



Rapport 2020/16 | For Nye Veier



Evaluering av prøveprosjektet *Arkeologi på nye veier*

Status i første fase

Sidsel Sverdrup, Ingeborg Rasmussen og Jens Furuholmen

Dokumentdetaljer

Tittel	Evaluering av prøveprosjektet <i>Arkeologi på nye veier</i>
Rapportnummer	2020/16
ISBN	978-82-8126-472-4
Forfattere	Sidsel Sverdrup, Ingeborg Rasmussen, Jens Furuholmen
Prosjektleder	Sidsel Sverdrup
Kvalitetssikrer	Haakon Vennemo
Oppdragsgiver	Nye Veier
Dato for ferdigstilling	15. mai
Tilgjengelighet	Offentlig
Nøkkelord	Evaluering, forvaltningspraksis, arkeologi

Om Vista Analyse

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

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.

Innhold

Sammendrag	5
1 Innledning og bakgrunn.....	9
2 Evalueringen.....	11
3 Dagens praksis.....	15
3.1 Planlegging av en ny vei	15
3.2 Forvaltning av arkeologiske kulturminner	16
4 Prøveprosjektet.....	18
5 Observasjoner i møter.....	20
6 Sammenstilling av svar fra intervjuene.....	21
6.1 Vurdering før oppstart	21
6.2 Planlegging og samarbeid	22
6.3 Rolle- og ansvarsfordeling	23
6.4 Hensyn til vern	25
6.5 Problemer og utfordringer	27
6.6 Vurdering av status	29
6.7 Inngrepsfrie metoder	30
7 Konklusjoner.....	32
8 Referanser	38
A Intervjuguide Fase 1 – september 2019.	39

Forord

Vista Analyse har fått i oppdrag av Nye Veier å evaluere prøveprosjektet Arkeologi på nye veier. Evalueringen var en forutsetning fra Riksantikvaren da de aksepterte prøveprosjektet (Riksantikvaren, 2018).

Prøveprosjektet startet opp i februar 2019. Arbeidet med evalueringen ble påbegynt i august 2019 og skal vare til oktober 2022.

Datainnsamling, analyse og rapportskrivning som danner grunnlag for foreliggende rapport har funnet sted i perioden fra august til desember 2019. En viktig del av datagrunnlaget i denne rapporten består av intervjuer med de sentrale aktørene i prøveprosjektet. Vi ønsker å takke samtlige for deltakelsen!

Vista Analyse ønsker også å takke kontaktperson hos Nye Veier, Jon Terje Ekeland, for godt og konstruktivt samarbeid.

17. april 2020

Sidsel Sverdrup
Partner, professor dr.polit.
Vista Analyse AS

Ingeborg Rasmussen
Partner
Vista Analyse AS

Sammendrag

Denne rapporten gir et første systematisert innblikk i erfaringer fra prøveprosjektet Arkeologi på nye veier. Rapporten er basert på: (1) dokumenter om forvaltningssystemet for arkeologi, prosjektbeskrivelsen og avtaler mellom partene i prosjektet; (2) observasjoner fra møter og møtereferater; (3) deltakernes erfaringer og vurderinger fra oppstart av prøveprosjektet og dets første fase. Det tredje punktet bygger på semi-strukturerte intervjuer med samtlige aktører fra de deltagende institusjonene.

Prøveprosjektet startet opp i februar 2019, og arbeidet med evalueringen ble påbegynt i august 2019. Datainnsamling, analyse og rapportskrivning har funnet sted i perioden fra august til desember 2019. Foreliggende delrapport omhandler første fase i prøveprosjektet – fra oppstarten i februar 2019, frem til november 2019. Da krysset prosjektet grensen fra Rogaland til Agder.

Formålet med forsøksprosjektet er å vurdere mulighetsrommet for en ny forvaltningspraksis og nye samarbeidsformer. Hovedspørsmålet evalueringen skal gi svar på er om en ny forvaltningspraksis vil være hensiktsmessig og gjennomførbar. For å svar på dette spørsmålet har vi formulert følgende delproblemstillinger:

- Hvilke erfaringer har framkommet i prøveprosjektet?
- Hvilke gevinster har man oppnådd knyttet til tids- og ressursbruk for alle involverte parter i prøveprosjektet?
- Hvordan vurderer deltakerne i prøveprosjektet arbeidsprosessene i løpet av perioden?
- Hvordan har samarbeidet mellom involverte aktører vært?
- I hvilken grad er målene innfridd?
- Hvilken innflytelse kan ny teknologi ha på arkeologiske utgravinger?
- Hvilke styrker, svakheter, utfordringer og muligheter ligger i prøveprosjektet?

Samtlige problemstillinger skal behandles gjennom hele evalueringsperioden. De er også tatt opp i foreliggende rapport, men ikke alle er mulig å besvare på dette tidlige stadiet i prosessen. Rapporten gir imidlertid et viktig utgangspunkt for å beskrive startfasen i prosjektet, samtidig som resultatene fra denne første fasen vil være med i det videre arbeidet med evalueringen som skal pågå til 2022. En slik evaluering kalles for følgeforskning, eller formativ dialogbasert prosessevaluering.

I resten av sammendraget oppsummerer vi våre hovedfunn. De står nærmere beskrevet i kapittel 7.

Hurtig oppstart gir problemer

Det er en rådende oppfatning blant intervjuobjektene at prosjektet har blitt startet uten at de arkeologiske institusjonene har blitt tilstrekkelig hørt, og at de har fått for lite tid til å planlegge for prosjektet. Samtidig ble et notat fra Riksantikvaren om prøveprosjektet sendt for innspill til fylkeskommunene og museene før oppstart. Innspill og forslag til endringer ble gjennomgått på et møte i mars. Riksantikvaren gikk gjennom notatet med møtedeltagerne og la frem tekst/formuleringer som de ønsket endret, flyttet eller strøket.

Det er tydelig fra intervjuene at prøveprosjektet kom brått på deltagerne. Vi vurderer at prosjektet har politisk prioritet, og at det derfor var viktig å igangsette prosjektet hurtig. Så langt har aktørene håndtert oppstarten og usikkerheten på en god måte. I fremtidige prosjekter mener vi likevel at det vil være

fordelaktig for fylkeskommunen og museene å få bedre tid til å planlegge sin aktivitet og rekruttere ansatte.

Uenighet om dagens lover og retningslinjer

Mange av aktørene tror bakgrunnen for prøveprosjektet er en oppfattelse av at arkeologi forsinker utbygging av veier. Dette på tross av at det aldri omtales slik i prosjektplanen eller andre saksdokumenter. Arkeologi oppleves imidlertid ikke som forsinkende blant flertallet av aktørene. Det pekes i stedet på grunnerverv og planprosesser som årsaker til at utbyggingssaker tar lang tid. Samtidig er det andre som mener arkeologi tar unødvendig lang tid på grunn av lover og retningslinjer for kulturminneforvaltningen. De mener prøveprosjektet organiserer forvaltningen på en måte som vil gi effektivitetsgevinster.

Vi bemerker at det i denne sammenheng er vesentlig å skille mellom kulturminneforvaltningen og gjeldende rutiner og prosesser i forbindelse med arkeologiske granskninger. Prøveprosjektet er rettet mot prosessene, der raskere gjennomføring kan være et utfall av endret forvaltningspraksis.

Bekymring over at kulturminner som ikke blir berørt av veiutbyggingen undersøkes/utgraves

Basert på informasjon fra intervjuer, er den største mulige faren ved prosjektet at kulturminner som senere viser seg å ikke bli berørt av veiutbyggingen blir undersøkt/utgravd. Det ble også vektlagt da Riksantikvaren (2018) innvilget prosjektet.

For å unngå at det undersøkes/utgraves kulturminner som uansett ikke blir berørt av veien, blir alle lokalitetene diskutert i arbeidsgruppa. Alle parter har anledning til å komme med innspill, og man vektlegger at det ikke skal undersøkes mer enn nødvendig.

Prosjektet har store potensielle samfunnsøkonomiske gevinster

Vi vurderer de forventede gevinstene av prosjektet som todelt. Raskere planprosesser og utbygginger gi samfunnsøkonomiske gevinster i form av mer effektive utbyggingsprosesser og økt trafikanntytte. I tillegg skal bedre samhandling og samarbeidsprosesser mellom ulike aktører bidra til bedre ivaretagelse av kulturminner og mer en effektiv forvaltningspraksis på dette område.

Forsinkede kommunedelplaner gir utsettelse

Den viktigste uforutsette hendelsen så langt i prosjektet er at kommunedelplanen for Bjerkreim og Eigersund er forsinket som følge av usikkerhet knyttet til vedtak av korridor i Rogaland, R1 eller R2. Det har skapt usikkerhet for prøveprosjektet. Man har vært nødt til å utsette arbeidet i de to kommunene til korridor er valgt, og flere aktører er bekymret for at det vil føre til mye arbeid mot slutten av prosjektet. Samtidig er det kun positive tilbakemeldinger på hvordan problemet har blitt håndtert i arbeidsgruppen. Vi mener også at problemet har blitt håndtert på en god måte.

Møtearena anses som nødvendig

Hvis forvaltningssystemet i prøveprosjektet skal iverksettes, anser aktørene det som nødvendig med hyppige møter med de involverte aktørene, i hvert fall for store samferdselsprosjekter. Møtene kan

gjærne avholdes to ganger i måneden, slik som i arbeidsgruppen. Det er imidlertid kostbart. Dette er et punkt som vil følges opp i den videre evalueringen med tanke på læring, der det også er naturlig å vurdere mulige effektiviseringer for å få ned ressursbruken uten at kvaliteten rammes.

Arbeidsgruppen blir beskrevet som svært nyttig, og møtene er avgjørende for å få flyt i det øvrige arbeidet. Tilbakemeldingene om styringsgruppa er mer blandet. Noen mener den oppfyller sin rolle ved å trekke de store linjene i prosjektet, og informere ledere. Andre mener gruppa i praksis styrer lite, og derfor er overflødig. Rolle- og oppgavedelingen mellom de to gruppene framstår dermed som uklar. De som mener dette, ønsker tydeligere retning og rolledeling mellom arbeids- og styringsgruppen. Vi anbefaler at styringsgruppens rolle og mandat tydeliggjøres. Det er behov for tydeligere avgrensninger både mot prosjektgruppen og mot prosjekteierne.

Positivt med samarbeid i kulturminneforvaltningen

Selv om flere aktører er skeptiske til prosjektet, finnes det et gjennomgående ønske om å gjennomføre prosjektet på best mulig måte. Nesten alle uttrykker uoppfordret at de er positive til å prøve ut nye måter å jobbe på.

Den rådende oppfatningen blant aktørene er at det er positivt med mer samarbeid mellom landsdelsmuseene, fylkeskommunene og de maritime museene. Begrunnelsen er at det kan virke effektiviserende, føre til kunnskapsdeling mellom institusjonene, og styrke det arkeologiske fagmiljøet. Det vil igjen øke kvaliteten på arbeidet som blir gjennomført. De fleste mener den største effektiviseringsgevinsten kommer som følge av at man forkorter tiden mellom registrering og utgraving av kulturminner.

I prosjektet jobber institusjoner med ansvar for kulturminner på land og i vann sammen om å planlegge og gjennomføre registrering og utgraving. Det er nytt at et prosjekt som dette integrerer de maritime arkeologiske museene på denne måten. Det muliggjør et sammenhengende arbeid mellom kulturminner på land og i vann og vassdrag.

Vi har ikke observert annet enn godt samarbeid mellom institusjonene, og ser ingen fare for at interessekonflikter eller gamle vaner skal stå i veien for prosjektet. Vår oppfatning er at deltagerne er svært samarbeidsvillige og tilpasningsdyktige.

