det skulle inkludere utviklingstiltak. Dette evalueres for seg. Avslutningsvis oppsummerer vi konkrete læringspunkter som er avdekket underveis i evalueringsprosessen.

## 11.1 En tidligere gjennomføring av arkeologiske arbeider bør være et mulig alternativ

Basert på erfaringene og funnene i evalueringen anbefaler vi at det åpnes for at de arkeologiske arbeidene i veiprojekter kan gjennomføres tidligere i planprosessen enn det som følger av etablert praksis. Dette innebærer at registreringer og utgravinger kan ferdigstilles innen reguleringsplanen er vedtatt.

Nye Veier søkte opprinnelig om at dispensasjon fra kulturminneloven kunne gis med bakgrunn i vedtatt kommune(del)plan til andre arealformål enn det loven åpner for i dag (en endring av kulturminneloven § 8 fjerde ledd). Det ble i stedet valgt en løsning der det ble gjort unntak fra etablert praksis ved at dispensasjon fra kulturminneloven ble gitt etter enkeltvedtak (kulturminneloven § 8 første ledd). Evalueringen viser at modellen som er testet ut der det ble gitt dispensasjon etter §8 første ledd er tilstrekkelig til å kunne ivareta de behovene som følger av Nye Veiers mandat. En dispensasjon etter § 8 fjerde ledd som Nye Veier opprinnelig søkte om, ville i prøveprosjektet gitt en senere dispensasjonsbehandling som følge av at vedtatt kommunedelplan kom mye senere enn forventet.

### Gevinster ved tidlig anleggsstart og optimalisering av anleggsprosessen

Vår begrunnelse for anbefalingen er at gevinstene ved å kunne starte anleggsarbeidet på hele strekningen umiddelbart etter reguleringsplanen er vedtatt, i mange tilfeller er større enn ulempene. En sentral forutsetning for dette er imidlertid at de øvrige elementene i prøveprosjektet, der de kulturfaglige miljøene og etatene har innflytelse og samarbeider med tiltakshaver, også følger med i en alternativ gjennomføringspraksis.

Tidligere anleggsstart på hele strekningen kan bety at veien kan åpnes tidligere, noe som betyr en tidligere nytterealisering. Trafikantnytte og sparte liv er som regel hovedelementene i nyttedelen av et veiprojekt. Når hele strekningen er klarert for anleggsstart, legges det også til rette for en helhetlig gjennomføring med vekt på å optimalisere anleggsarbeidet.

Opsjonen – eller muligheten til å starte anleggsarbeidet direkte etter et reguleringsvedtak foreligger, gir etter våre vurderinger også en verdi, selv om muligheten ikke benyttes. Dette følger av Nye Veiers

mandat der de skal fase inn prosjektene etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Ved å ha flere byggeklare strekninger, øker fleksibiliteten til å kunne optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet i porteføljestylingen og innfasingen av denne.

### Risiko for at kulturminner graves ut unødvendig er den største ulempen

Ulempene med å ferdigstille de arkeologiske arbeidene før det foreligger en vedtatt reguleringsplan, er i første rekke risikoen for at det graves ut for mye. Risikoen ble pekt på av Riksantikvaren før oppstart av prosjektet, og er også tatt opp av deltagere i arbeidsgruppene gjennom hele evalueringen. Med en høy bevissthet blant de involverte fagmiljøene, vil etter våre vurderinger risikoen for unødvendige inngrep reduseres. Erfaringene viser at det gjøres grundig faglige vurderinger i arbeidsgruppene der museene og fylkeskommunen er premissgivere for de faglige vurderingene av vern/ikke vern. Samarbeidet med tiltakshaver på dette punktet vurderes som positivt og konstruktiv. Spesielt nevnes det merkingen av områder etter sannsynlighet for hvor utbyggingen ville komme.

Risikoen for at det gjøres inngrep i områder som senere viser seg å ikke bli berørt av selve utbyggingsprosjektet, vil uansett være der. Erfaringene viser at det gjort utgravinger i Rogaland som ikke berøres av veiutbyggingen og som derfor kunne vært unngått.

### Registeringer i en bredere korridor vurderes utelukkende som positivt

Når de arkeologiske arbeidene skal gjøres og ferdigstilles før endelig vedtatt reguleringsplan foreligger, må arbeidene nødvendigvis dekke et større område enn i et tilfelle der utgravinger først gjennomføres etter reguleringsplanen er vedtatt og endelig trasé er fastlagt i detalj. Samtlige av våre informanter er positive til registeringer i en bredere korridor. Det fremheves at dette gir økt kunnskap, og at en ved å registrere i et større landskapsrom får mer helhetlig kunnskap om området som undersøkes. Det trekkes også frem at en får et mer helhetlig grunnlag for å planlegge senere utgravinger, og at det kan være gevinster i utgravingsdelen ved at å se registrering og utgraving i sammenheng. Videre nevnes det at registeringer i en bred korridor gir økt fleksibilitet til å justere traseen senere, da man ikke må stoppe opp for å gjennomføre nye registeringer ved eventuelle endringer.

Områdene som er omfattet av prøveprosjektet var i utgangspunktet lite undersøkt. En bred registrering, anslagsvis tre ganger så omfattende som ved en tradisjonell gjennomføringsmodell, vurderes derfor som særlig verdifullt i disse områdene.

### Avveilingen mellom risiko for unødvendige utgravinger og mer kunnskap er ikke entydig

Det er enighet om at det utelukkende er positivt, og at det tilfører verdi at det gjøres registeringer og undersøkelser i en bred korridor. Derimot er det ulike synspunkter på om denne verdien kan forsvare tapet som følger med risikoen for at det graves ut kulturminner som viser seg å ikke bli berørt. Hvor stor risikoen er for at verdifulle funn vil graves ut unødvendig, avhenger av om det blir gjort funn, type funn, hvor omfattende en utgraving kan bli, når det søkes om dispensasjon og når utgraving kan bli satt inn i timeplanen i forhold til arbeidet med å fastsette en endelig trasé.

Det er pekt på at ved å registrere tidligere og i et bredere område, vil særlig verdifulle funn trolig «spares» lengst mulig for å unngå unødvendige utgravinger samtidig som det også kan påvirke hvor veien til slutt legges. Prøveprosjektet gir ikke svar på om mer helhetlig kunnskap fra en bredere korridor tidligere i prosessen, vil ha større påvirkning på trasévalg enn det som er tilfelle innenfor dagens forvaltningspraksis. Dette vil trolig avhenge av hvilke funn som gjøres, og andre stedspecifikke egenskaper i det aktuelle området. Vi finner en stor grad av enighet om at mer kunnskap tidlig i prosessen *øker mulighetene* for å ta hensyn til viktige kulturminner ved endelig trasévalg, men det pekes samtidig på at kulturmiljøsidene ikke gis noen større *formell* innflytelse over trasévalg. Flere peker på at det uansett innflytelse ved større funn og mer kunnskap, så må det påregnes at noe graves ut unødvendig når utgravningene skal ferdigstilles før reguleringsplanen er vedtatt og endelig trasévalg er gjort. Erfaringene fra Rogaland bekrefter dette (jf. Tekstboks 10.1). På den andre siden pekes det på at det både i Rogaland og Agder er gjort undersøkelser og registreringer i områder det var lite kunnskap om, og at den brede registreringen har tilført verdifull kunnskap.

I et arkeologisk perspektiv ville trolig kombinasjonen med tidlige undersøkelser og registreringer i en bredere korridor, kombinert med utgravinger etter vedtatt reguleringsplan, vært å foretrekke. Dette alternativet er verken vurdert eller tatt opp med informantene. En slik løsningen ville påført tiltakshaver økte kostnader uten nytte for selve utbyggingsformålet, og i praksis innebære en overføring fra veimyndighetene til å kulturmiljøforvaltningen.

### Modellen i prøveprosjektet øker kostnadene, men kostnadsfordelingen er insentivrett

Det er pekt på at registrering og utgraving på kommunedelplan vil kunne øke kostnadene som følge av at det må gjøres registreringer i en bredere korridor. Organiseringen som et samarbeidsprosjekt mellom tiltakshaver, fylkeskommunen(e) og museene krever også økte ressurser. I og med at kostnadene uansett må bæres av tiltakshaver, må det kunne forutsettes at tiltakshaver vurdere kostnader og nytte i sammenheng når det velges gjennomføringsmodell. Der kostnadene ved å gjennomføre de arkeologiske arbeidene før reguleringsplanen er vedtatt er høyere enn gevinstene, må det forventes at tiltakshaver velger en tradisjonell gjennomføringsmodell.

### Åpning for en forvaltningspraksis etter mønster av forsøksprosjektet

Vår anbefaling om å åpne for at forvaltningspraksisen som er testet skal være en varig mulighet, forutsetter at arbeidet organiseres som et samarbeidsprosjekt mellom tiltakshaver, fylkeskommunen(e) og museene. Dette mener vi er nødvendig for å sikre at det gjøres grundige avveiinger som ivaretar formålet med kulturminneloven på en god måte. Erfaringene viser at samarbeidet vurderes som positivt og kan styrke formål som kulturminneloven regulerer.

## 11.2 Evaluering av samarbeidsmodell og samarbeidet i prosjektet

Prøveprosjektet inkluderer flere nye former for samarbeid:

- Nye samarbeidsformer mellom fylkeskommune og forvaltningsmuseum ved planlegging og gjennomføring av et stort samferdselstiltak
- Nye samarbeidsformer mellom kulturmiljøforvaltningen og tiltakshaver ved planlegging og gjennomføring av et stort samferdselstiltak

Vi mener at de to punktene må sees i sammenheng, samtidig som resultatet fra hvert av punktene også kan vurderes for seg.