Delt i synet om konsolidering av oppgaver i kulturminneforvaltningen

Flere av aktørene er bekymret for at prøveprosjektet utfordrer fordelingen av interesser i kulturminneforvaltningen. Grunnen er at fylkeskommunene og landsdelsmuseene gjennomfører registreringer og utgravninger i prosjektet sammen. Når dispensasjonsmyndigheten i tillegg blir overført til fylkeskommunene med regionreformen i 2020, kan det gi insentiv til å gjennomføre flere utgravninger enn nødvendig. Man kaller det gjerne å sette bukken til å passe havresekken. Flere aktører minner om at dagens ansvarsfordeling ble opprettet av en grunn, og er negative til at fylkeskommunen har ansvar for utgraving og dispensasjon, samtidig som den medvirker i utgraving. Flytting av dispensasjonsmyndighet er for øvrig uavhengig av prosjektet.

Andre er uenige i dette synet. De mener prøveprosjektet ikke innebærer at ansvar for registrering, dispensasjon og utgravning samles. Videre mener de at institusjonene har den samme myndigheten in-

nenfor prosjektets rammer som ellers. Det vil si at det er fylkeskommunene som er ansvarlig for registreringene og dispensasjonssøknader, Riksantikvaren som godkjenner budsjettene for utgravninger og museene som står for selve utgravningene.

I den videre evalueringen vil vi forsøke å følge opp dette spørsmålet der vi særlig vil vurdere om, og eventuelt hvordan, flytting av dispensasjonsmyndighet påvirker de endringene som testes i forsøksprosjektet.

Hvilken innflytelse kan bruk av ny teknologi ha?

I prosjektbeskrivelsen heter det at det skal benyttes georadar og andre inngrepsfrie registreringsmetoder der det er mulig. Det er for tidlig å si hva georadar har bidratt med i prosjektet, men vi har i stedet spurt aktørene om hvilken rolle teknologien kan spille fremover. Vi har i denne delrapporten diskutert georadar. Andre inngrepsfrie metoder blir diskutert i fremtidige rapporter i denne evalueringen.

Det er variasjon i hvor positive aktørene stiller seg til georadar. Den rådende oppfatningen er uansett at georadar kan være et nyttig supplement til tradisjonelle metoder, men det er ulike synspunkter på om, og eventuelt under hvilke betingelser, georadar eller andre inngrepsfrie metoder kan være et fullverdig substitutt til tradisjonelle arkeologiske undersøkelser. I den videre evalueringen vil vi rette en større oppmerksomhet på bruk av ny teknologi med tanke på å forbedre planleggingen av registrering/utgraving og bidra til redusert omfang av graving.

1 Innledning og bakgrunn

Nye Veier ønsker å forenkle, fornye og forbedre planlegging og utbygging av viktige veistrekninger i Norge. De har derfor fått tillatelse fra Riksantikvaren til å gjennomføre et prøveprosjekt der det gis dispensasjon fra kulturminnelovens bestemmelser om automatisk fredning på overordnet plannivå, slik at arkeologiske registreringer og undersøkelser (utgravninger) kan foregå før kommunalt reguleringsplanvedtak. Nye Veier har mottatt et avklaringsbrev fra Riksantikvaren hvor det slås fast at det skal engasjeres ekstern bistand for evaluering av prøveprosjektet.

Målene med prøveprosjektet er å:

1. Teste en alternativ forvaltningspraksis som innebærer nye samarbeidsformer mellom fylkeskommune, forvaltningsmuseum og tiltakshaver ved planlegging og gjennomføring av et stort samferdselstiltak.
2. Gjennomføre arkeologiske registreringer (oppfyllelse av undersøkelsesplikten kulturminneloven § 9) på kommune(del-)plannivå.
3. Behandle dispensasjoner etter kulturminneloven § 8 første ledd, og eventuelt kulturminneloven § 14 andre ledd før kommunalt reguleringsplanvedtak.
4. Gjennomføre arkeologiske utgravninger før reguleringsplanvedtak, samt byggestart på hele strekningen umiddelbart etter reguleringsplanvedtak.
5. Teste inngrepsfrie geofysiske metoder i stor skala, for å vurdere om det kan bidra til å redusere behovet for maskinell sjakting ved registrering. Det karakteriseres som et delmål.

Riksantikvaren har avklart prosjektet med Klima- og miljødepartementet, og de har anbefalt at det igangsettes et slikt prøveprosjekt under forutsetning av at det skjer innen forsvarlige faglige og rettslige rammer, og at det ikke medfører økte kostnader for kulturminneforvaltningen.

Departementet mener at dispensasjon fra kulturminneloven i prøveprosjektet skal gis etter kulturminneloven § 8 første ledd, Søknad/melding om dispensasjon. Her stadfestes følgende:

Alle som ønsker å gjennomføre et tiltak som kan virke inn på/medføre inngrep i et automatisk fredet kulturminne, må søke Riksantikvaren om dispensasjon fra kulturminneloven.

Dersom Riksantikvaren gir tillatelse til å gjennomføre tiltaket, kan Riksantikvaren stille vilkår for tillatelsen, typisk arkeologisk gransking eller overvåking.

Det er tiltak som ikke krever arealplan som behandles etter kulturminneloven § 8 første ledd.

Kulturminneloven § 9 omhandler Undersøkelsesplikt, og stadfester følgende:

Ved planlegging av offentlige og større private tiltak plikter den ansvarlige leder eller det ansvarlige forvaltningsorgan å undersøke om tiltaket vil virke inn på automatisk fredete kulturminner på en måte som nevnt i § 3 første ledd, jf. § 8 første ledd.

Kulturminneloven § 10 omhandler Utgifter til særskilt gransking, og stadfester følgende:

Utgifter til særskilt gransking av automatisk fredete kulturminner eller særskilte tiltak for å verne dem på grunn av tiltak som nevnt i §§ 8, 9 og 14 bæres av tiltakshaveren.

Riksantikvaren bekreftet i møte med Nye Veier i oktober 2018 at det aktuelle prøveprosjektet ble akseptert. Samtidig ble det avklart at prøveprosjektet skulle gjelde en bestemt veistrekning, også dette i tråd med anbefalinger fra Riksantikvaren og Klima- og miljødepartementet.

Veianlegget som inngår i prøveprosjektet gjelder planlegging og utbygging av E39 på strekningen mellom Lyngdal-vest og Ålgård. Dette inkluderer også alle nødvendige kryssløsninger, tilkomstveier, anleggs- og riggområder, massetak, overvannshåndtering, utslipp og lignende, som følger av prosjektet.

Med bakgrunn i Nye Veiers todeling av utbyggingsprosjektet, er det også naturlig å dele prøveprosjektet i to delprosjekter. Den ene er strekningen Ålgård–Ualand (Gjesdal, Bjerkreim, Eigersund og Lund kommuner i Rogaland) med planlagt byggestart 3. kvartal 2021. Den andre strekningen gjelder Ualand-Lyngdal vest (Lund kommune i Rogaland og Flekkefjord og Lyngdal kommuner i Vest-Agder), og her er planlagt byggestart ikke fastsatt ved oppstart av prøveprosjektet.

Riksantikvaren har i brev fra 25. oktober 2018 også gitt uttrykk for at både Kultur- og miljødepartementet og Riksantikvaren ser det som svært uheldig dersom prøveprosjektet fører til at det gjennomføres inngrep i og fjerning av automatisk fredede kulturminner som ikke vil bli berørt av en kommende utbygging, og det påpekes at det er nødvendig at det tas sikte på å minimere muligheten for et slikt resultat.

Riksantikvaren peker på at automatisk fredede kulturminner er unike kilder til kunnskap om vår historie, og representerer en begrenset ressurs med hensyn til både forskning, formidling og opplevelse. Derfor representerer de noe annet enn bare økonomiske utgifter knyttet til totalkostnader for et utbyggingsprosjekt. Riksantikvaren framholder dessuten at deres erfaring er at arkeologiske undersøkelser ikke forsinker veibygging i dag. Med de angitte forbeholdene aksepteres likevel oppstart og gjennomføring av prøveprosjektet.

I prøveprosjektet skal fylkeskommunene og museene i fellesskap planlegge og gjennomføre hele registrerings- og utgravingsprosjektet som ett prosjekt.

Når museene er med i registreringsarbeidet og dermed er medvirkende i innhenting av grunndata for senere prosjektering og planlegging av utgravningene, er målsetningen at det skal bidra til en vellykket faseovergang fra registrering til utgraving.

Prøveprosjektet ble startet opp i februar 2019, og gjelder inntil videre (fra oppstart) til E39-strekningen Ålgård-Lyngdal vest er ferdigstilt, og evalueringen av prosjektet er sluttført.

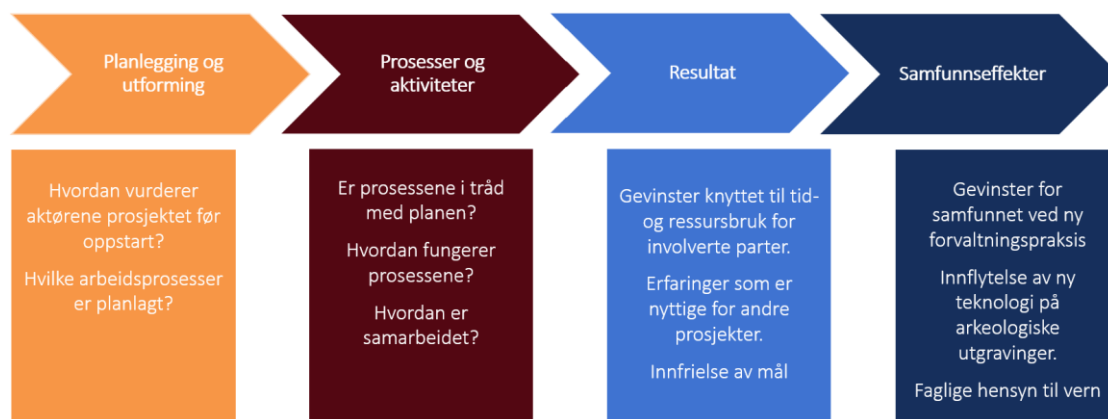
2 Evalueringen

Vista Analyse skal gjennomføre en evaluering over perioden prøveprosjektet pågår. Prøveprosjektet startet opp i februar 2019, mens arbeidet med evalueringen ble påbegynt i august 2019.

Evalueringsopplegget

I arbeidet med evalueringen benyttes elementer fra OECDs modell for evaluering, som blir 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) Planlegging og utforming; (2) prosesser og aktiviteter; (3) resultater for deltagere; og (4) måling av samfunnseffekter.

Figur 2-1 Opplegg for evalueringen



Kilde: Vista Analyse

Foreliggende evaluering kan karakteriseres som følgeforskning. Den har imidlertid flere målsettinger, og dette peker på behov for en kombinasjon av flere evalueringstilnærminger. Dels skal det som skjer i prøveprosjektet beskrives og analyseres. Dels skal det vurderes om og i hvilken grad man får til det man ønsker med hensyn til en ny forvaltningspraksis. Dels skal det i tillegg foretas en vurdering av behov for kvalitetsforbedring av den nye måten å arbeide på.

Evalueringen har et langsiktig perspektiv, og pågår over tre år. Dette innebærer at alle målsettingene ikke bare skal analyseres på ett tidspunkt, men snarere som en løpende prosess. Evalueringsspørsmålene som reises er resultatorienterte, samtidig som de er prosessorienterte og i tillegg forbedringsorienterte. Det ønskes med andre ord en resultatpresentasjon knyttet til både virkemidler og måloppnåelse. Samtidig ønskes det en prosesstilnærming av de samme forholdene, samt råd om hvordan kvaliteten eventuelt kan eller bør forbedres, også dette i relasjon til de samme virkemidlene og målsettingene med dem. Helheten dette knippet av spørsmål representerer kan best karakteriseres som en kompleks evaluering, eller som en evaluering av komplekse sammenhenger. Det er således ikke kun én enkelt evalueringstilnærming som er aktuell å benytte, men snarere en kombinasjon av målevaluering og prosessevaluering, men hvor det overordnede grepet kan karakteriseres som følgeforskning eller følgeevaluering.