Evalueringen viser at samarbeidet mellom «land og vann» vurderes som nyskapende og som en styrke for arkeologifaget. Samarbeidet mellom tiltakshaver og kulturmiljøforvaltningen i tidligfasen og gjennom alle fasene, vurderes som en styrke som også vil kunne bidra til at arkeologiske hensyn får større betydning i valg av trasé og løsning. Et samarbeid mellom fylkeskommunen og forvaltningsmuseene der registreringer og utgravninger planlegges og gjennomføres som ett fellesprosjekt, gir en bedre erfaringsoverføring mellom registrering og utgraving enn det som er tilfelle innenfor dagens praksis. Det er riktignok ulike synspunkter på om utgravninger bør kunne gjøres før vedtatt reguleringsplan, men det er enighet om verdien av kunnskapsdeling og at det gjøres faglige vurderinger i et større fagfellesskap enn det som ellers er vanlig.

Kostnadene ved samarbeidet er mer logistikk, møtevirksomhet og koordinering.

Deltagerne har litt ulike vurderinger om hvorvidt økte kostnader som følge av mer samarbeid i tidligfasen vil kunne spares inn i senere faser. Vi har ikke grunnlag for å kunne vurdere dette, men anbefaler at dette spørsmålet følges opp videre. Som nevnt over, mener vi at samarbeidspunktene bør være en forutsetning for at de arkeologiske arbeidene skal kunne gjennomføres før reguleringsplanen er vedtatt.

### Det organisatoriske samarbeidet har fungert godt

Representantene for de deltakende institusjonene har gjennomgående vurdert samarbeidet og rollefordelingen i prøveprosjektet som godt, og at det dessuten synes å ha blitt stadig bedre ettersom deltakerne gradvis ble bedre kjent med hverandre, og med en ny måte å jobbe på.

I den første fasen av prosjektet ble det pekt på at roller og ansvar ikke var tilstrekkelig tydeliggjort. I revidert prosjektplan fra desember 2021 ble roller og ansvar tydeliggjort. Dette vurderes som en vellykket justering, selv om enkelte av informantene har pekt på at roller og ansvar kunne vært enda tydeligere. Arbeidsgruppene ble også slått sammen til en felles arbeidsgruppe for begge fylkene.

### Møtene er tidkrevende

Når det gjelder vurdering av tids- og ressursbruk for de deltakende institusjonene i prøveprosjektet og sammenlikning av dette med tidligere prosjekter av samme omfang, så er det en gjennomgående vurdering at arbeidsgruppemøtene er viktige, men at de tar for mye tid. Det påpekes også at disse møtene bare er relevante for enkelte av deltakerne. Samtidig er disse møtene viktige forutsetninger for å drive prosjektet fremover og for å sikre samhandling og informasjonsutveksling mellom deltakerne.

For å spare tid og gjøre møtene mer målrettede anbefaler vi at den administrative delen tas ut av samarbeidsmøtene dersom modellen skal videreføres. Administrative hensyn bør kunne møtes gjennom andre tiltak. Møtene i arbeidsgruppen kan da rettes mot fag og vurderinger knyttet til det arkeologiske arbeidet.



## Utfordringer som følge av forsinket statlig kommunedelplan

Forsinkelsene som følge av stadig utsettelse av endelig trasévalg og kommunedelplanvedtak har skapt utfordringer og usikkerhet. En viktig lærdom fra prøveprosjektet er dermed at det bør foreligge beslutninger om valg av korridor og en større forutsigbarhet mht. kommuneplanvedtak før oppstart av et tilsvarende prosjekt. Statlig plan er et tiltak som begrunnes i et mål om raskere fremdrift enn ved ordinær kommunal behandling. I dette prosjektet har bruk av statlig plan neppe bidratt til raskere beslutninger og planvedtak, kanskje snarere tvert imot. Erfaringene fra prøveprosjektet trekker likevel i retning av at den forvaltningsmessige endringen som prøveprosjektet innebærer, gir en større fleksibilitet som også gjør det mulig med en raskere igangsetting av anleggsarbeidene der de øvrige premissene er på plass.

## 11.3 Utviklingstiltak i prøveprosjekt

Vi oppsummerer her resultatene fra konkrete utviklingstiltak som inngår i prøveprosjektet, men som er uavhengig av forvaltningspraksisen som er testet i prøveprosjektet.

### 11.3.1 Inngrepsfrie metoder har gitt læring og kunnskap

Stavanger maritime museum har testet en selvkjørende båt som kartlegger havbunnen. Det har også blitt brukt en undervannsdronne/ fjernstyrt undervannsfarkost (ROV – remotely operated vehicle) utstyrt med kamera. Museet har brukt tilsvarende utstyr tidligere, men i mindre omfang enn i prøveprosjektet. Utstyret sparer arkeologene for tid og ressurser fordi de ikke trenger å dykke for å undersøke anomalier.

Norsk maritimt museum har i forbindelse med prøveprosjektet kjøpt en ny fjernstyrt undervannsfarkost (ROV), som er finansiert av museet og Nye Veier. ROV'en kan ta fotografier og bruker sonar. ROV'en er spesielt nyttig på dybder under 30 meter hvor arkeologene ikke kan dykke. I tillegg er det effektivt at dronen kan brukes av to personer, fremfor et dykkerlag på fire til fem personer. Det bedrer også HMS-forholdene for arkeologene når de slipper å dykke. Prosjektet har dermed bidratt til utvikling og også brukt teknologi som har spart ressurser i denne delen av arbeidet.

Bruk av georadar var i liten grad testet ut i stor skala i de to fylkene. Det har vært en pågående diskusjon om hvorvidt inngrepsfrie geofysiske metoder kan erstatte maskinell sjakting på land. Geofysiske inngrepsfrie metoder har i liten grad gitt resultater som har redusert maskinell sjakting i vesentlig grad i prøveprosjektet. Prosjektet har likevel bidratt til læring og kunnskapsoppbygging i begge fylkene som kan øke relevansen og nytten av georader i fylkene framover.

### 11.3.2 Arkeologi og konsekvensutredninger

I tidligfase, med konseptvalgutredning (KVU) og særlig konsekvensutredning (KU), inngår også kulturmiljø som et tema. I KU-sammenheng er kulturmiljø et tema som svært ofte skal utredes, og alltid i større veiprosjekter. I motsetning til flere andre miljøfag, er det ikke hjemmel for å belaste en tiltakshaver for slike registreringer ifb. KU-arbeidet. Det er heller ikke praksis for å gjøre feltregistreringer som en del av KU-arbeidet.

Konsekvensutredninger av kulturmiljø må derfor basere seg på kjent kunnskap – dvs. kulturminner som allerede er registrert. Og siden registreringsstatus er høyst varierende og avhengig av geografi, avstand til tettbygde strøk osv., er resultatet helt generelt at kulturminner fra tiden etter 1537 bare delvis er en reell del av beslutningsgrunnlaget når en veikorridor bestemmes eller nye bolig-/hyttefelt planlegges.

I sesongen 2021 fikk prosjektet anledning til å prøve ut registreringer av kulturminner som ikke var i kategorien automatisk fredede (dvs. kulturminner fra tiden etter 1537) uten vern i Lyngdal og Kvinesdal kommuner. Parallelt med KU-arbeidet ble det gjort overflater registreringer i en svært bred korridor. Innenfor korridoren var det på forhånd kjent 25 kulturminnelokaliteter fra etter 1537. Registreringen som ble utført parallelt med KU-arbeidet, økte tallet til godt over 100, dvs. en firedobling.

En firedobling av funnene etter feltarbeid tilsier at det er grunn til å anta at denne type overflater registreringer kan fremskaffe bedre kunnskap, som kan bidra til at hensynet til kulturminner fra nyere tid kan få en større innvirkning på valg av korridor enn det som er tilfelle innenfor dagens praksis. Vi har imidlertid ikke grunnlag til å kunne konkludere med om dette har vært tilfelle i prøveprosjektet.

Med utgangspunkt i Norges forpliktelser til å også ta vare på kulturmiljøer og kulturminner fra nyere tid, fremstår det som hensiktsmessig å gjennomføre registreringer av disse tidlig i planprosessen. Dersom det åpnes for at arkeologiske arbeider skal kunne gjennomføres før reguleringsplanen er vedtatt, er det naturlig å også vurdere om registreringer av kulturmiljøer fra nyere tid skal gjøres parallelt med registreringer av automatisk fredete kulturminner.

Det er ikke hjemmel i lov eller forskrift for å pålegge tiltakshaver utgiftene ved registreringsarbeid knyttet til kulturminner fra nyere tid. Dersom dette øker tiltakshavers kostnader, må det avklares hvordan disse kostnadene skal håndteres. Kostnader og nytte bør utredes nærmere for å vurdere om denne type feltregistreringer også bør hjemles i lov.

### 11.3.3 Felles formidlingsstrategi på tvers av fylkene har vært vellykket

Da prøveprosjektet beveget seg fra Rogaland til Agder i begynnelsen av 2020 ble det bestemt at det skulle skje felles formidling av prøveprosjektet. Derfor ble det utarbeidet en formidlingsstrategi, og det ble ansatt en formidlingskoordinator av Nye Veier. Dette kan ha gjort det enklere å jobbe sømløst på tvers av fylkene enn i et tilfelle der formidlingen skulle vært knyttet til ett av fylkene.

Formidling er en del av arkeologiens samfunnsoppdrag, og en avgjørende aktivitet for å legitimere og forklare at samfunnets midler brukes til å forvalte vår felles historie.

Både arbeidsgruppene og styringsgruppen har gitt uttrykk for at de er svært fornøyde med formidlingen av prøveprosjektet.

Felles formidling på tvers av fylker og institusjoner er en ny måte å organisere formidlingsarbeidet på. Med de forvaltningsmessige utfordringene med å dele på arbeidskraft og ressurser på tvers av fylkeskommunene som er observert i prosjektet, fremstår det som en suksessfaktor at formidlingskoordinatoren ble direkte tilknyttet Nye Veier med kontor plass hos Nye Veier.

Etter vår vurdering oppveier gevinstene ved en felles formidler ulempene ved at museene måtte bruke noe tid og ressurser på å levere fagkunnskap til formidleren. Enkelte har riktignok pekt på at

museene kanskje ble litt vel tilbakelelte og lite involvert i formidlingsarbeidet. Dette kan gi utfordringer med tanke på videre oppfølging av arbeidet som er lagt ned. Vi vurderer denne mulige utfordringen som begrenset. Museene har et formidlingsansvar og det må derfor legges til grunn at de følger opp funn og resultater fra de arkeologiske arbeidene i prøveprosjektet framover.

## 11.4 Læringspunkter

Vi oppsummerer det vi anser som de viktigste læringspunktene fra prosjektet.

### Hurtig oppstart gir problemer

Det var en rådende oppfatning blant intervjuobjektene at prosjektet i Rogaland startet for raskt uten at de arkeologiske institusjonene var tilstrekkelig hørt, og at de hadde fått for liten tid til å planlegge for prosjektet.

Det er tydelig fra intervjuene at prøveprosjektet kom brått på deltagerne. Ved oppstart i Agder ett år senere, registrerte vi ikke de samme utfordringene. Læringspunktet er dermed å gi involverte fagmiljøer noe bedre tid til planlegging før oppstart.

### Misforståelser om bakgrunn og formål

Mange av aktørene ga uttrykk for at de trodde at bakgrunnen for prøveprosjektet var en oppfattelse av at arkeologi forsinker utbygging av veier. Dette på tross av at det aldri omtales slik i prosjektplanen eller andre saksdokumenter. I første del av evalueringen ga flere uttrykk for at arkeologi ikke oppleves som forsinkende. Denne misforståelsen kunne vært unngått med en bedre kommunikasjon før prosjektet startet opp og i første fase av prosjektet. Etter den første fasen av prosjektet er misforståelsen mindre dominerende, med en større forståelse for at prosjektet handler *om å flytte de arkeologiske arbeidene tidligere* i planfasen – ikke at de arkeologiske arbeidene skal gjennomføres mer effektivt.

Det samme gjelder utprøving av nye samarbeidsformer. Også her var det ved oppstart av prosjektet en oppfattelse av at prøveprosjektet skulle løse samarbeidsutfordringer eller øke effektiviteten i arbeidsprosessene. Flere har derfor pekt på at begrunnelsen for å teste ut nye samarbeidsformer burde være kvalitet, ikke effektivitet. Fra forarbeidene framgår det at kvalitet og utvikling hele tiden har vært en premiss for forsøksprosjektet, og da særlig for å teste ut nye samarbeidsformer. Tilbakemeldingene fra første del av prosjektet tyder på at dette ikke var godt nok formidlet. Utover i prosjektperioden er disse misforståelsene blitt mindre tydelige.

Det burde vært tydeligere kommunisert at også andre prosesser som grunnverv og detaljplanlegging skulle flyttes slik at anleggsarbeidene skulle kunne starte direkte etter vedtatt reguleringsplan.

### Forsinkede kommunedelplaner gir utsettelse

Den viktigste uforutsette hendelsen i prosjektet er at kommunedelplanen for Bjerkreim og Eigersund ble forsinket som følge av usikkerhet knyttet til vedtak av korridor i Rogaland, R1 eller R2. Det skapte usikkerhet for prøveprosjektet. Arbeidet måtte utsettes, og det skapte også mye usikkerhet i

planleggingen. Samtidig er det kun positive tilbakemeldinger på hvordan problemet har blitt håndtert i arbeidsgruppen. Vi mener også at problemet med utsettelsene ble håndtert på en god måte. For å unngå denne type problemer bør det foreligge beslutninger om valg av korridor og en større forutsigbarhet mht. kommuneplanvedtak før oppstart av et tilsvarende prosjekt.

### Forutsigbarhet er viktig for kulturmiljøforvaltningen

Forutsigbarhet og muligheter til å planlegge er viktig for både fylkeskommune og museer. Det skal allokeres ressurser til arbeidet og ofte vil det være behov for å hyre inn ekstraressurser til feltarbeid eller annet arbeid. For at kulturminnemiljøene skal kunne arbeide mest mulig effektivt uten at det går ut over annet arbeid, kreves det at både finansiering og annet planarbeid er langsiktig og forutsigbart.

Prøveprosjektet var planlagt for å kunne gi en høy grad av sikker finansiering og forutsigbarhet, men ytre forhold, og da i særdeleshet usikkerheten og forsinkelsen i forbindelse med kommunedelplanen for Bjerkreim og Eigersund, endret på forutsetningen. Med en koronaepidemi, kraftig prisvekst forårsaket av krig i Europa og endrede makroøkonomiske betingelser, fikk både fylkeskommunene og museene mer krevende betingelser enn planlagt. De to fylkeskommunene og museene har likevel klart å følge opp prosjektet, vist fleksibilitet og velvilje i gjennomføringen av prøveprosjektet.

### Samarbeidet på tvers av fylkene kan bedres

Det er bred enighet om at samarbeidet innenfor hver arbeidsgruppe fungerte godt. Arbeidsgruppene ble etter hvert slått sammen. Løsningen med en felles arbeidsgruppe på tvers av fylkene bidro til bedre informasjons- og kunnskapsflyt på tvers av fylkeskommunene.

Vi oppfatter at viljen til samarbeid på tvers av fylkeskommunene absolutt har vært til stede. Forvaltningsmessige og administrative rammebetingelser synes likevel å ha begrenset handlingsrommet. De forvaltningsmessige begrensningene ble særlig synlige mens man ventet på kommunedelplanen for Rogaland. Det ble da vurdert å flytte på eller låne ut ressurser mellom fylkene. Vi oppfatter at begge arbeidsgruppene var positive til dette, men at det ble administrativt vanskelig. Da trasévalget kom på plass, falt behovet for å bruke ressursene på tvers av fylkeskommunene bort.

I og med at det er tiltakshaver, i denne sammenheng Nye Veier, som finansierer arbeidet med registreringer og utgravinger, ville det også vært rimelig at tiltakshaver burde kunne disponere ressursene som finansieres på tvers av fylkeskommunene. Samtidig er det viktig at kulturmiljøforvaltningen står for de faglige prioriteringene. De ulike miljøene er også avhengig av forutsigbarhet i planleggingen og bruk av egne ressurser samt anskaffelse av eksterne ressurser til eksempelvis feltarbeid.

Vi observerer at det har fungert godt med en formidlingskoordinator som har vært direkte ansatt av Nye Veier og som har arbeidet på tvers av de to fylkeskommunene og forvaltningsmuseene. Dette fremstår som hensiktsmessig og løser noen av utfordringene som følger med forvaltningsmessige begrensninger. Det er likevel neppe hensiktsmessig at tiltakshaver tar ansvaret for feltarbeid, eller kjøper fri fagpersoner i kulturforvaltningen for å arbeide mer sømløst mellom fylker og institusjoner. Felles arbeidsgrupper slik det etter hvert ble praktisert i prøveprosjektet fremstår som den mest hensiktsmessige løsningen.



# Referanser

Finansdepartementet. (2019). *Rundskriv R-108/19:Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten.*

Forskning.no. (2014). *Arkeologer uten spade*. Hentet fra <https://forskning.no/arkeologi-geofagntnu/arkeologer-uten-spade/566022>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019, 12 13). *Statlige arealplaner*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/statlige-planoppgaver/statlige-arealplaner/id664275/>

Lovdata. (1979, 02 15). *Lov om kulturminner [kulturminneloven]*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1978-06-09-50?q=kulturminneloven>

Nye Veier. (2019a). *Prosjektbeskrivelse – Prøveprosjekt: Dispensasjon for automatisk fredete arkeologiske kulturminner ved utarbeidelse av kommune(del)plan. E39 Lyngdal vest - Ålgård*. Nye Veier, versjon datert 28.03.2019.

Nye Veier. (2019b, Desember 2). *Arkeologi på Nye Veier*. Hentet Februar 15, 2023 fra <https://www.nyeveier.no/prosjekter/e39/e39-lyngdal-vest-algard/arkeologi-pa-nye-veier/>

Nye Veier. (2019c). *Minikonkurranse: Evaluering av prøveprosjekt "arkeologi i planfasen"*.

Nye Veier. (2021). *Akreologi på nye veier: Nasjonalt prøveprosjekt knyttet til tidligsr-avklaringer av kulturmiljøinteresser i forbindelse med planarbeid for ny E39 Røykskår - Ålgård*. Nye Veier: Revidert prosjektbeskrivelse, 3. desember 2021.

Nye Veier. (2022). *Fem konkurranser fra Nye Veier*. Hentet Februar 21, 2023 fra <https://www.nyeveier.no/nyheter/nyheter/fem-konkurranser-fra-nye-veier/>

Regjeringen. (2021). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-har-besluttet-hvor-e39-gjennom-agder-og-rogaland-skal-ga/id2839052/>

Riksantikvaren. (2018). *Vedrørende søknad om prøveprosjekt med kulturminneforvaltningen knyttet til planlegging og utbygging av samferdselsanlegg innenfor Nye veiers portefølje*. Brev fra Riksantikvaren til Nye Veier, datert 28.10.2018.

Riksantikvaren. (2019). *Prøveprosjekt om arkeologi gir raskere veiåpning*. Hentet fra <https://tinyurl.com/r89ltss>

Samferdselsdepartementet . (2015). *Meld. St. 25 (2014-2015) På rett veg* .