Siktemålet med de ulike evalueringstilnærmingene er ulikt. *Målevalueringen* har søkelyset på om og i hvilken grad målene med selve prøveprosjektet er nådd, i den perioden evalueringen skal pågå. Hensikten med en målevaluering er å vurdere om målene man satte opp i utgangspunktet ble oppnådd, eller ikke. En målevaluering blir utført når prosjektet som skal evalueres er ferdig. For å kunne vurdere endringer og måloppnåelse er det nødvendig å etablere en baseline ved prosjektstart av både prøveprosjektet og av evalueringen. På denne måten blir en utgangsposisjon beskrevet, og det tidfestes et utgangspunkt dels for sammenlikning av måloppnåelse, og dels for vurdering av hvordan prosessen med hensyn til endring, utvikling og forbedring skjer over den samme perioden. Alle disse forholdene studeres imidlertid også som en prosess på tre ulike tidspunkt i løpet av prosjektet, med sammenlikning av måloppnåelse på t1, og intervallene t2 og t3 i en tidslinje. Det deskriptive elementet vil være framtrædende i studien. Dette studiet av prosessen, eller *prosessevalueringen*, har søkelyset på utvikling og endring av ulike forhold knyttet til erfaringer, i lys av organisatoriske og strukturelle forhold, og samspillet mellom disse. Også i prosesstilnærmingen vil et deskriptivt element være framtrædende. Evalueringen går imidlertid noe lenger enn det, fordi prøveprosjektet er under utvikling og utprøving, og samhandling med og feedback fra forskerne kan være ett av virkemidlene som tenkes brukt for å forbedre prosjektet. Det overordnede grepet som karakteriserer hele evalueringen kan derfor betegnes som *følgforskning eller følgeevaluering, eller formativ dialogbasert prosessevaluering*. Fokus er på sammenhengen mellom de virkemidlene som er iverksatt og de mål man ønsker at tiltaket som helhet skal forholde seg til.

Sammenlikning og baseline

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 baseline for det som skal måles, og som man søker å utvikle. For å kunne studere endring må man sammenlikne etablert praksis slik denne er beskrevet i kapittel 3. For prøveprosjektets del innebærer dette at dagens praksis gir et viktig utgangspunkt, sammenliknet med praksis som forsøkes utviklet gjennom prøveprosjektet.

I denne sammenheng etablerer vi flere former for baseline. De kan studeres uavhengig av hverandre, men de henger likevel nøye sammen. For det første blir det etablert et utgangspunkt for sammenlikningen, gjennom en *baseline* (t1) (referansepunkt) som er sammenfallende i tid med oppstart av prøveprosjektet. Målsettingene, slik de er formulert i foreliggende dokumenter, danner et viktig utgangspunkt for baseline i denne studien. I disse målsettingene er det tydeliggjort hva målene er, og hvordan man søker å nå dem. Langt på vei foreligger det også en konkretisering av målene. Dette gir følgelig et viktig utgangspunkt for sammenlikning.

Den andre innfallsvinkelen for sammenlikning finner vi gjennom måten vi innhenter data på, ved hjelp av semi-strukturerte intervjuer som sikter mot å fange opp erfaringer på organisasjonsnivå og/eller individnivå på tre forskjellige tidspunkter; t1, t2 og t3, med om lag 1 års mellomrom. Gjennom sammenlikning av svarene på disse tre tidspunktene får vi inntak til informasjon om så vel måloppnåelse som eventuelle endringer og erfaringer med forløp av prøveprosjektet.

Konkret innebærer dette at vi vil følge prosesser og aktiviteter i prøveprosjektet. Det innebærer å gjøre dokumentanalyse, intervju involverte aktører, samt delta som observatør i sentrale møter. For å utrede muligheten for en ny forvaltningspraksis for arkeologiske utgravinger vil vi også kartlegge prosesser og aktiviteter i dagens system. Vi gjennomfører semi-strukturerte intervjuer med alle de åtte involverte

aktørene, både medlemmer av arbeidsgruppa og styringsgruppa. Vi spør om blant annet: (1) Deltagerens syn på arbeidsprosessene i prosjektet; (2) hvordan samarbeidet fungerer; (3) om målene for prosjektet er innfridd; (4) hvor hensiktsmessig den eksisterende rolle- og ansvarsfordelingen er; og (5) hvorvidt hensyn til vern blir ivaretatt. Data fra intervjuene analyseres ved å gjennomføre deskriptive analyser av tendenser, sammenfall og skillelinjer i svarene til aktørene.

Prosjektresultat (brukereffekter) omhandler gevinster og kostnader for de åtte involverte aktørene. I intervjuene spørres det derfor også om tids- og ressursbruk ved prøveprosjektet. Det spørres også om tidligere tids- og ressursbruk for prosjekter med dagens forvaltningspraksis. På den måten får man et grunnlag som kan brukes til å sammenligne gevinster og kostnader ved den nye og den gamle forvaltningspraksisen.

Når vi måler samfunnseffekter spiller brukereffekter en rolle, men da gjelder også effekter som er av betydning for enkeltpersoner, og dermed samfunnet som helhet. Viktige samfunnseffekter er for eksempel hvor mye tid trafikanter sparer hvis veiprojekter blir fullført tidligere, eller hva vi sitter igjen med av kulturminner som følge av prøveprosjektet. Samfunnseffektene vil sammenlignes med dagens forvaltning av arkeologiske utgravinger som referansepunkt.

I sammenligningen mellom de to forvaltningspraksisene vil vi vektlegge effektivitet og faglige hensyn til vern, men også hvorvidt ny forvaltning kan ha en demokratiserende effekt på hva som blir vernet. Det vil være et innspill i vurderingen om å etablere en ny standardisert forvaltningspraksis for utgravinger. Basert på våre analyser og konklusjoner vil vi skrive et kapittel med erfaringer som kan være nyttig i andre prosjekter. Vi vil også vurdere hvilken rolle nye teknologi vil ha på arkeologiske utgravinger. Da vil vi gjennomføre en SWOT-analyse av styrker, svakheter, muligheter og utfordringer.

Konkret vil sammenlikningen måtte ta utgangspunkt i hvordan praksis og prosesser gjennomføres i dag, og vurdere dette i forhold til den praksis man ønsker å etablere gjennom prosessene prøveprosjektet. Nedenstående figurer, hentet fra Nye Veier, gir en enkel framstilling av forholdet.

Figur 2-2 Dagens prosess



Kilde: Nye veier

Figur 2-3 Endret prosess gjennom prøveprosjektet



Kilde: Nye veier

Det redegjøres nærmere for disse forholdene i de to påfølgende kapitlene.

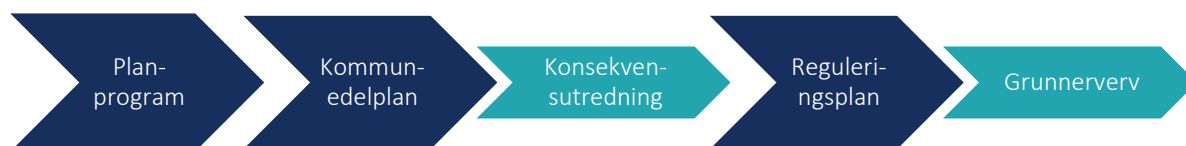
I foreliggende delrapport beskrives kort dagens praksis, samt hva prøveprosjektet sikter mot. Deretter redegjøres det kort for observasjoner Vista Analyse har gjort, samt for erfaringer de deltakende aktørene har så langt med prøveprosjektet. Disse er innhentet gjennom semi-strukturerte, kvalitative intervjuer. Samlet danner dette utgangspunkt for t1. I påfølgende faser i prosjektet blir disse resultatene trukket med når videre erfaringer skal trekkes opp på t2 og t3. Dette innebærer at de samlede problemstillingene, slik de er presentert foran, ikke blir helhetlig drøftet før den siste rapporten foreligger, når selve prøveprosjektet er avsluttet.

3 Dagens praksis

3.1 Planlegging av en ny vei

Et stort utbyggingsprosjekt må gjennom flere runder med planlegging, som vist i Figur 3-1. Utbyggingsprosjekter består av de tre hovedfasene planprogram, kommunedelplan og reguleringsplan. I tillegg er det to mindre faser i form av konsekvensutredning og grunnerverv (Statens Vegvesen, 2019a).

Figur 3-1 Planfasene i et veiprojekt



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**. Konsekvensutredningen blir utarbeidet en gang i løpet av planprosessen, som regel i forbindelse med enten kommunedelplanen eller reguleringsplanen (Statens vegvesen, 2019b).

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.

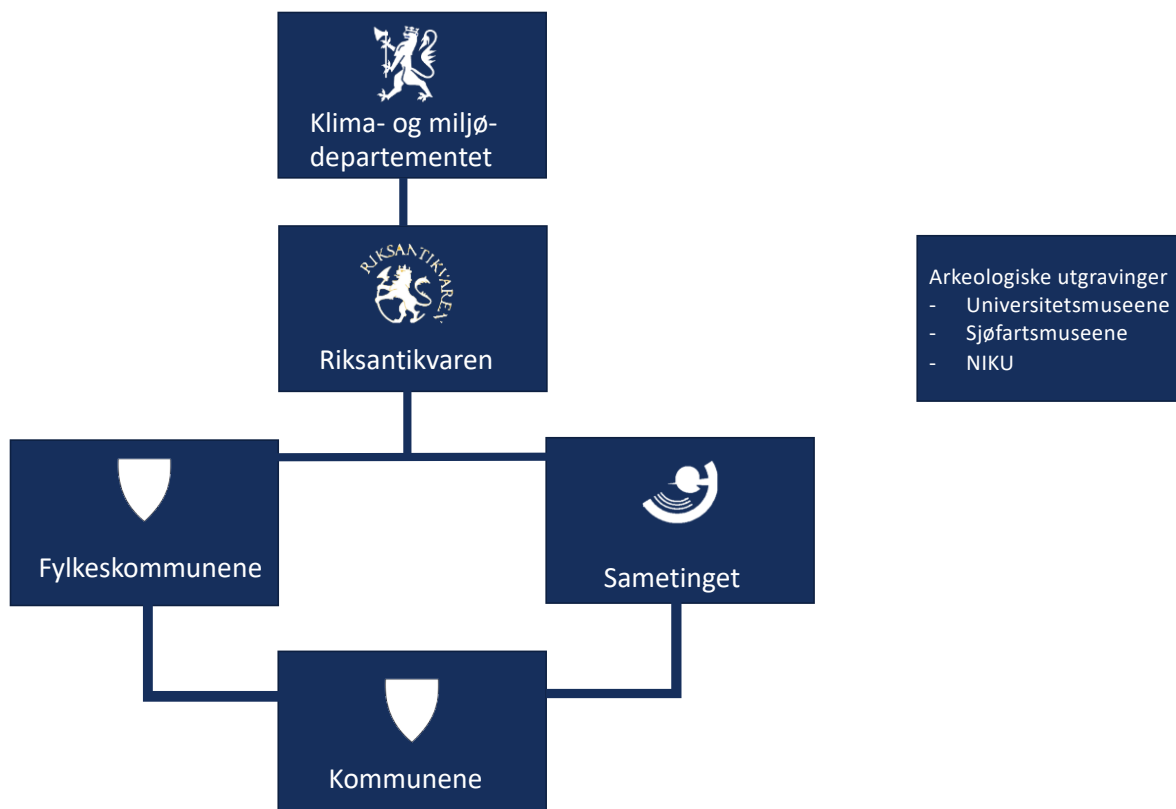
Reguleringsplanen er tredje og siste steg i planleggingen av en stor veiutbygging (Statens vegvesen, 2019d). Det er en detaljering av det som er vedtatt i kommunedelplanen. Under utarbeidelsen av reguleringsplanen må fylkeskommunen utføre arkeologiske registreringer i området som blir berørt av registreringer. 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 framtidige 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.

3.2 Forvaltning av arkeologiske kulturminner

Flere offentlige aktører har ansvar for forvaltning av kulturminner som er fra før 1537, og dermed er automatisk fredet (Riksantikvaren, 2019b). I dette avsnittet er en oversikt over hvem som har ansvar for hva. En detaljert beskrivelse av ansvar og myndighet finnes i *Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven*.