Samferdselsdepartementet. (2021, 3 17). *Samferdselsdepartementet*. Hentet fra Regjeringen har besluttet hvor E39 gjennom Agder og Rogaland skal gå:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/kmd/pressemeldinger/2021/regjeringen-har-besluttet-hvor-e39-gjennom-agder-og-rogaland-skal-ga/id2839052/>

Samferdselsdepartementet og Nye Veier. (2015, 12 22). *Rammeavtale mellom den norske stat ved Samferdselsdepartementet og Nye Veier AS*. Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/contentassets/c748525e2bd04069875f4ccb99ac5628/rammeavtale-med-nye-veier-as-signert.pdf>

Statens vegvesen. (2018). *Georadar*. Hentet fra

<https://www.vegvesen.no/fag/teknologi/vegteknologi/Tilstandsregistrering-pa-veg/Georadar>

Statens Vegvesen. (2019a). *Planprogram*. Hentet fra <https://tinyurl.com/wmjhgjp>

Statens vegvesen. (2019b). *Kommunedelplan*. Hentet fra <https://tinyurl.com/w2t7yfw>

Statens vegvesen. (2019c). *Kommunedelplan*. Hentet fra

<https://www.vegvesen.no/vegprosjekter/Om+vegprosjekter/Planprosess/Kommunedelplan>.

Statens vegvesen. (2019d). *Reguleringsplan*. Hentet fra <https://tinyurl.com/wn92kvj>

Statens vegvesen. (2019e). *Grunnerverv*. Hentet fra

<https://www.vegvesen.no/vegprosjekter/Om+vegprosjekter/Planprosess/Grunnerverv>

Sverdrup, S. (2002). *Evaluering – Faser, design og gjennomføring*. Fagbokforlaget.

*Vedtak av statlig kommunedelplan for E39 Lyngdal Vest - Sandnes*. (2021, 06 25). Hentet fra Kommunal og distriktsdepartementet: [https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan\\_bygningsloven/planlegging/innsigelsessaker/eldre\\_innsigelsessaker/2021/vedtak-av-statlig-kommunedelplan-for-e39-lyngdal-vest-sandnes/id2864147/](https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/innsigelsessaker/eldre_innsigelsessaker/2021/vedtak-av-statlig-kommunedelplan-for-e39-lyngdal-vest-sandnes/id2864147/)

Vista Analyse. (2015). *Raskere planlegging – hvordan komme raskere til mål?* Vista Analyse, rapport 2016/10 av Ingeborg Rasmussen, Vivian Dyb og Tor Homleid.

Vista Analyse. (2020). *Evaluering av prøveprosjektet Arkeologi på nye veier. Status i første fase*.

Vista Analyse rapport 2020/16. Av Sidsel Sverdrup, Ingeborg Rasmussen og Jens Furuholmen.

# Vedlegg



# A Resultat fra spørreundersøkelse gjennomført i desember 2020/januar 2021

I dette vedlegget dokumenteres resultatene fra spørreundersøkelsen som kapittel 6 bygger på. Hele undersøkelsen inngår i det empiriske grunnlaget for evalueringens vurderinger og anbefalinger.

## A.1 Utvalg og gjennomføring

Spørreundersøkelsen inkluderer både Rogaland og Agder. Respondentene fra Agder hadde som følge av at de kom inn senere enn Rogaland, kortere erfaring og var også tidligere i arbeidsprosessen enn Rogaland da spørreundersøkelsen ble gjennomført.

Av de 23 medlemmene i arbeids- og styringsgruppene som mottok undersøkelsen fikk vi 19 svar. Av de fire som ikke svarte var det én som kun hadde vikariert i et par møter. Minst en person fra alle de deltagende institusjonene besvarte undersøkelsen.

Den ble også tilgjengeliggjort for feltarkeologer etter tilbakemelding om at noen av dem også ønsket å delta. Spørreundersøkelsen ble sendt ut 14. desember 2020, med frist 23. desember samme år. Fristen ble deretter utvidet til 8. januar 2021 for dem som ikke svarte i første omgang. Spørreundersøkelsen var digital og kunne besvares på PC, mobil eller nettbrett. Den inneholdt 21 spørsmål om status og utvikling i prøveprosjektet.

## A.2 Om spørreskjemaet

Spørreskjemaet består av en kombinasjon av spørsmål med åpne og lukkede svaralternativer. Vi anvender en gradert holdningsskala hvor svar skal avmerkes på en skala fra 1 – 5, hvor 1 betyr i svært liten grad og 5 betyr i svært stor grad. I tillegg anvendes også andre former for lukkede svaralternativer. På den fleste spørsmålene blir informantene også oppfordret til å gi utdypende informasjon i åpne tekstfelt. Avslutningsvis er det noen få spørsmål som kun ber om tekstlige vurderinger.

Spørreundersøkelsen ble gjennomført i tillegg til intervjuer, deltagende observasjoner i arbeidsgruppemøter og annen informasjonsinnhenting som redegjøres for i de neste kapitlene.

Spørreskjemaet besto av fem temaer:

1. Innledende spørsmål
1. Samarbeid og rollefordeling
2. Tids- og ressursbruk
3. Hensynet til vern og inngrepsfrie metoder
4. Overordnede vurderinger

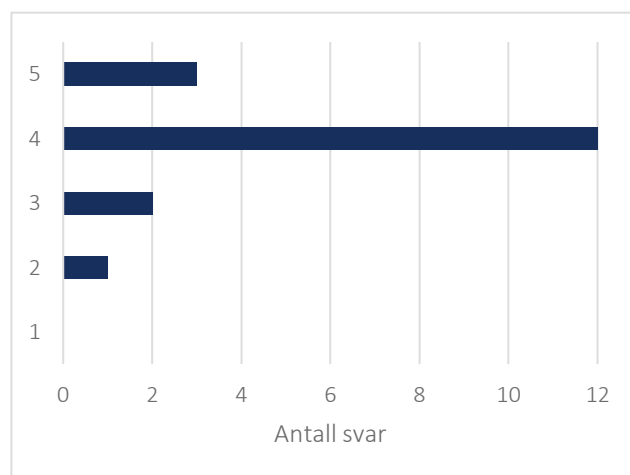
Presentasjonen i det følgende følger den samme tematiske inndelingen som spørreskjemaet er basert på. Den er også strukturert slik fordi den følger rekkefølgen på problemstillingene som ble presentert i kapittel 2.

Resultatene presenteres i figurer som stolpediagrammer og inneholder opplysninger om antall (N) som har gitt de ulike svarene. Dessuten presenteres også synspunkter og utdypende betraktninger som ble gitt i tilknytning til de ulike spørsmålene. Deltakerne i undersøkelsen ble lovet anonymitet. Det innebærer at presentasjon av de aktuelle synspunktene er utformet på en slik måte at de ikke skal kunne tilbakeføres til den enkelte respondent.

I de tilfeller der det er forskjeller i svarene fra deltagerne i arbeidsgruppene i Rogaland og Agder blir svarene fra hver arbeidsgruppe presentert side om side. Fem av respondentene deltar begge arbeidsgrupper.

### A.3 Innledende spørsmål

Figur A. 1 I hvilken grad er institusjonen du representerer positiv til prøveprosjektet nå?



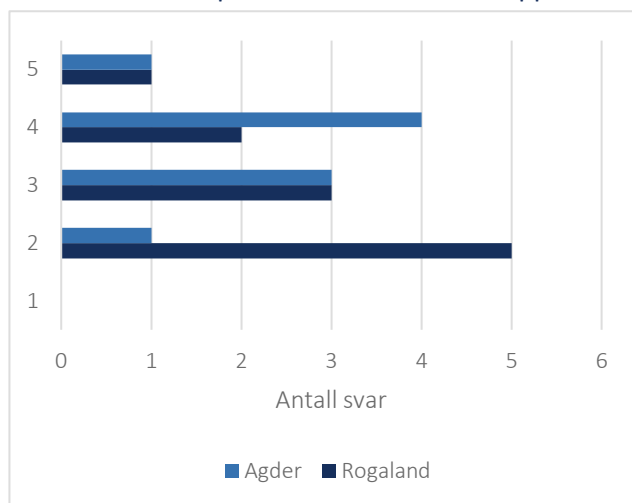
Noter: Svar avmerkes på en skala fra 1–5 der 1 betyr i svært liten grad og 5 betyr i svært stor grad.

Av Figur A. 1 ser vi at representantene fra de deltakende institusjonene i stor grad var positive til prøveprosjektet da undersøkelsen ble gjennomført. Det er tilnærmet ingen forskjell i svarene fra arbeidsgruppemedlemmer i Rogaland og Agder. Nesten alle svarer i stor eller svært stor grad, når de blir spurt om institusjonen de representerer er positive til prøveprosjektet.

Noen av respondentene har utdypet svaret sitt i tekstfeltet. Det som fremheves hyppigst er et positivt syn på samarbeidet mellom institusjonene. Enkelte trekker også frem og roser formidlingen av arkeologi som blir gjort.

Det gis også uttrykk for en viss skepsis til prøveprosjektet som sådan, og at det er utfordringer ved planlegging selv om samarbeidet internt i arbeidsgruppen går bra.

**Figur A. 2** I hvilken grad mener du at fremdriften i prøveprosjektet er i tråd med planene som forelå ved oppstart?



Noter: Svar avmerkes på en skala fra 1–5 der 1 betyr i svært liten grad og 5 betyr i svært stor grad. Omtrent fem respondenter deltar i begge arbeidsgrupper.

Respondentene er delt i synet på om fremgangen i prøveprosjektet har vært i tråd med planene som forelå ved oppstart (se Figur A. 2). Svarene fordeler seg jevnt over de ulike svaralternativene, men kun én person mener det har vært svært stor grad av samsvar.