Figur 3-2 Forvaltningsnivåer innen arkeologi



Kilde: Riksantikvaren

Kommunene har i oppgave å sikre arkeologiske kulturminner gjennom arealplanlegging, men har ingen myndighet etter kulturminneloven (Riksantikvaren, 2019b).

Hovedansvaret for forvaltningen av arkeologiske kulturminner ligger hos **fylkeskommunene** (Riksantikvaren, 2019b). **Sametinget** har ansvar for samiske arkeologiske kulturminner. I forbindelse med plan og utbyggingsaker kan fylkeskommunen kreve at det skal foretas arkeologiske registreringer innenfor et planområde (Aust-Agder fylkeskommune, 2019). Tiltakshaver har plikt til å undersøke om tiltaket vil påvirke automatisk fredete kulturminner. Arkeologene hos fylkeskommunen kan også gjennomføre nødvendige arkeologiske registreringer (Riksantikvaren, 2019b). For veiprosjekter skjer det i forbindelse med utarbeidingen av reguleringsplanen, jf. avsnitt 3.1 (Riksantikvaren, 2020). Merk at registrering er et tidligere stadium i den arkeologiske prosessen enn utgraving.

Dersom et tiltak vil påvirke et arkeologisk kulturminne som er automatisk fredet, kan **Riksantikvaren** gi dispensasjon for inngrep (Riksantikvaren, 2019b). I tillegg til dispensasjonsmyndighet har Riksantikvaren

et særlig ansvar for flere av de arkeologiske kulturminnene fra middelalderen. I forbindelse med regionreformen vil retten til dispensasjonsvedtak overføres fylkeskommunen fra og med 2020 (Klima- og miljødepartementet, 2018). Det skal rendyrke Riksantikvaren som direktorat.

[Klima- og miljødepartementet](#) gir overordnede politiske føringer og behandler klager på vedtak som er fattet av Riksantikvaren (Riksantikvaren, 2019b).

Lovpålagte arkeologiske utgravninger utføres av flere forvaltningsinstitusjoner etter deres geografiske og faglige ansvarsområder (Riksantikvaren, 2019b). Automatisk fredete kulturminner undersøkes hovedsakelig av de fem arkeologiske [universitetsmuseene](#) i Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø. [Norsk institutt for kulturminneforskning](#) (NIKU) undersøker de arkeologiske kulturminnene fra middelalderen som Riksantikvaren har et særskilt ansvar for. Skipsfunn og kulturminner under vann undersøkes av [sjøfartsmuseene](#). De gjennomfører også arkeologiske registreringer under vann (Riksantikvaren, 2020). Arkeologiske undersøkelser gjennomføres når reguleringsplanene er vedtatt, jf. avsnitt 3.1 (Riksantikvaren, 2020).

Myrvold og Holm (2012) beskriver kulturminneforvaltningen som en tredelt beslutningsmodell. Fylkeskommunen har ansvaret som varslingsmyndighet og foretar den første kartleggingen på stedet. Unntaket er undersøkelser under vann, som gjennomføres av sjøfartsmuseene. Universitetsmuseene og NIKU foreslår den faglige utredningen og kommer med anbefalinger, og Riksantikvaren er beslutningsmyndighet.

4 Prøveprosjektet

Med dagens praksis, kan arkeologiske undersøkelser først gjennomføres når reguleringsplanene er vedtatt (Riksantikvaren, 2019a). For *Prøveprosjekt arkeologi på nye veier* har Riksantikvaren åpnet for at arkeologiske undersøkelser kan skje basert på vedtatt kommunedelplan for strekningen. Dagens praksis kan bety at starten på anleggsarbeidet på dette prosjektet kommer både ett og to år etter at kommunene har vedtatt reguleringsplanene. Prøveprosjektet kan føre til at veien åpnes tidligere.

Forslaget til kommunedelplan for E39 mellom Lyngdal og Ålgård gir en flere hundre meter bred korridor (Riksantikvaren, 2019a). Innenfor denne korridoren skal Nye Veier finne den veilinjen som gir best samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det kan bety at det blir gjort registreringer og utgravinger på andre steder enn der veien blir liggende. Prosjektet legger til grunn registrering av en bredere korridor enn ved vanlig forvaltningspraksis fordi den mulige korridoren blir smalere utover planprosessen.

I tillegg til å prøve en alternativ forvaltningspraksis, skal man i prosjektet teste bruk av inngrepsfrie geofysiske metoder. I etterkant skal man vurdere om det kan redusere behovet for maskinell sjakting i registreringsfasen.

I prøveprosjektet legges det opp til tett samarbeid mellom tiltakshaver og kulturminneforvaltningen. Det er opprettet både en styringsgruppe og to arbeidsgrupper med deltagere fra de fleste involverte institusjoner (Nye Veier, 2019). Styringsgruppen skal ta overordnede beslutninger for prøveprosjektet knyttet til økonomi, prosjektinnhold og fremdrift. Arbeidsgruppene skal sikre den daglige driften av prosjektet. Det er separate arbeidsgrupper for Rogaland og Agder. Denne rapporten omhandler tidsperioden mars til november 2019. Da opererte prøveprosjektet bare i Rogaland, og arbeidsgruppa i Agder var inaktiv. Representanter fra alle de involverte institusjonene sitter i en av gruppene, og enkelte medlemmer har representasjon i flere grupper (se Figur 4-1). Det er lagt opp til tett dialog mellom de tre gruppene. Hver av arbeidsgruppene møtes hver fjortende dag, og styringsgruppen møtes en gang i kvartalet, eventuelt oftere ved behov.

Figur 4-1 Styrings- og arbeidsgrupper



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 grunddata for senere prosjektering og planlegging av utgravingene. Målet er at det skal 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 som mulig resultat. Hensikten med dette er at når prosjektet nærmer seg utgravingsfasen så 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 prosjektet jobber institusjoner med ansvar for kulturminner på land og i vann sammen om å planlegge og gjennomføre registrering og utgraving. Det er nytt at et prosjekt som dette integrerer de maritime arkeologiske museene på denne måten. Det muliggjør et sammenhengende arbeid mellom kulturminner på land og i vann og vassdrag.

5 Observasjoner i møter

I oppstartfasen har Vista vært til stede på to møter i arbeidsgruppen og ett styringsgruppen, samt i oppstartmøte med Nye Veier. Møtene har pågått mellom juni og november 2019. Vista har også vært på befaring i felten sammen med arbeidsgruppa. Da møtte vi arkeologer fra Rogaland fylkeskommune som drev maskinell sjakting ved Bue, sør for Ålgard.

Hensikten med Vistas møtedeltagelse i startfasen har dels vært å bli kjent med prosjektet og deltakerne i de forskjellige gruppene og posisjonene, og dels å observere og registrere forhold som kan ha betydning for evalueringen. Observasjon kan være et viktig supplement til de kvalitative intervjuene. Vi har vurdert at det kun er nødvendig å gjengi ett av møtene vi har deltatt på, fordi de øvrige ikke har hatt direkte relevans for evalueringen.

Erfaringsoverføring til Agder

Arbeidsgruppemøtene 22. november 2019 markerte at arbeidet med prosjektet krysset grensen fra Rogaland til Agder. Dermed fortsetter prosjektet som to parallelle prosesser i hvert fylke. 22. november ble det holdt arbeidsgruppemøter for både Rogaland og Agder, og det ble delt erfaringer fra prosjektet så langt.

En av erfaringene er at grunnerverv har fungert godt. Det har vært lite konflikter og gode tilbakemeldinger fra grunneiere. Problemer ved grunnerverv er en hyppig nevnt årsak til at store byggeprosjekter blir utsatt. Det er Vistas forståelse at grunnerverv har lyktes av andre årsaker enn prosjektets utforming.

I prosjektet har Stavanger maritime museum, Arkeologisk museum Stavanger og Rogaland fylkeskommune vært nødt til å jobbe som én institusjon. De tre er fornøyde med samarbeidet dem imellom, men det har vært utfordrende. Det er blant annet fordi de er hver sin arbeidsgiver med hvert sitt sett av regler. Derfor er det arbeidskrevende å samkjøre seg.

Sammen skal de også skrive én sluttrapport. Ut ifra hva som ble sagt på møtet, er det i motsetning til vanlig praksis, hvor museene og fylkeskommunene gjerne skriver hver sin rapport. Ofte handler rapportene om de samme tingene, og det kan føre til dobbeltarbeid.

Institusjonene hadde bare prosjektbeskrivelsen å forholde seg til i forkant av prosjektet. Den var lite spesifikk, og mye arbeid har gått med til å finne ut hva man skal gjøre i praksis. De har lagt mye arbeid i en potensialvurdering for området som skal undersøkes. Det har blitt gjort grundig fordi man ikke kjente området godt, og det har vært verdifullt i ettertid. Potensialvurderingen viser Nye Veier hva arkeologene planlegger å gjøre, og det fungerer som en veileder for de som jobber i felten.

Museene og fylkeskommunen opplever også at fristen i 2021 er kort med tanke på området som skal undersøkes. Så langt har de vektlagt registreringer, og de mener de fleste utgravningene vil foregå de neste to årene. I noen tilfeller gjør de seg ferdig med en undersøkelse i registreringsfasen, uten at det går til utgraving. Det er klarert med Riksantikvaren.

Fylket og arkeologisk museum mener samarbeidet har blitt forenklet av at de har kontorer like ved hverandre, og fordi de har jobbet sammen før. Det samme vil ikke nødvendigvis være tilfelle i andre fylker.

Møtene med arbeidsgruppa blir beskrevet som verdifulle og nødvendige for å få god flyt i arbeidet.

6 Sammenstilling av svar fra intervjuene

I dette kapitlet presenteres resultater og erfaringer som er framkommet gjennom intervjuer av deltakerne i arbeidsgruppen og styringsgruppen.

Det er gjennomført i alt 15 intervjuer, dels som personlige intervjuer, dels på telefon, og dels på Skype. De ulike samtaleformene ble valgt av praktiske hensyn.

Det ble benyttet en semi-strukturert intervjuguide i samtlige intervjuer. Temaene fra denne organiserer avsnittene i dette kapitlet. Intervjuene tok om lag en time, og det ble ikke gjort lydopptak, men samtalerne ble notert fortløpende. To forskere var til stede i samtlige intervjuer, slik at den ene i hovedsak intervjuet og den andre i hovedsak noterte.

I den videre presentasjonen er det lagt vekt på å få fram erfaringer, tendenser, skillelinjer, sammenfall og motsetninger i svarene. Svarene fra intervjuer reflekterer ikke bare ulike synspunkter, men også ulike forståelser av prøveprosjektet og kulturminneforvaltningen. Vi mener det er hensiktsmessig å formidle svarene fra intervjuene, også der det er motstridende virkelighetsbeskrivelser. I kapittel 7 forsøker vi å nyansere svarene fra intervjuene ved å inkludere saksopplysninger, og riktigheten i svarene drøftes.

6.1 Vurdering før oppstart

Aktørenes syn på prosjektet før oppstart var delt. De som er positive til prosjektet trekker frem effektive planprosesser og bedre samarbeid i kulturminneforvaltningen. De som er negative til prosjektet er hovedsakelig bekymret for at det skal føre til mer utgraving av kulturminner enn det som er nødvendig.

Kulturminneforvaltningen forårsaker ikke forsinkelser

Selv om det ikke er eksplisitt uttalt, synes mange at prosjektet impliserer at kulturminneforvaltningen er ansvarlig for forsinkelser ved byggesaker. Det er i tilfelle et premiss som mange er uenige i. De trekker frem adkomst til eiendommer og planprosesser som viktigere årsaker til at byggesaker trekker ut i tid. Oppfatningen om at arkeologi *ikke* forsinkes veiutbygging ble også uttrykt i Riksantikvarens godkjenning av prøveprosjektet (Riksantikvaren, 2018).

Vi bemerker at det i denne sammenheng er vesentlig å skille mellom kulturminneforvaltningen og gjeldende rutiner og prosesser i forbindelse med arkeologiske granskninger. Prøveprosjektet er rettet mot prosessene, der raskere gjennomføring kan være et utfall av endret forvaltningspraksis.

Hurtig oppstart gir kapasitetsproblemer

Ved oppstart følte flere at prosjektet ble begynt for hastig, slik at de fikk for lite tid til å planlegge for sin egen deltakelse. Man viste ikke hva prosjektet skulle inneholde og hva man skulle forvente. Etter vår forståelse ansettes arkeologer i engasjement, og det krever tid å rekruttere til et stort prosjekt som

dette. Fylkeskommunen og museene har ikke ledig kapasitet som de kan stille til rådighet, men må skalere staben etter fremtidige prosjekter. Dette krever med andre tid å få på plass en organisasjon med kapasitet til å gjennomføre denne type prosjekt. Erfaringene så langt tyder imidlertid på at de ulike aktørene har klart å få på plass en fungerende prosjektorganisasjon på tross av at flere gir uttrykk for at planleggingstiden ble knapp.

Kulturminner som i ettertid viser seg å ikke bli berørt av veiutbyggingen kan bli undersøkt/utgravd

Det er også en bekymring blant aktørene for at prosjektet skal gjennomføres på *for* kort tid, og at det vil føre til at kulturminner går tapt. Noen påpeker at det er et stort område som skal undersøkes, og at man har lite erfaring fra stedene korridoren ligger.

Den største potensielle nedsiden ved prosjektet er at det blir gravd ut flere kulturminner enn det som er nødvendig. Det var aktørenes klare oppfatning før oppstart. Unødvendige utgravninger kan skje som følge av at korridoren som undersøkes er bredere tidlig i planprosessen enn det som realiseres til slutt. Både Klima- og miljødepartementet og Riksantikvaren anså det som «svært uheldig dersom prosjektet fører til at det gjennomføres inngrep i og fjerning av automatisk fredete kulturminner som ikke vil bli berørt av en kommende utbygging». Det fremgikk i Riksantikvarens godkjenning av prøveprosjektet (Riksantikvaren, 2018). Det er i tillegg en forutsetning for prosjektet at det ikke fører til inngrep i vesentlig flere kulturminner enn det som er vanlig (Nye Veier, 2019).

Positivt med regionalt samarbeid

Selv om flere aktører er skeptiske til prosjektet, finnes det et gjennomgående ønske om å gjennomføre prosjektet på best mulig måte. Nesten alle uttrykker uoppfordret at de er positive til å prøve ut nye måter å jobbe på.

Blant de potensielle positive effektene av prosjektet blir bedre samarbeid mellom fylkeskommunene og museene oftest trukket frem. Selv blant de som uttrykker skepsis til den nye forvaltningsmetoden er de fleste positive til at museer og fylkeskommuner jobber tettere sammen. Begrunnelsen er at det kan virke effektiviserende, føre til kunnskapsdeling mellom institusjonene, og styrke det arkeologiske fagmiljøet. Effektiviseringseffekten kommer som følge av at man forkorter tiden mellom registrering og utgraving av kulturminner.

Prosjektet kan gjøre at man kommer tidligere i gang med veiutbygging. I prosjektbeskrivelsen står det også at noe av målet med prosjektet er å gjennomføre utgravninger før reguleringsplanvedtak, og byggestart umiddelbart etter reguleringsplanvedtak (Nye Veier, 2019). Likevel blir gevinstene av tidlig utbygging sjeldent trukket frem i intervjuene. En mulig forklaring er at et fåtall mener kulturminneforvaltningen er årsaken til forsinket utbygging. En annen mulighet er at aktørene vektlegger andre hensyn enn tidlig utbygging.

6.2 Planlegging og samarbeid

Det overordnede synet er at prosessen går etter planen i den grad man kan forvente. Prosjekter i denne skalaen vil endre seg over tid, og det må man håndtere. Den viktigste uforutsette hendelsen så langt i prosjektet er at kommunedelplanen for Bjerkreim og Eigersund er forsinket som følge av usikkerhet

knyttet til vedtak av korridor i Rogaland, R1 eller R2. Dermed ble ikke kommunedelplanene vedtatt. Det har skapt usikkerhet for prøveprosjektet. Man har vært nødt til å utsette arbeidet i de to kommunene, og flere aktører er bekymret for at det vil føre til mye arbeid mot slutten av prosjektet.

Lite planlegging gir usikkerhet for forvaltningen

Flere synes Nye Veier skulle brukt kulturminne-institusjonene mer i planleggingen av prosjektet. De mener institusjonene har blitt tildelt prosjektet uten å ha påvirkning i forkant. Dermed har man ikke benyttet seg av kompetansen institusjonene innehar.

Nye veier har brukt egen kulturminnekompetanse i forkant av prosjektet, og prosjektet har blitt utformet i samarbeid med Riksantikvaren. Et notat fra Riksantikvaren om prøveprosjektet ble sendt for innspill til fylkeskommunene og museene. Innspill og forslag til endringer ble gjennomgått på samarbeidsmøtet 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.

En av aktørene påpeker at møteagendaer kommer dagen før møter, og at det er for sent.

Utover det mener aktørene at det er blitt planlagt godt for strekningen underveis, med tanke på rammene man arbeider under.

Samarbeidet er stort sett godt

Det dominerende synet er at samarbeidet går bra. Alle er fornøyde med samarbeidet de har med Nye Veier. Nye Veier får imidlertid delte tilbakemeldinger. På den ene siden mener noen at Nye Veier er tydelig og utviser god styring. De mener det er tydelig arbeidsdeling. Man vet hvem som skal gjøre arbeidsoppgavene og de blir løst. Samtidig har det blitt fremmet ønsker om en mer imøtekommende og diplomatisk tilnærming til innspill i arbeidsgruppa.

Aktørene er delt i synet på samarbeidet mellom Rogaland fylkeskommune og Arkeologisk museum i Stavanger. De to aktørene har sammen med Stavanger maritime museum det praktiske ansvaret for å gjennomføre de arkeologiske utgravingene, og må jobbe på en annen måte enn de er vant med. Noen ser på det som en utfordring for prosjektet at de arkeologiske institusjonene er tilpasset atskilte ansvarsområder og klart definerte roller. Samtidig mener andre at institusjonene har et nært samarbeid i dag, og at det er en fordel for prosjektet.

6.3 Rolle- og ansvarsfordeling

Det er i hovedsak to syn på hvordan kulturminneforvaltningen bør organiseres. Det ene favoriserer dagens forvaltning. De som innehar dette synet mener organiseringen av forvaltningen i prosjektet kan føre til utgraving av flere kulturminner enn nødvendig. Det andre synet er at forvaltningen av kulturminner bør være mer som i prøveprosjektet. De som forfekter dette synet mener arkeologiske undersøkelser kan gjøres mer effektivt enn i dag, og vektlegger samfunnsgevinstene det gir.

Ny forvaltning er effektiv, men utfordrer balansen mellom interesser

I dagens forvaltning gjør fylkeskommunen registreringer og de arkeologiske landsdelsmuseene utgravinger (Riksantikvaren, 2019b). Tidligere hadde museene myndighet til å tillate inngrep i automatisk fredete kulturminner, men oppgaven ble besluttet overført til Riksantikvaren i 2000 (NOU, 2002: 01) (se avsnitt 3.2). På den måten sørger man for at institusjonen som gir dispensasjon til inngrep ikke har egeninteresse av utgravinger.

Flere av aktørene er bekymret for at prøveprosjektet utfordrer fordelingen av interesser i kulturminneforvaltningen. Grunnen er at fylkeskommunene og landsdelsmuseene gjennomfører registreringer og utgravinger i prosjektet sammen. Når dispensasjonsmyndigheten i tillegg blir overført til fylkeskommunene med regionreformen i 2020, kan det gi insentiv til å gjennomføre flere utgravinger enn nødvendig. Flere aktører minner om at dagens ansvarsfordeling ble opprettet av en grunn, og er negative til at ansvaret for registrering, utgraving og dispensasjon samles hos fylkeskommunen.

Én av aktørene mener i tillegg at prosjektet fører til at tiltakshaver får innflytelse over kulturminnevernet, og at det er et problem. Maktoverføringen skjer på grunn av organiseringen av prosjektet og som følge av tidspresset i prosjektet.

Samtidig er det mange som mener at det er mer effektivt at fylkeskommunen og museene jobber sammen slik som i prøveprosjektet. Én aktør påpeker at det er en fordel med prosjektet at man slipper å sette seg inn i et registrert kulturminne på nytt når man skal grave ut. Andre trekker frem den faglige styrken ved at ulike miljøer jobber sammen. Ulike institusjoner er opptatt av ulike perioder og har ulike metoder.

Noen av aktørene mener dagens kulturminneforvaltning er ineffektiv fordi det er for mange aktører med ulike roller og ansvar. Det fører til at arkeologi i planprosessen tar for lang tid. Samtidig er det et mer utbredt syn blant aktørene at tidsbruk skyldes andre faktorer enn arkeologi, slik som grunnerverv og planprosesser.

Flere påpeker at de ikke ville vært et problem at registrering og utgraving var samlet på ett sted så lenge Riksantikvaren hadde dispensasjonsmyndighet. Men det blir et problem når myndigheten blir overført til fylkeskommunen med regionreformen i 2020. Dispensasjonsmyndighet er et tema som er utenfor prøveprosjektet, men som likevel har påvirkning på arbeidsmetodene i prosjektet.

Den rådende oppfatningen er at dagens roller er mer tydelig definerte enn i prøveprosjektet, og at det har fordeler og ulemper. På den ene siden finner vi dem som vil se på muligheten til å samle arbeidet hos én aktør, slik man gjorde før 1990. På den andre siden er de som mener det vil være som å sette bukken til å passe havresekken. Det er en avveining mellom vern av kulturminner og effektivitet i planprosesser. Senere i prosjektet vil det forhåpentligvis bli tydelig hvordan både vern og effektivitet blir påvirket. På dette tidspunktet er det for tidlig å si.

Oversikt over kulturminner før utgraving

Med dagens praksis gjør man først registreringer, og deretter utgravinger. Noen aktører mener at man ikke får gjort en fullverdig arkeologisk undersøkelse når man utfører registrering og utgraving parallelt. Ved å gjøre registreringer først får man nemlig oversikt over kulturminnene i et område. Dermed kan man prioritere ut fra den informasjonen. Den muligheten har man ikke i prøveprosjektet.

Samtidig blir det som regel sett på som en fordel at museene er involvert i registreringsfasen, spesielt på store prosjekter.

Én aktør beskriver at det trengs en avklaring om grenseoppgangen mellom registrering og utgraving. Problemet er å vite hvor langt man har tillatelse til å gå i registreringsfasen for å få til en smidig overgang til utgraving.

6.4 Hensyn til vern

Aktørene ble stilt spørsmål om hvordan de vurderte hensyn til vern, og hvordan dette hensynet er ivarettatt i prøveprosjektet så langt. Analysen viser at svarene faller i to hovedgrupper. Den ene gruppen av svar peker på at det er for tidlig å si noe om dette ennå. Den andre gruppen av svar dreier seg om vurdering av forutsetningene for hensynet til vern. Dette presenteres i avsnittene under.

For tidlig å si

Enkelte aktører sa de ikke kunne uttale seg om dette ennå. Grunnen var at prøveprosjektet fortsatt har kommet for kort til at det kunne være mulig å si noe om det. Prøveprosjektet er i en tidlig fase, derfor er det både for tidlig og vanskelig å svare på. Noen ga også uttrykk for at dette temaet i liten grad har vært problematisert ennå, og at andre hensyn har gått foran vern. Likevel ble det poengtert at hensyn til vern er en forutsetning for hele prosjektet.

Det framholdes også at Nye Veier har godt samarbeid med arbeidsgruppa, men siden kommunedelplanene i Bjerkreim og Eigersund ennå ikke er godkjent, blir det vanskelig å vurdere vern så langt. Det er også en forutsetning i prøveprosjektet at man skal få litt mer detaljerte kart å forholde seg til.