Flere respondenter fra arbeidsgruppen i Agder mente at det i stor eller svært stor

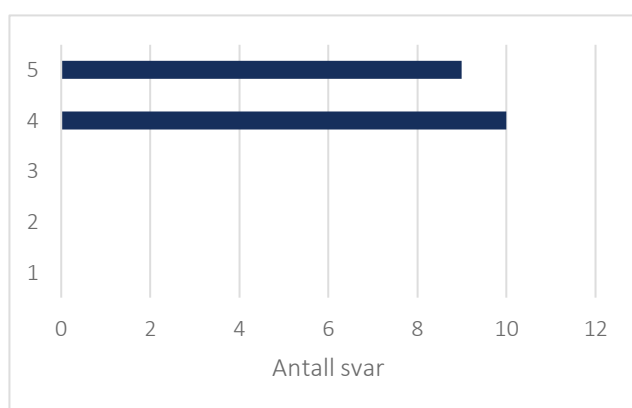
grad var samsvar mellom fremdriften og planer enn respondentene fra arbeidsgruppen i Rogaland.

I de utdypende svarene bemerkes det konsekvent at det er forsinkelser i prøveprosjektet på grunn av avventende vedtak på kommunedelplaner og den medfølgende usikkerheten om hvor veien skal ligge som har gitt forsinkelser. Det har ført til at en del vedtak om dispensasjon for inngrep i automatisk fredete kulturminner og eventuelle utgravinger ble satt på vent. Spesielt deltagerne fra Rogaland har kommentert på dette. Det er også rimelig at det er deltagerne fra Rogaland som har kommentert på usikkerheten om kommunedelplan i og med strekningen det var størst usikkerhet om ligger i Rogaland. Det pekes også på at fasen mellom registrering og utgraving er blitt lengre enn først tenkt som følge av forsinkelser med kommunedelplanene.

Det gis også noen innspill til hva man kan gjøre som følge av utsettelsen. Blant dem er et forslag om revidert fremdriftsplan. Et annet forslag gikk på at topografien tilsier at korridoren er nødt til å komme på et gitt sted, og at man da burde kunne gi klarsignal til å starte utgravningene.

## A.4 Samarbeid og rollefordeling

**Figur A. 3** Hvordan vurderer du at samarbeidet fungerer mellom de involverte deltakerne i prøveprosjektet?



Noter: Svar avmerkes på en skala fra 1–5 der 1 betyr svært dårlig og 5 betyr svært godt.

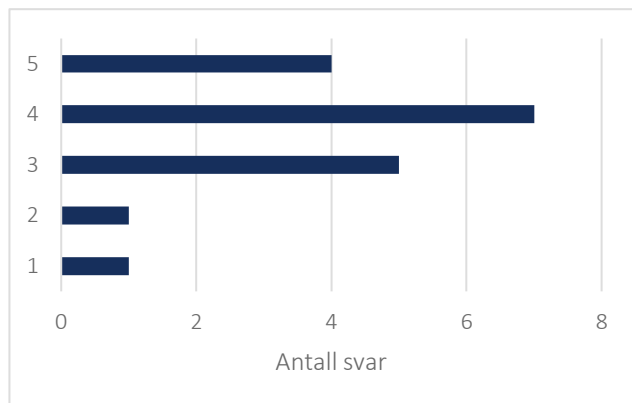
Det er utelukkende positive svar. Samtlige har svart at samarbeidet fungerer *godt* eller *svært godt* mellom de involverte deltakerne i prøveprosjektet.

Blant de utdypende kommentarene svarer noen at det har tatt tid å venne seg til samarbeidsformen, men at det var kommet på plass og fungerte godt da

spørreundersøkelsen ble gjennomført.

Enkelte peker på at selv om det er et godt samarbeid internt i arbeidsgruppene, er det behov for mer samarbeid på tvers av fylkene. De maritime museene trekkes frem som et godt eksempel på tett samarbeid mellom fylker.

**Figur A. 4 I hvilken grad synes du det er hensiktsmessig at fylkeskommunen og museene i felleskap planlegger og gjennomfører registrering og utgraving?**

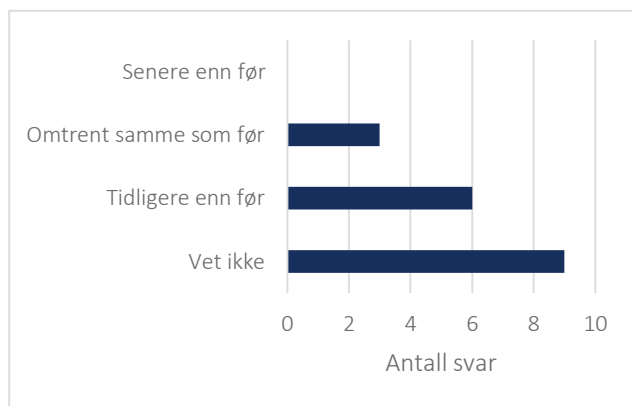


*Noter: Svar avmerkes på en skala fra 1–5 der 1 betyr svært lite hensiktsmessig og 5 betyr svært hensiktsmessig.*

Som figuren viser mener flertallet at det i svært stor eller stor grad er hensiktsmessig at fylkeskommunen og museene planlegger og gjennomfører registrering og utgraving sammen.

Flere har påpekt i kommentarene sine at vurderingene er basert på registreringsfasen, siden man på daværende tidspunkt ikke hadde begynt med utgraving. Det er også noen som mener at samarbeid om registrering og utgraving er et godt alternativ i store prosjekter, men at det neppe er hensiktsmessig i små prosjekter. Videre ble det pekt på av flere at denne formen for samarbeid gir bedre erfaringsoverføring mellom registrering og utgraving enn dagens forvaltning. Det fremholdes dessuten at det er mange faglige fordeler, men likevel en del praktiske utfordringer ved at fylkeskommunen og museene i fellesskap planlegger og gjennomfører registreringer. Det vises blant annet til at det innebærer mer logistikk og mer administrativt arbeid. Et annet positivt forhold som trekkes frem er at de som registrerer på land og i vann får muligheter til å diskutere funn der ulike funn sees i sammenheng, og hvor funn som ligger i grenseland mellom land og vann blir diskutert og vurdert fra flere ståsteder. Institusjonene kan ha ulik kunnskap. Med den valgte organiseringen der registreringen gjøres i fellesskap, får de også delt kunnskap som ellers ikke flyter så lett.

**Figur A. 5 I prøveprosjektet gjennomfører fylkeskommunen og museene registreringer og utgravninger i fellesskap. Hva er din vurdering av om dette fører til at man blir ferdig med registrering og utgraving tidligere eller senere enn før?**



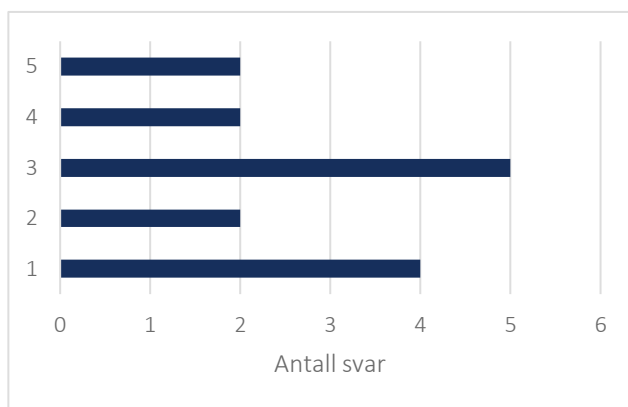
På spørsmål om samarbeidet mellom fylkeskommunen og museene kan føre til tidligere ferdigstilling, svarer halvparten at de ikke vet. Kun seks respondenter vurderer det slik at man blir tidligere ferdig med dette arbeidet gjennom prøveprosjektet.

I de utdypende kommentarene fremkommer det at arbeidet kan gjøres på et tidligere stadium, men ikke på grunn av samarbeidet mellom institusjonene. De mener det avgjørende med hensyn på målet om tidligere byggestart, er at man i prøveprosjektet gjør registrering og utgraving før reguleringsplanen er klar.

Kommentarene til de som svarer at de ikke vet om man blir ferdig før, viser til at det er blitt mange utsettelse i prøveprosjektet. Det vises til kommunedelplanen. Derfor er det for tidlig å ha noen mening om man blir ferdig med registreringer og utgravinger tidligere eller senere enn før. Generelt mener de ferdigstilling til syvende og sist er avhengig av når tiltakshaver er klar.

De som mener man blir ferdig tidligere enn før, begrunner dette med at man nå foretar registrering og utgraving før reguleringsplan, og at det ikke skyldes samarbeidet som sådan. Det pekes også forsinkelsene som følge av manglende kommunedelplan har gjort at tiden fra registrering til utgraving trekkes ut i tid, og at noe av gevinsten med samarbeidet reduseres fordi det likevel ender opp med opphold mellom fasene og kanskje også bytte av ressurspersoner underveis.

**Figur A. 6** I hvilken grad mener du det er hensiktsmessig å gjennomføre registreringer, behandle dispensasjoner og gjennomføre utgravinger før kommunalt reguleringsplanvedtak?



Noter: Svar avmerkes på en skala fra 1–5 der 1 betyr svært lite hensiktsmessig og 5 betyr svært hensiktsmessig.

Som figuren viser, er det en viss variasjon i vurderingene som gjøres når det gjelder i hvilken grad det vurderes som hensiktsmessig å gjennomføre registreringer, behandle dispensasjoner og gjennomføre utgravinger før kommunalt reguleringsplanvedtak.

Seks av femten mener dette er *lite* eller *svært lite* hensiktsmessig. De fleste utdyper dette med at de er bekymret for at det blir gravd ut flere kulturminner enn nødvendig. Flere vektlegger at det er utgravinger som er problemet, ikke registrering. Det pekes også på at det økonomiske og kulturminnemessige tapet potensielt er stort. Flere av kommentarene peker på at man mister muligheten til å se alle samfunnshensyn opp mot hverandre, noe som sies å være hensikten med Plan- og bygningsloven og kommunal regulering. På den andre siden er det pekt på at registrering på et tidligere tidspunkt kan gi Nye Veier bedre kunnskap om lokaliteter og kulturminner tidligere i planfase og også at Nye Veier kan ta mer hensyn til denne kunnskapen i detaljplanleggingen.