Likevel finnes det en risiko, ifølge noen, for at man dispenserer for inngrep i flere kulturminner enn i dag, men man vet kanskje ikke hva som er best: at ting blir ligger i dyrket mark eller at de blir gravd opp. Man regulerer større areal og finner flere ting. Det er ingen stor forskjell nå og fra tidligere, opplyses det av en av aktørene.

Det handler om vern

Noen aktører påpekte at prøveprosjektet nettopp handler om vern. I den sammenheng blir det understreket at nåværende system ivaretar vern, og at den største skepsisen mot prøveprosjektet er at vern i mindre grad blir varetatt enn hva tilfellet er i dag. Det påpekes også at man har et økonomisk ansvar som bidrar til å korte ned tiden.

Det blir også påpekt at man savner muligheten for å stanse prosjektet hvis forutsetningene blir brutt.

Enkelte reflekterte omkring vern, og framholdt at de har stor tro på prøveprosjektet. De opplyser at de hele tiden prøver å vurdere om et kulturminne må graves ut. Fordelen med de forskjellige gruppene blir også trukket fram i den sammenheng, for hvis man selv ikke vet ordentlig, så er det andre i gruppene som vet. Dette gir rimelig trygghet på at vern blir hensyntatt på en god måte.

Det sies også at når man har byggherre og tiltakshaver som sitter så tett på myndighetene, så gir det er bedre vern enn ellers. En ny vei betyr at kulturminner *må* vike. Den vanlige forvaltningsmåten gir ofte som resultat at ting blir dispensert og gravd ut. En av aktørene understreker at den nye måten å jobbe

på gir mer vern. Det er fordi man diskuterer hvorfor korridoren ligger der den gjør – når man for eksempel kan bevare fem gravhauger hvis korridoren flyttes 50 meter. Disse diskusjonene må man bruke mye tid på i en arbeidsgruppe, understrekes det. Volumet er så lite at det foreløpig ikke har gitt de store utfordringene. Hvis mye dukker opp, så blir det viktig med tilsvarende store, grundige diskusjoner, sies det. Vern skal jo bli hensyntatt.

Flere påpeker at det største spørsmålet er om det blir gravet mer enn nødvendig. Det er satt som forutsetning at man ikke dispenserer mer enn nødvendig.

Det påpekes også at når fylkeskommunen gjør funn, så vurderer man om veien kommer til å berøre funnet eller ikke. På bakgrunn av dette søkes det om dispensasjon, og området blir eventuelt utgravd.

Tidsbruk og ressursbruk er viktig i prøveprosjektet. Vi har derfor stilt spørsmål om hvordan aktørene vurderer tids- og ressursbruk ved prøveprosjektet så langt. Det har også vært viktig å få svar på hvordan de mener tids- og ressursbruken er, sammenliknet med andre store samferdselsprosjekter.

Det er stor variasjon i svarene. Mange erfarer at det hittil ikke har medgått mer tid enn det ellers ville gjort. Andre synes det har vært vesentlig mer tidsbruk. Samtidig synes dette å bli veiet opp av at beslutninger kan fattes raskere. Det påpekes også at prøveprosjektet er omfattende og nyskapende, og at dette har en verdi i seg selv.

Ikke mer tid enn vanlig

Noen av aktørene mener det foreløpig ikke er noe større tids- og ressursbruk i prøveprosjektet enn ellers. Flere vurderer det også slik at de ikke tror det så langt er noen forskjell på prøveprosjektet og andre prosjekter. Det pekes også på at prosjektet ikke er tidsbesparende i forberedelsen, men i utførelsen.

Det sies at det er vanskelig å vurdere tids- og ressursbruken. Det går med mye tid til møter, men samtidig blir ting avklart raskt og fortløpende. Dermed blir det mindre tid totalt sett. Det blir ikke billigere enn før, sies det. Grunnen er at man sjekker litt mer enn det man gjør med dagens system.

Mer tids- og ressursbruk

For alle spørsmålene vi stiller er svarene varierte, og det er sjeldent en unison tilbakemelding fra deltagerne. Slik er det også ved spørsmål om tids- og ressursbruk i prosjektet.

Samtidig som noen sier de bruker like mye tid som ved andre byggesaker, er det andre som gir uttrykk for at det er brukt mye krefter så langt, både i egne organisasjoner og på møter. Møtene som skjer i arbeidsgruppe hver 14. dag er ganske tidkrevende.

Det pekes på at man i vanlige veiprojekt kun registrerer i små områder. I prøveprosjektet registreres imidlertid hele korridoren, og man bruker mye ressurser på det. Det registreres et større område nå enn normalt. Det kan hende man sparer litt ved å være mer effektive, men det er vanskelig å vurdere, sies det.

Enkelte mener at prøveprosjektet har til nå vært mer ressurskrevende enn forutsatt. Det gjøres registreringer over en svært lang strekning og det er kostbart, men det koster å gjøre det på den gamle

måten også. I prøveprosjektet må man gjøre de samme avklaringene som ved dagens praksis, men de gjøres på et tidligere tidspunkt enn før.

Hos fylkeskommunen er det avsatt en fulltidsstilling, finansiert av Nye Veier. Akkurat nå gir det nok kapasitet, det blir det sannsynligvis til neste år også, men det er bruk for en prosjektkoordinator. Når alt skal skje samtidig er det behov for to stillinger. Vanlig praksis ville vært én stilling, - men behovet for den ville strukket seg over lengre tid.

Vurdering av tidsbruk er også ulik avhengig av hvilken institusjon som uttaler seg. Noen institusjoner sier de har brukt mer tid og ressurser enn vanlig, andre sier ressursbruken har vært omtrent som den pleier.

Det framholdes også at evalueringen til slutt vil vise om det er vel anvendt tid. Det framholdes også som positivt at uansett så lærer alle mye om hverandre, og om planprosesser. Men samtidig poengteres det at hvis prøveprosjektet viser at man fjerner flere kulturminner enn man ellers ville gjort, så er det jo ikke positivt.

Flere kommenterer på at det ikke er helt sammenliknbart å sette kostnader og tidsbruk i prøveprosjektet opp mot vanlig praksis fordi det er så mye som skal gjøres for første gang i prøveprosjektet. Det kan gi avkastning senere.

Stort omfang

Det blir påpekt at omfanget av prøveprosjektet er så stort både arkeologisk og samfunnsmessig at man kanskje har feilberegnet omfanget og ressursbruken fordi det er så stort areal. Derfor hevdes det at det kanskje burde komme inn flere folk. Det sies at det har vært vanskelig å planlegge den nødvendige oppbemanningen. Likevel er det bedre flyt i prosessene.

Ettersom prosjektet så stort blir det fra flere hold påpekt at georadar burde vært i bruk tidligere. Arbeidet er i gang med å innhente leverandører på dette, men det er ikke så gode forhold å bruke dem på, understrekes det. Videre påpekes det at prøveprosjektet fordrer mer sjakting, men bruk av inngrepsfrie metoder kan bidra til at man får mindre sjakting.

Gjennomgående er aktørene positive til hele prosjektet, - det har en verdi. Det oppleves som vel anvendt tid, - det gir en kvalitetsøkning, og det gir muligheter til å påvirke og komme med innspill.

6.5 Problemer og utfordringer

I dette avsnittet rettes søkelyset mot eventuelle problemer og utfordringer de involverte aktørene kan ha erfart i løpet av den perioden som har gått fra oppstart av prøveprosjektet. Spørsmålene som ble stilt var om det har oppstått spesielle problemer i prøveprosjektet hittil, og hva de i så fall har dreiet seg om.

Gjennomgang viser at svarene også på dette punktet er delte, fra at mange mener det ikke har vært noen problemer og utfordringer, mens andre påpeker flere slike. Disse dreier seg dels om selve organiseringen av prøveprosjektet og av prosjektledelsen, og dels dreier det seg om uklar forståelse av rolledelingen mellom styringsgruppen og arbeidsgruppen. Det pekes også på utfordringer i forbindelse med at kommunedelplanen fortsatt ikkevar vedtatt på det tidspunkt intervjuene ble gjennomført.

Ingen problemer og utfordringer

Det er en utbredt oppfatning at det ikke har vært noen problemer og utfordringer hittil, og at man stort sett har snakket seg fram til en omforent forståelse, og at alle deltakerne synes å være innstilt på dette.

De fleste peker på at det ikke har vært noen problemer som bør løftes fram og at samarbeidet har gått veldig bra. Innledningsvis gikk det litt tregt, og det var en del misnøye i starten, men etter hvert som folk ble kjent med hverandre gikk det bedre. Det poengteres også at det samtidig er viktig å huske at dette er et prøveprosjekt, og dette innebærer at man må ta opp ting etter hvert som de dukker opp.

Det er også en utbredt oppfatning at arbeidsgruppen fungerer veldig bra. Det pekes også på at Nye Veier har vært veldig positive.

Organisering og uklarhet i oppgavefordeling

Selv om det er bred enighet om at det ikke har vært vesentlige problemer, er det likevel slik at flere peker på forhold som de ikke er helt fornøyd med, og som bidrar til å skape usikkerhet.

Det framkommer nemlig en viss skepsis til selve organiseringen av prøveprosjektet og til prosjektledelsen, og det pekes på at det burde være mer retning på framdriften. I denne sammenheng framheves det som en svakhet at prosjektet famler mye omkring. Det ble for eksempel bestemt i første møte at man skulle ha en arbeidsgruppe og en styringsgruppe, men uten at det var framlagt tanker om hvordan arbeidet skulle gjennomføres.

Det framholdes av flere at prosjektets organisering ikke fungerer optimalt, at styringsgruppen ikke er særlig styrende, og at mye av arbeidet skjer i arbeidsgruppen. Rolle- og oppgavedelingen mellom de to gruppene framstår dermed som uklar. Det uttrykkes derfor ønsker om dels å stramme opp ledelsen og dels å stramme opp styringsgruppemøtene. Dette ønsket er konkretisert ved at det kunne være ønskelig med en tydeligere retning og en tydeligere rolledeling mellom arbeidsgruppen og styringsgruppen. Denne utydeligheten vurderer flere som uheldig, både på kort og lang sikt.

Videre framholdes det som problematisk at det er få premisser for innholdet i arbeidet, og at det har sammenheng med at det er liten grad av styring. Dette gir uklarheter som burde vært ryddet opp i, hevdes det.

Det pekes også på at samarbeidet mellom aktørene kunne vært bedre, men at en treghet i oppstarten kanskje kan forstås som innkjøringsproblemer.

Strukturelle forhold

Et forhold som løftes fram av mange er at det er problematisk at kommunedelplanen ikke var sendt på høring da intervjuene ble gjennomført. Dette har skapt problemer for framdrift. Bekymringen er at man risikerer å sitte igjen med veldig mye som må gjøres på kort tid på grunn av forsinkelser med kommunedelplanene. Det oppleves dessuten av flere også som utfordrende at ting skal gå så veldig fort.

Det påpekes også at det kan ha vært problematisk med grunneiere som gjør at det stopper opp litt, men på den annen siden er dette likevel omtrent som før, og ikke særskilt for prøveprosjektet. Det er også antydning at veien er blitt til underveis, og at dette ikke nødvendigvis har vært ønskelig.

I tillegg til disse forholdene, nevnes det også at det er ulike meninger om vurdering av omfang og bruk av georadar, og at dette kan virke litt komplisert. Samtidig framholdes det at dette må karakteriseres som praktiske utfordringer, og neppe kan kalles for problemer.

Det pekes på at det trolig også finnes forbedringspotensial med hensyn til kommunikasjon og formidling. Enkelte peker på at dette ikke fungerer optimalt, spesielt med hensyn til hvordan ting kommuniseres utad.

6.6 Vurdering av status

Avslutningsvis i intervjuet ble aktørene stilt spørsmål om hva som er deres overordnede inntrykk av prøveprosjektet så langt, og om de har noen tanker om for eksempel styrker, svakheter, muligheter og utfordringer ved den nye praksisen i prøveprosjektet.