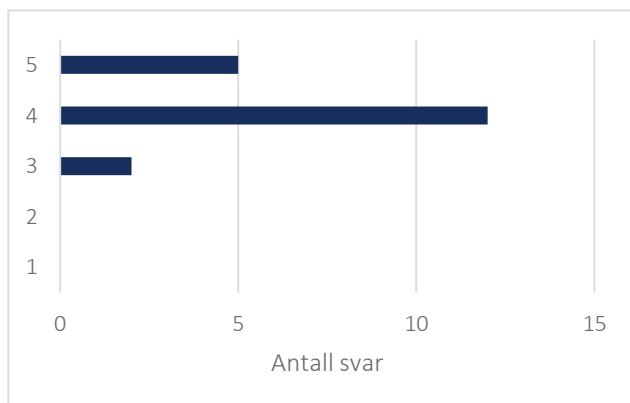
Blant de som har besvart holdningsskalaen ved hjelp av kode 3, er det noen som gir uttrykk for at registreringer gjerne kan bli gjort så tidlig som mulig, men at de er mer skeptiske til utgravinger. Det sies også at det er viktig å se hvordan diskusjonen om utgraving utarter seg før man kommer med en vurdering, og at det er viktig å ikke forhaste seg når det gjelder faglige problemstillinger.

Kun fire respondentene mener det er *hensiktsmessig* eller *svært hensiktsmessig* å gjennomføre registreringer, behandle dispensasjoner og gjennomføre utgravinger før kommunalt reguleringsplanvedtak. Kommentarene peker på at det er hensiktsmessig at utgravinger bestemmes i samråd med enten pågående eller vedtatt reguleringsplan, slik som i Bue–Ålgård. Det sies også at det er lurt at man har ventet med å søke om dispensasjon for Lund og Flekkefjord frem til planarbeidet på strekningene er påbegynt. Samtidig påpekes det at når utgravinger er ferdige før reguleringsplanen er vedtatt, kan åpningen av veien skje tidligere, og dermed gi økt trafikanntytte og sikkerhet.

De som ikke har besvart dette spørsmålet begrunnet dette med at de ikke vet eller at de synes det var for tidlig å gi en vurdering.

## A.5 Tids- og ressursbruk

Figur A. 7 I hvilken grad vurderer du at møtene i arbeidsgruppen er nødvendige og nyttige for fremdriften av prøveprosjektet?



*Noter: Svar avmerkes på en skala fra 1–5 der 1 betyr i svært liten grad og 5 betyr i svært stor grad.*

De aller fleste har svart at de anser møtene i arbeidsgruppen som nyttige og nødvendige for fremdriften av prøveprosjektet i stor grad eller i svært stor grad.

I utdypende kommentarer begrunnes dette særlig med at møtene er viktige og nyttige møteplasser der en får avklart ting underveis og i fellesskap. Flere mener samarbeid utenom møtene er viktigst for kulturminneforvaltningen, og at møtene først og fremst finner sted for å dele informasjon. Det vises også til at møtene ikke er arena for dype faglige diskusjoner, selv om det likevel finner sted nyttige meningsutvekslinger.

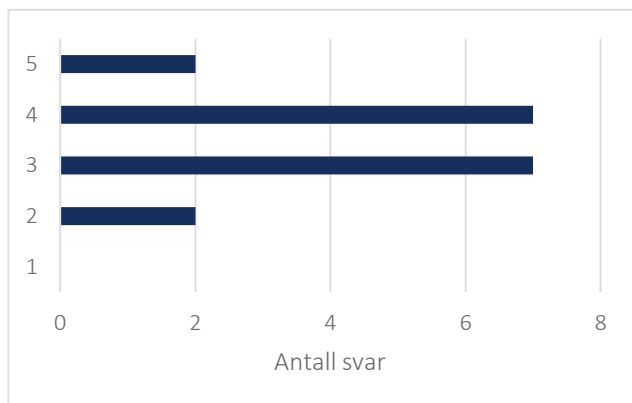
Det kommer også frem at møtene vurderes som for mange og for lange. For de maritime museene er det mindre undersøkelser i felt enn for museene på land, og de får derfor spesielt mye møter i forhold til hvor involverte de er i prøveprosjektet.

### Er det noen forhold ved arbeidsgruppen du gjerne skulle ha endret?

7 av 19 har kommentarer til arbeidsgruppemøtene. Et gjennomgående synspunkt er at arbeidsgruppemøtene tar for mye tid, og at de av og til bare er relevante for enkelte av deltakerne. Én mener at arbeidsgruppene ikke må bli for store, og at det er de rette folkene som er med. Flere er glade for at møtene nå er på Teams, og ønsker at denne møteformen skal videreføres etter pandemien. Samtidig er det andre som ser frem til å møtes fysisk.

Det er også noen som etterspør flere møter på tvers av fylkeskommunene. Dette ble diskutert i styringsgruppemøtet i desember 2020, men pr. januar 2021 var det ikke besluttet å avholde slike møter. I desember 2021 ble arbeidsgruppene slått sammen.

**Figur A. 8** I hvilken grad vurderer du at styringsgruppen er nødvendig og nyttig for fremdriften av prøveprosjektet?



*Noter: Svar avmerkes på en skala fra 1–5 der 1 betyr i svært liten grad og 5 betyr i svært stor grad.*

Halvparten mener styringsgruppen i stor grad eller i svært stor grad er nødvendig og nyttig for fremdriften i prøveprosjektet. Det er færre enn ved tilsvarende spørsmål om arbeidsgruppen.

I kommentarene fremkommer det at det er nødvendig for et slikt prøveprosjekt å

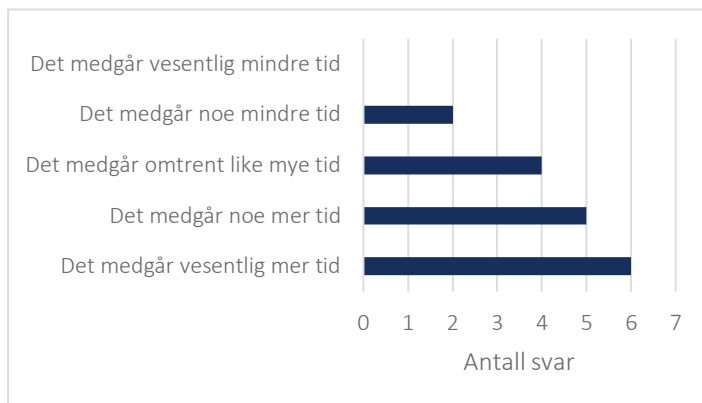
ha en styringsgruppe, og at det er viktig at institusjonene har eierskap til prøveprosjektet, samt at det finnes en styringsgruppe hvor man kan drøfte overordnede problemer.

Om lag 1/3 av respondentene har krysset av for kode 3 på vurderingsskalaen. Det foreligger få utdypende tilleggskommentarer fra denne gruppen, men det påpekes blant annet at styringsgruppen har hatt få saker til behandling som har vært avgjørende for prosjektet. Det nevnes at styringsgruppen har hatt få saker frem til sommeren, og at den i stedet har vært et sted for å dele informasjon og tidvis gi arbeidsgruppene oppgaver. Det sies at det er arbeidsgruppene som gjør at prøveprosjektene går fremover, men at dette nok ikke ville skjedd uten at personene i styringsgruppen var involvert og engasjert. Det fremmes også forslag om både å endre navn på styringsgruppen og redusere antall medlemmer, samt å dele møtene inn i to deler, en til informasjon og en annen til å behandle forberedte saker.

#### Er det noen forhold ved styringsgruppen du gjerne skulle ha endret?

I tillegg til de utdypende kommentarene fremkommer det også ytterligere konkrete forslag til endringer for styringsgruppen. Det foreslås hyppigere møter så man kan være tettere på fremdriften. Det foreslås også å: (1) redusere antall deltakere slik at hver deltaker representerer sin institusjon; (2) få hver institusjon til å informere om status for feltarbeid for å gi eierskap blant ledelsen; (3) gjennomgå beskrivelsen av styringsgruppen på nytt for å se stadfeste hva formålet for gruppen egentlig er. Er det for eksempel informasjon eller vedtak av saker; (4) endret navn til noe som samsvarer med mandatet og hatt en agenda passer mandatet.

**Figur A. 9** Hvordan vurderer du at tids- og ressursbruken for din institusjon er i prøveprosjektet sammenliknet med tidligere prosjekter av samme omfang?



Som figuren viser vurderer flertallet av respondentene at det medgår *noe mer* eller vesentlig mer tid og ressursbruk i prøveprosjektet for deres institusjon sammenliknet med tidligere prosjekter av samme omfang.

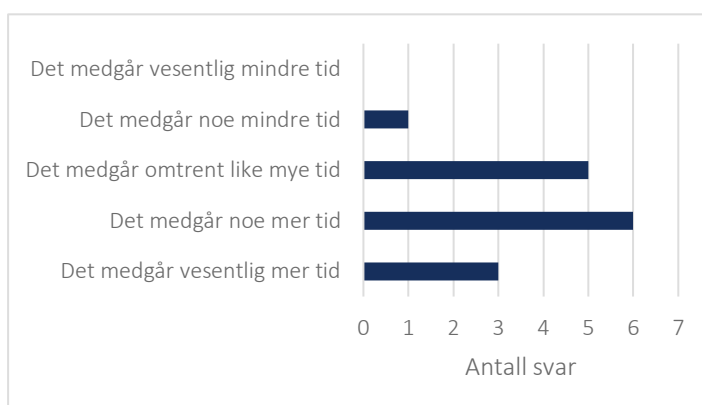
Mange sier at de ikke har vært med i lignende prosjekter og at de derfor ikke vet; eller at det medgår mer tid enn vanlig, men dette er fordi det er et prøveprosjekt, og derfor er praksis annerledes.