Styrker

Gjennomgående blir det framhevet som en styrke at samarbeidet mellom de involverte aktører og institusjoner fungerer bra. Godt samarbeid er en viktig nøkkel til å lykkes, og dette er den faktoren som i størst grad blir vektlagt. Det sies også at samarbeid mellom fylkeskommune og museer er en stor styrke for hele kulturminnevernet.

Vurderingene er at prøveprosjektet har gått bedre enn forventet, også for dem som i utgangspunktet var skeptiske. Det som er positivt er først og fremst samarbeidet, og det at alle institusjonene er samlet rundt samme bord. Dette har så langt gitt en viktig erfaring.

Det er også en god erfaring knyttet til at det er nyttig, verdifullt og nødvendig å teste ut nye måter å jobbe på, med samarbeid på tvers i alle ledd. Dette vurderes å kunne bidra til økt grad av profesjonalisering. Det erfares også som en styrke at det er interessant å jobbe annerledes, og at det er bra å snakke mer sammen. Prosjektet har fått god driv når det først startet opp, og det er positive forventninger til det framover.

Tilsvarende blir det også understreket at det er en styrke at prosjektet har en styringsgruppe, og at forhold som trenger avklaring kan løftes opp dit.

Dessuten er det en styrke at også mindre institusjoner blir hørt og hensyntatt hos de andre, selv om de er store aktører.

Prosjektet vurderes å ha god framdrift, og at ting går som det skal. Dette fører til entusiasme, som igjen må ansees som en styrke, og mange uttrykker at det er veldig interessant å lage noe helt nytt, og at det er spennende med nye ting.

Svakheter

Samtidig vurderes prosjektet også å ha noen svakheter. Disse er knyttet til organisering og tidsbruk, samt til mulig tap av kulturminner.

Flere uttrykker at de gjerne skulle hatt mer avklaringer i forhold til grenseoppgang, regulering og utgraving.

Prosjektet burde vært definert og formulert mye tidligere. Rammene i prosjektet var satt før man visste ordentlig hva man skulle og hvordan man skulle være operativ. Dette har ført med seg en viss usikkerhet.

Det er også usikkerhet og en viss skepsis knyttet til tidsbruken, og flere er bekymret for at det kommer til å ta mye arbeidstid. Det sies at man er alltid presset på tid.

Det uttrykkes også en usikkerhet til en mulig fare for at kulturminner går tapt uten at det er nødvendig.

Noen er imidlertid også tydelige på at de er skeptiske til at dette kan bli den nye forvaltningsmodellen, men at de likevel er villig til å prøve det ut og ser hva det blir til.

Det kan diskuteres om en slik skepsis kan betegnes som en svakhet, men det er mulig.

Fravær av godkjent kommunedelplan bekymrer mange. Det forsinker framdrift, og skaper risiko for at oppgaver hopper seg opp mot slutten av prosjektet.

Muligheter

Noen av de samme forholdene som ble betegnet som svakheter, er samtidig også forhold som åpner for muligheter. Selve ideen om at prøveprosjektet kan føre til nye måter å samarbeide på, og til ny forvaltningspraksis er betegnet som en mulighet.

Det kommer derfor også til uttrykk en entusiasme og stor tilfredshet over at man i det hele tatt fikk i gang prøveprosjektet, og for at prosjektlederne har engasjert seg så mye som de har gjort. Mulighetene som prøveprosjektet åpner for, blir vurdert som svært positive av de involverte aktørene.

Utfordringer

Utfordringer kan også finnes på ulike nivåer, både på systemnivå og på individnivå. Når det gjelder systemnivå kommer det til uttrykk at det er en utfordring å ha blikket på overordnede mål, og med spørsmål om man gjennom prøveprosjektet faktisk greier å effektivisere, og gjøre ting raskere.

Det vurderes dessuten som en utfordring å få deltakerne til å gå inn i andre roller og samarbeidsrelasjoner enn de har vært vant til. De fleste er vant til å ha tydelige definerte roller.

6.7 Inngrepsfrie metoder

I prosjektbeskrivelsen heter det at det skal benyttes georadar og andre inngrepsfrie registreringsmetoder, der det er mulig. Georadar kan monteres på et terrengkjøretøy, som deretter kjøres over området som skal undersøkes (Wikipedia, 2019). Det gir bilder i form av et vertikalt snitt av jordsmonnet. Georadar har blitt benyttet i prøveprosjektet, men det er for tidlig å si noe om resultatene det har ført til. I denne første fasen av prosjektet har vi valgt å vektlegge bruken av georader, og det er også dette som har vært tema for intervjuene i forbindelse med inngrepsfrie metoder. Dette vil bli utvidet det senere del-evalueringene.

Kan ikke erstatte tradisjonell arkeologi

Det er variasjon i hvor positive aktørene stiller seg til georadar. Den rådende oppfatningen er uansett at georadar kan være et nyttig supplement til tradisjonelle metoder, men ikke et fullverdig alternativ.

Erfaringen fra tidligere bruk av georadar i Rogaland er at teknologien er lite egnet i fylket på grunn av jordsmonnet. Det er fuktig i bakken, med mye sprengt stein som ligner kullgroper. Georadar førte ved et tilfelle til at man feilaktig åpnet opp et større område for sjakting enn man ellers ville gjort.

Man rakk ikke å skaffe utstyr til georadar til begynnelsen av prosjektet, men det er nå i bruk av Arkeologisk museum Stavanger. I Agder er det Norsk institutt for kulturminneforskning som skal gjennomføre undersøkelser med georadar.

Alle aktørene mener georadar kan spille en nyttig rolle, men samtidig varierer entusiasmen for teknologien. Én sier det er problematisk hvis man overselger metoden, men tror likevel den kan brukes mer enn den gjør i dag. En annen mener Nye Veier har for store forhåpninger om hva teknologien kan utføre.

Flere mener georadar kommer i tillegg, ikke i stedet for tradisjonelle arkeologiske metoder. Det gir bedre data, men man må likevel bruke vanlige metoder. Teknologien vil derfor ikke virke effektiviserende.

Én aktør mener man bør forsøke å verifisere resultatene fra georadar tidlig når man går inn i et nytt område. Det gjør man ved å sjakte et begrenset område som har blitt scannet. Deretter vil resultatene fra sjaktingen vise om georadar fungerer i området.

7 Konklusjoner

I det følgende presenterer vi hovedresultatene fra fase én, i tråd med problemstillingene presentert i sammendraget. Vi trekker først fram erfaringer så langt i prøveprosjektet, dernest rettes søkelyset mot hvilke gevinster de deltakende aktørene mener man har oppnådd til nå. Deretter presenteres vurderinger av hvordan deltakerne vurderer arbeidsprosessene og hvordan samarbeidet har fungert.

Vi har i denne første fasen lite informasjon om i hvilken grad målene i prøveprosjektet har blitt innfridd. Dette blir følgelig ikke tematisert her. Vi har også lite innsikt i hvilken innflytelse ny teknologi har hatt på arkeologiske utgravinger. Noen aktører har likevel synspunkter på dette, og de blir presentert. Mål-oppnåelse og teknologi er forhold som blitt grundigere vurdert og drøftet senere i prosjektet.

Hvilke erfaringer har framkommet i prøveprosjektet så langt?

Fire hovedtemaer trekkes fram når det gjelder generelle erfaringer aktørene har fra prøveprosjektets første fase. Det dreier seg om prøveprosjektets hurtige oppstart, vurderinger av kulturminneforvaltningens effektivitet og vurderinger om undersøkelser/utgraving av kulturminner som i ettertid ikke blir berørt av veiutbyggingen.

Hurtig oppstart gir problemer

Det er en rådende oppfatning blant intervjuobjektene at prosjektet har blitt startet uten at de arkeologiske institusjonene har blitt tilstrekkelig hørt, og at de har fått for lite tid til å planlegge for prosjektet.

Samtidig ble et notat fra Riksantikvaren om prøveprosjektet sendt for innspill til fylkeskommunene og museene. Innspill og forslag til endringer ble gjennomgått på samarbeidsmøtet 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.

Fleire intervjuobjekter beskriver likevel at de *fikk prosjektet i fanget*. Det har vært vanskelig for institusjonene å tilpasse seg kravene som følger med prosjektet. Det er spesielt fordi det stiller krav til økt kapasitet. Det er vanlig med økt kapasitet ved arkeologiske undersøkelser, men som regel har man bedre tid til å planlegge enn hva tilfelle er for dette prosjektet. Problemet vil trolig være mindre for Agder, som har hatt lengre forvarsel.

Slik vi har forstått, har prosjektet politisk prioritet. Det er tydelig fra intervjuene at prøveprosjektet kom brått på deltagerne. Helst skulle det vært planlagt bedre. Vi vurderer at det likevel var forsvarlig å igangsette prosjektet, og at aktørene så langt har håndtert usikkerheten på en god måte. Aktørene har også full forståelse for sin rolle i styringskjeden, og beskriver et ønske om å gjennomføre prosjektet etter beste evne. Til fremtidige prosjekter mener vi det er fordelaktig for fylkeskommunen og museene å få bedre tid til å planlegge sin aktivitet og rekruttere ansatte.

Delt syn på lover og retningslinjer for kulturminneforvaltningen

Mange av aktørene tror bakgrunnen for prøveprosjektet er at arkeologi forsinker utbygging av veier. Det er på tross av at det aldri omtales slik i prosjektplanen eller andre saksdokumenter. Arkeologi oppleves imidlertid ikke som forsinkende blant flertallet av aktørene. Det pekes i stedet på grunnerverv og planprosesser som årsaker til at utbyggingssaker tar lang tid. Samtidig er det andre som mener arkeologi

tar unødvendig lang tid på grunn av organiseringen av kulturminneforvaltningen. Disse mener problemet finnes i dagens lover og retningslinjer, ikke hos institusjonene. De mener prøveprosjektet organiserer forvaltningen på en måte som vil gi effektivitetsgevinster.

Vi bemerker at det i denne sammenheng er vesentlig å skille mellom kulturminneforvaltningen og gjeldende rutiner og prosesser i forbindelse med arkeologiske granskninger. Prøveprosjektet er rettet mot prosessene, der raskere gjennomføring kan være et utfall av endret forvaltningspraksis.

Bekymring over at kulturminner som ikke blir berørt av veiutbyggingen undersøkes/utgraves

Basert på informasjon fra intervjuer, er den største potensielle faren ved prosjektet at kulturminner som senere viser seg å ikke bli berørt av veiutbyggingen blir undersøkt/utgravd. Det skjer i så fall som følge av at korridoren som undersøkes er bredere enn vanlig. Det er fordi prosjektet åpner for arkeologiske undersøkelser i et stadium hvor veiens endelige plassering fortsatt ikke er fastsatt.

For å unngå at det undersøkes/utgraves kulturminner som uansett ikke blir berørt av veien, blir alle lokalitetene diskutert i arbeidsgruppa. Alle parter har anledning til å komme med innspill, og man vektlegger at det ikke skal undersøkes mer enn nødvendig. Uavhengig om aktørene er bekymret for at det undersøkes/utgraves kulturminner som i ettertid ikke blir berørt av veien, mener alle det er for tidlig å si om det har skjedd så langt i prosjektet.

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. Det er et vellykket tiltak, som gjør det lettere for arkeologene å prioritere hvor de skal grave.

Hvilke gevinster ligger i prøveprosjektet knyttet til tids- og ressursbruk?

Det er for tidlig å si om prøveprosjektet har ført til mer effektiv tids- og ressursbruk. Aktørene har imidlertid betraktninger om den mulige gevinsten.

Store potensielle effektivitetsgevinster

Et mindretall av aktørene fremhever gevinster av at veier blir forttere utbygd. Hurtigere utbygging gir reduserte byggekostnader og økt trafikanntytte. Vi vurderer det som den største samfunnsøkonomiske gevinsten som kan komme av prosjektet. De fleste aktørene er imidlertid mer opptatt av vern av kulturminner enn av effektiv utbygging.