Flere sier at møtene fører til mer tidsbruk, en av dem så mye som 50 prosent mer tid. Normalt blir arbeidet «bestilt og betalt» og institusjonene styrer seg selv i stor grad. Samtidig sparer det tid når registreringer og utgravinger skjer samtidig og Nye Veier kan gjøre administrasjonsoppgaver i én omgang i stedet for to. Det opplyses også at det går mer tid på administrativt arbeid, men ikke i felt.

Fire respondenter sier det medgår omtrent like mye tid. En av dem sier han ikke har grunnlag for å svare.

To av respondentene sier det medgår noe mindre tid. En av dem sier det er fordi representanten har vært involvert i andre oppgaver og derfor har hatt mindre tid til prøveprosjektet.

**Figur A. 10** Hvordan vurderer du at tids- og ressursbruken er i prøveprosjektet som helhet sammenliknet med tidligere prosjekter av samme omfang?



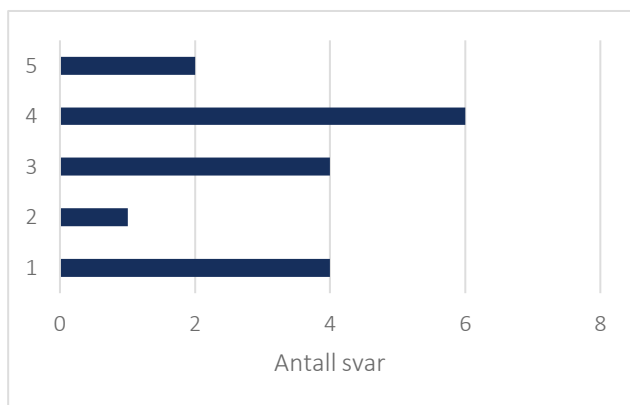
Flertallet svarer at det medgår *noe mer* eller *vesentlig mer tid* i prøveprosjektet som helhet sammenliknet med tidligere prosjekter av samme omfang.

På samme måte som i forrige spørsmål (se Figur A. 9) er det noen som mener det går mer tid til administrativt arbeid. Kommentarene peker på at tids- og ressursbruken vurderes som høyere enn vanlig av flere grunner: «Flere prosjektledere samtidig, mer koordinering direkte, mer støtte fra tiltakshaver, høyere møteaktivitet i ulike fora.» Det pekes også på at det er mer feltarbeid: «Dersom man sammenligner med registreringer/utgravinger på reguleringsplannivå medgår det vesentlig mer tid da planarealet er mye større på kommunedelplannivå.»



Samtidig pekes det på at man sparer tid og ressurser ellers i prøveprosjektet. Man kan for eksempel «ta mer overordnede vurderinger når en tar større områder i betraktning», eller at det forhåpentligvis vil medgå noe mindre tid fremover fordi de som behandler søknader om dispensasjon allerede vil være kjent med saken og det er enighet om at saken skulle behandles i utgangspunktet. Det sies også at det ikke er mange prosjekter av tilsvarende størrelse å sammenligne med, men at det virker som tidsbruken er lavere enn ved tradisjonell forvaltning.

**Figur A. 11** I hvilken grad mener du det er sannsynlig at prøveprosjektet fører til at man oppnår tidligere byggestart enn man ellers ville gjort på de aktuelle strekningene?



*Noter: Svar avmerkes på en skala fra 1–5 der 1 betyr svært lite sannsynlig og 5 betyr svært sannsynlig.*

Som figuren viser er det uenighet blant respondentene om prøveprosjektet fører til tidligere byggestart enn man ellers ville oppnådd på de aktuelle strekningene. Likevel er det er flere som synes det er sannsynlig enn usannsynlig.

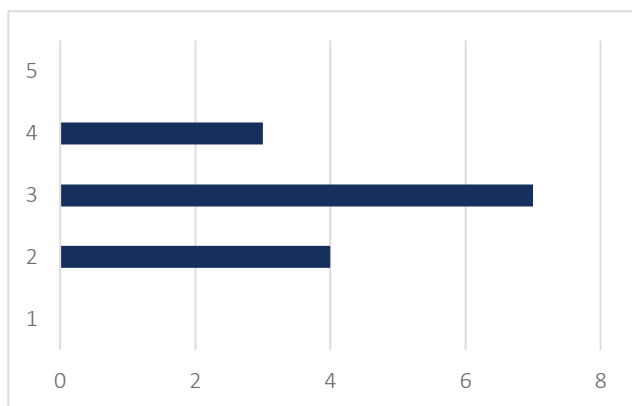
De som mener prøveprosjektet, vil føre til tidlig byggestart peker på mange forutsetninger som først må ligge til grunn.

Det som nevnes oftest er at man er kommet langt i planleggingsarbeidet, slik at utgraving skjer på riktig grunnlag. Da er det tidsbesparende at man gjør utgravinger før vedtak på reguleringsplan. Normalt ville man trengt minst en sesong til utgraving mellom reguleringsplan og byggestart. Det er riktignok under forutsetning om at man er klare til å bygge ut og at for eksempel finansiering og avtale med entreprenør er gjort. Som en respondent sier: «Vår erfaring er ikke at byggestart venter på arkeologene, det er arkeologene som venter på tiltakshaver.» Mange deler holdningen om at det er andre faktorer som hindrer tidlig utbygging som prøveprosjektet ikke kan påvirke. Det kan være planprosesser, tiltakshaver eller grunnnerv.

En annen som er opptatt av forutsetninger som må ligge til grunn mener at alt av arkeologiske undersøkelser kan gjøres fortløpende, men det er avhengig av: «om det blir gjort funn, om de er i konflikt, hvor omfattende en utgraving kan bli, når det er søkt om dispensasjon, når utgraving kan bli satt inn i timeplanen, om man kan bruke eksisterende ressurser eller ta inn nye ressurser/eventuelt kan planlegge inn utgravinger mm.»

## A.6 Hensynet til vern og inngrepsfrie metoder

**Figur A. 12** Hvordan vurderer du at hensynet til vern blir ivaretatt i prøveprosjektet sammenliknet med tidligere praksis?



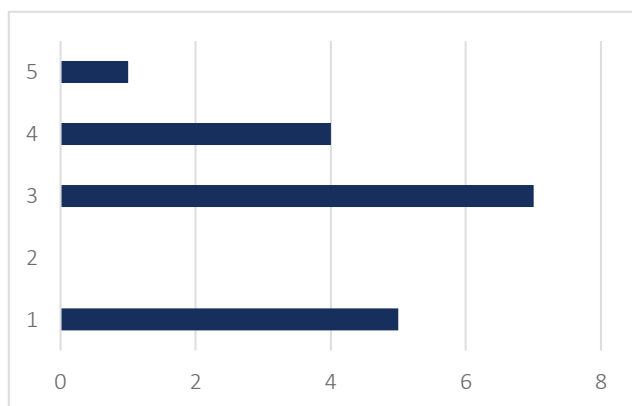
Noter: Svar avmerkes på en skala fra 1–5 der 1 betyr svært dårlig og 5 betyr svært godt.

De fleste synes det er vanskelig å vurdere om hensynet til vern blir ivaretatt i prøveprosjektet sammenliknet med tidligere praksis da spørreundersøkelsen ble gjennomført.

Flere påpeker at det er en risiko for å grave ut områder som ikke blir regulert, men det er for tidlig å si. I Agder hadde man ikke gitt noen dispensasjoner da spørreundersøkelsen ble gjennomført. I Rogaland hadde man blitt enige en løsning ved et ålefangstanlegg, men det ble ikke gitt utdypende kommentarer om dette forholdet. I kommentarene er ålefangstanlegget det eneste som nevnes som et eksempel på en dispensjon som det var diskusjon og uenighet om.

Flere påpeker at det er en risiko for å grave ut områder som ikke blir regulert, men det er for tidlig å si. I Agder hadde man ikke gitt noen dispensasjoner da spørreundersøkelsen ble gjennomført. I Rogaland hadde man blitt enige en løsning ved et ålefangstanlegg, men det ble ikke gitt utdypende kommentarer om dette forholdet. I kommentarene er ålefangstanlegget det eneste som nevnes som et eksempel på en dispensjon som det var diskusjon og uenighet om.

**Figur A. 13** I hvilken grad vurderer du at inngrepsfrie metoder brukt i prøveprosjektet kan redusere behovet for maskinell sjakting?



Noter: Svar avmerkes på en skala fra 1–5 der 1 betyr i svært liten grad og 5 betyr i svært stor grad.

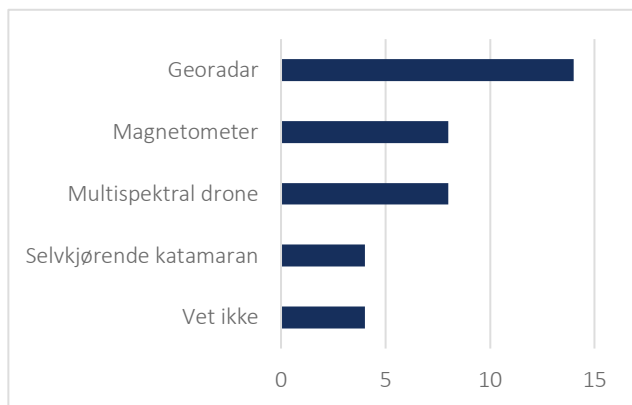
Figuren viser at de fleste vurderer det slik at de inngrepsfrie metodene i prøveprosjektet kan redusere behovet for maskinell sjakting. Likevel er synspunktene delt på dette punktet, og det er om lag en tredjedel som gir uttrykk for at de i svært liten grad vurderer at inngrepsfrie metoder kan redusere

behovet for maskinell sjakting.

I de utdypende kommentarene kommer det frem synspunkter som peker på at inngrepsfrie metoder ikke har ført til gode resultater og dermed ikke redusert behovet for sjakting. En sier at «det kan potensielt redusere behovet for maskinell sjakting, men har ikke gjort det så langt.» En annen uttaler at «det er brukt i mindre grad enn forutsatt/forventet og det har så langt ikke gitt resultater som har gjort at inngrep er unngått på bakgrunn av GPR».

I kommentarene fremkommer det også at flere mener inngrepsfrie metoder i vann reduserer behovet for inngrep (dykking).

**Figur A. 14** Hvilke typer teknologi vurderer du at kan redusere behovet for maskinell sjakting?



Noter: Det er mulig å avgi flere svar.

Figuren viser at de fleste mener georadar kan redusere behovet for maskinell sjakting, men at det ikke har gjort det så langt i prøveprosjektet.

En av respondentene oppsummerer det på denne måten: «Georadar kan, hvis forholdene ligger til rette, bidra til å redusere behovet for sjakting. I dette prosjektet har nok ikke forholdene

(undergrunn/geologi/terreng/klima) vært ideelle, og verdien har vært liten.»

Inngrepsfrie metoder under vann reduserer behovet for dykking.

## A.7 Overordnede vurderinger av styrker og svakheter

Avslutningsvis i spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål om hvilke vurderinger informantene hadde gjort seg om de største styrkene og de største svakheter ved prøveprosjektet. I det følgende presenteres disse vurderingene.

### Basert på erfaringene så langt: Hva er etter din vurdering de største styrkene ved prøveprosjektet?

Tre forhold fremheves når det gjelder vurdering av styrkene ved prøveprosjektet. Disse forholdene er samarbeid, tett kontakt mellom institusjonene, samt bedret kjennskap til og forståelse for hverandres oppgaver.

Flest respondenter vurderer at samarbeidet mellom institusjonene og Nye veier er den største styrken ved prøveprosjektet, men også tett dialog mellom fylkeskommune, Nye Veier og museene løftes frem.

Følgende kommentar illustrerer dette på en god måte, samtidig som betydningen av arbeidet som blir gjort i arbeidsgruppene blir understreket:

*«Den største styrken er det utrolig gode samarbeidet og stå-på viljen i arbeidsgruppene. Alle parter er positive og drar i samme retning. Det er høyt under taket, og god stemning, til tross for tidvis faglig uenighet. Styrken er at arbeidsgruppene får ting til å skje, og arkeologene (både deltakere i møtene og ute i felt) gjør det de kan for å utføre arbeidene.»*

Det vurderes også som en styrke med tidlig involvering av arkeologi og tett kontakt mellom tiltakshaver og fylket/museet tidlig i prosessen. Denne uttalelsen illustrerer dette:

*«Jeg tror det bidrar til mer effektiv bruk av arkeologiresurser enn normalt, på et tidlig tidspunkt.»*

Det tredje forholdet, nemlig bedret kjennskap til hverandres arbeidsoppgaver, nevnes også av flere, illustrert ved følgende uttalelse:

*«Man får bedre kjennskap og forståelse for ansvarsoppgavene til partene i prosjektet, og til konkret samarbeid med institusjonene på tvers.»*

Også betydningen av faglig utveksling blir understreket, samt muligheten til å undersøke større sammenhengende områder og forstå studieområdet i større sammenheng.

### Basert på erfaringene så langt: Hva er etter din vurdering de største svakhetene ved prøveprosjektet?

Når det gjelder vurderinger av de største svakhetene ved prøveprosjektet fremheves særlig usikkerheten og forsinkelsene på tidspunktet da undersøkelsen ble gjennomført.

Denne usikkerheten har oppstått på grunn av manglende planvedtak, og kommer til uttrykk i flere av svarene. Følgende uttalelser illustrerer dette:

*«Usikkerhetene og forsinkelsene knyttet til planvedtak og korridorvalg, og hvilke konsekvenser det får for vurderinger og for bevaring av kulturminner»*

og

*«...at vi ikke har mulighet til å planlegge, og at de kulturminnefaglige vurderingene dermed blir svakere.»*

Flere pekte på at forsinkelsene førte til at de kulturminnefaglige vurderingene ble svakere og at man ikke får den sømløse overgangen mellom registrering og utgraving som først var tenkt. Noe av gevinsten ved å gjøre registrering og utgraving i felleskap ble dermed borte, og mulighetene som ligger i denne arbeidsformen ble dermed heller ikke fullt ut testet.

Det pekes også på høy administrativ tidsbruk og at prøveprosjektet kan lede til unødvendig utgraving. Dessuten pekes det på at det vurderes å være en betydelig økt tidsbruk for partene.

### Hva synes du samlet sett man har oppnådd i prøveprosjektet hittil?

Avslutningsvis ble det også stilt spørsmål om hva respondentene synes man samlet sett hadde oppnådd i prøveprosjektet på dette tidspunktet.

Igjen trekker de fleste frem tettere samarbeid mellom institusjonene og tiltakshaver, og at det er en fordel med systematisk utprøving av en ny måte å jobbe på. Verdien av å prøve ut nye måter å jobbe på, både forvaltningsmessig og teknologisk i felt er positivt, ifølge kommentarene. Alt dette er forhold som bidrar til å gi bedre innsikt i hverandres arbeidsoppgaver.

Flere var også opptatt av at felles formidling av arkeologiske metoder og funn. De pekes også på at de arkeologiske funnene hadde gitt verdifull kunnskap i et lite utforsket område mellom kyst og fjell.



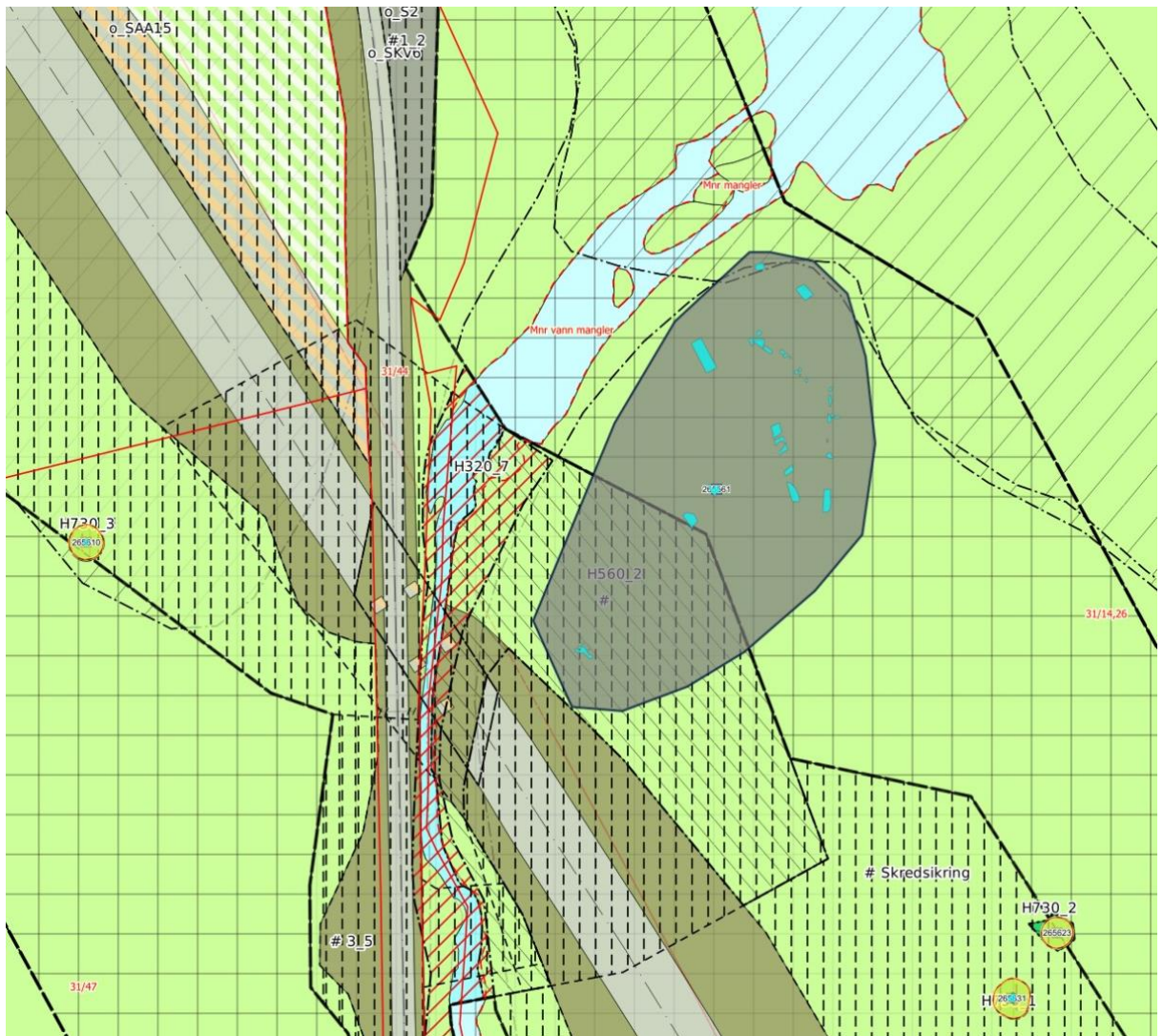


Figur B.3 Haraland 3/Gjesdal (lokalitet 265544 )



Kilde: Riksantikvaren

Figur B.4 Opsal 2/Gjesdal (lokalitet 265561)



Kilde: Rogaland fylkeskommune





Vista Analyse AS  
Meltzers gate 4  
0257 Oslo

[post@vista-analyse.no](mailto:post@vista-analyse.no)  
[vista-analyse.no](http://vista-analyse.no)