Delt syn på om det brukes mer ressurser

Noen av aktørene sier det blir brukt omtrent like mye ressurser i prøveprosjektet som det pleier å gjøre i store prosjekter. Andre sier det brukes mer ressurser enn vanlig. De som mener det siste, forklarer det med at det er et større område som skal undersøkes enn vanlig.

Samtidig er det flere som vektlegger at det er tidsbesparende å drive registrering og utgraving samtidig. Det er imidlertid for tidlig å si om det faktisk er tilfelle.

Flere kommenterer på at det ikke er helt sammenliknbart å sette kostnader og tidsbruk i prøveprosjektet opp mot vanlig praksis fordi det er så mye som skal gjøres for første gang i prøveprosjektet. Det er også vår vurdering. Vi anser prøveprosjektet som en investering som gir avkastning senere. Dermed blir det vanskelig å sammenligne ressursbruken i prøveprosjektet med dagens praksis. Samtidig mener vi det gir

mening å vurdere hvordan ressursbruken vil endre seg hvis man velger å endre forvaltningspraksisen i tråd med prosjektet.

Forsinkede kommunedelplaner gir utsettelse

Den viktigste uforutsette hendelsen så langt i prosjektet er at kommunedelplanen for Bjerkreim og Eigersund er forsinket som følge av usikkerhet knyttet til vedtak av korridor i Rogaland, R1 eller R2. Det har skapt usikkerhet for prøveprosjektet. Man har vært nødt til å utsette arbeidet i de to kommunene til korridor er valgt, og flere aktører er bekymret for at det vil føre til mye arbeid mot slutten av prosjektet. Samtidig er det kun positive tilbakemeldinger på hvordan problemet har blitt håndtert i arbeidsgruppen.

Møtearena anses som nødvendig

Hvis forvaltningssystemet i prøveprosjektet skal iverksettes, anser aktørene det som nødvendig med hyppige møter med de involverte aktørene, i hvert fall for store samferdselsprosjekter. Møtene kan gjerne avholdes to ganger i måneden, slik som i arbeidsgruppen. Det er imidlertid kostbart.

Ved eventuelle endringer i forvaltningspraksisen for kulturminner, mener vi det er nødvendig å vurdere hvorvidt det er nødvendig med samme møteaktivitet som i prøveprosjektet. Så langt er vår vurdering at det er nødvendig.

Arbeidsgruppen blir beskrevet som svært nyttig, og møtene er avgjørende for å få flyt i det øvrige arbeidet. Tilbakemeldingene om styringsgruppa er mer blandet. Noen mener den oppfyller sin rolle ved å trekke de store linjene i prosjektet, og informere ledere. Andre mener gruppa i praksis styrer lite, og derfor er overflødig.

Hvordan har arbeidsprosessene vært så langt?

Det overordnede synet er at prosessen går etter planen i den grad man kan forvente. Prosjekter i denne skalaen vil endre seg over tid, og det må man håndtere. Den viktigste uforutsette hendelsen så langt i prosjektet er at kommunedelplanen for Bjerkreim og Eigersund er forsinket som følge av usikkerhet knyttet til vedtak av korridor i Rogaland, R1 eller R2.

Det løpende arbeidet gjøres i hovedsak gjennom arbeidsgruppen som har møter hver 14. dag. Det er bred enighet om at de prosesser som initieres derfra er gode, og at prosessledelsen av denne gruppa fungerer godt.

Styringsgruppen har hatt fire møter i løpet av den første fasen.

Delt syn på rollefordelingen mellom arbeids- og styringsgruppen

De fleste mener rollefordelingen mellom arbeids- og styringsgruppen er hensiktsmessig og velfungerende. Styringsgruppen skal ta overordnede beslutninger, og arbeidsgruppen skal sikre den daglige driften av prosjektet.

Samtidig er det noen som mener prosjektets organisering ikke fungerer optimalt, at styringsgruppen ikke er særlig styrende, og at så godt som alt arbeidet skjer i arbeidsgruppen. Rolle- og oppgavedelingen mellom de to gruppene framstår dermed som uklar. De som mener dette, ønsker tydeligere retning og rolledeling mellom arbeids- og styringsgruppen.

Hvordan har samarbeidet vært mellom involverte aktører?

Samarbeid mellom aktørene er sentralt for gjennomføringen av prøveprosjektet. Dette er også noe aktørene understreker. Som det framgår av resultatene er den rådende oppfatningen at samarbeidet er positivt og godt:

Positivt med samarbeid i kulturminneforvaltningen

Selv om flere aktører er skeptiske til prosjektet, finnes det et gjennomgående ønske om å gjennomføre prosjektet på best mulig måte. Nesten alle uttrykker uoppfordret at de er positive til å prøve ut nye måter å jobbe på.

Den rådende oppfatningen blant aktørene er at det er positivt med mer samarbeid mellom landsdelsmuseene og fylkeskommunene. Begrunnelsen er at det kan virke effektiviserende, føre til kunnskapsdeling mellom institusjonene, og styrke det arkeologiske fagmiljøet. Det vil igjen øke kvaliteten på arbeidet som blir gjennomført. De fleste mener den største effektiviseringsgevinsten kommer som følge av at man forkorter tiden mellom registrering og utgraving av kulturminner.

I prosjektet jobber institusjoner med ansvar for kulturminner på land og i vann sammen om å planlegge og gjennomføre registrering og utgraving. Det er nytt at et prosjekt som dette innlemmer de maritime arkeologiske museene på denne måten. Det muliggjør et sammenhengende arbeid mellom kulturminner på land og i vann og vassdrag.

Satte roller kan være et problem

Gjennomgående mener aktørene at samarbeidet mellom aktørene i prosjektet er godt. Det er tydelig arbeidsdeling. Man vet hvem som skal gjøre arbeidsoppgavene, og de blir løst.

Noen ser på det som utfordring for prosjektet at de arkeologiske institusjonene i dag er tilpasset klart definerte oppgaver, og at det derfor kan bli vanskelig for dem å samarbeide. Samtidig mener andre at institusjonene har et nært samarbeid i dag, og at det er en fordel for prosjektet.

Vista har ikke observert annet enn godt samarbeid mellom institusjonene, og ser ingen fare for at interessekonflikter eller gamle vaner skal stå i veien for prosjektet. Vår oppfatning er at deltagerne er svært samarbeidsvillige og tilpasningsdyktige.

Delt i synet om konsolidering av oppgaver i kulturminneforvaltningen

Flere av aktørene er bekymret for at prøveprosjektet utfordrer fordelingen av interesser i kulturminneforvaltningen. Grunnen er at fylkeskommunene og landsdelsmuseene gjennomfører registreringer og utgravinger i prosjektet sammen. Når dispensasjonsmyndigheten i tillegg blir overført til fylkeskommunene med regionreformen i 2020, gir det insentiv til å gjennomføre flere utgravinger enn nødvendig. Man kaller det gjerne å sette bukken til å passe havresekken. Flere aktører minner om at dagens ansvarsfordeling ble opprettet av en grunn, og er negative til at fylkeskommunen har ansvar for utgraving og dispensasjon, samtidig som den medvirker i utgraving. Flytting av dispensasjonsmyndighet er for øvrig uavhengig av prosjektet.

Andre er uenige i dette synet. De mener prøveprosjektet ikke innebærer at ansvar for registrering, dispensasjon og utgravning samles. Videre mener de at institusjonene har den samme myndigheten in-

nenfor prosjektets rammer som ellers. Det vil si at det er fylkeskommunene som er ansvarlig for registreringene og dispensasjonssøknader, Riksantikvaren som godkjenner budsjettene for utgravninger og museene som står for selve utgravningene.

Hvilken innflytelse kan bruk av ny teknologi ha?

I prosjektbeskrivelsen heter det at det skal benyttes georadar og andre inngrepsfrie registreringsmetoder der det er mulig. Det er for tidlig å si hva georadar har bidratt med i prosjektet, men vi har i stedet spurt aktørene om hvilken rolle teknologien kan spille fremover. Andre inngrepsfrie metoder enn georadar vil bli drøftet i senere delrapporter.

Det er variasjon i hvor positive aktørene stiller seg til georadar. Den rådende oppfatningen er uansett at georadar kan være et nyttig supplement til tradisjonelle metoder, men ikke et fullverdig substitutt. Georadar gir bedre data, men bør komme i tillegg, ikke i stedet for dagens arkeologiske metoder.

Anbefalinger

Erfaringene oppsummert i sammendraget, leder frem til de følgende anbefalingene for det videre prosjektarbeidet:

1. Prosjektet kan i stor grad fortsette som det har gjort.

Vi har identifisert utfordringer for det videre arbeidet, men mener likevel at det meste har gått bra så langt. Fremdriften i arbeidet er i hovedsak godt, og det samme er samarbeidet mellom aktørene. Det er for tidlig å si om prosjektet har ført til at det har blitt undersøkt/utgravd kulturminner som i ettertid viser seg å ikke bli berørt av veiutbyggingen.

2. Sørg for at det ikke hopper seg opp arbeidsoppgaver i sluttfasen av prosjektet.

Forsinkede kommunedelplaner har ført til at man har utsatt arbeidet i deler av planområdet. Det er en risiko for at det blir mye arkeologisk arbeid som skal gjennomføres i siste del av prosjektet. Det kan igjen føre til at det blir vanskelig å ferdigstille arbeidet i planlagt tid.

3. Fortsett å gi signaler om hvilke kulturminner som blir berørt

Nye Veier har markert hvor i planområdet det er liten, middels og stor sannsynlighet for at registrerte kulturminner blir berørt. Tiltaket har vært vellykket, fordi det indirekte viser arkeologene hvilke områder de skal prioritere. Det bedrer fremdriften til prosjektet, og reduserer risikoen for at det blir undersøkt/utgravd kulturminner som i ettertid viser seg å ikke bli berørt av veiutbyggingen. Det siste er en de største farene ved prosjektet, og er derfor spesielt viktig å forhindre. Vi anbefaler at arbeidsgruppa fortsetter å prioritere tiltak som gir arkeologene informasjon om hvilke kulturminner som blir berørt av utbyggingen.

4. Klargjør rollene til arbeids- og styringsgruppen.

De fleste synes oppgavefordelingen mellom arbeids- og styringsgruppen fungerer godt. Samtidig er det andre som synes styringsgruppa i praksis gjør lite. Det gjør det uklart for noen hva som er den faktiske oppgaven til styringsgruppa. Vi anbefaler å klargjøre hva som er de respektive oppgavene til arbeids- og styringsgruppa. Det bør tydeliggjøres hvilke beslutninger som tas av Nye Veier og Riksantikvaren som prosjekteiere og hvilken beslutningsmyndighet styringsgruppen har. Dersom styringsgruppen i praksis ikke har beslutningsmyndighet, bør det vurderes om styringsgruppen bør endre navn til noe som reflekterer gruppens rolle og oppgaver. Dersom styringsgruppa

oppretholdes, bør det klargjøres hvilke styringsvedtak gruppen faktisk kan fatte, og hvilke beslutninger som må fattes på prosjekteiernivå.

8 Referanser

- Aust-Agder fylkeskommune. (2019). *Arkeologi og planarbeid*. Hentet fra <https://tinyurl.com/ty9I7wj>
- Finansdepartementet. (2005). *Veileder til gjennomføring av evalueringer*.
- Klima- og miljødepartementet. (2018). *Høring – regionreformen – ny forskrift om myndighet mv etter kulturminneloven og overføring av andre oppgaver*. Hentet fra <https://tinyurl.com/rv6l8xp>
- NOU. (2002: 01). *Fortid former framtid – Utfordringer i en ny kulturminnepolitikk*. Miljøverndepartementet.
- Nye Veier. (2018). *Prosjektbeskrivelse*. Prøveprosjekt: Dispensasjon for automatisk fredete arkeologiske kulturminner ved utarbeidelse av kommune(del)plan: E- 39 Lyngdal vest - Ålgård .
- Nye veier. (2019). *Prosjektbeskrivelse – Prøveprosjekt: Dispensasjon for automatisk fredete arkeologiske kulturminner ved utarbeidelse av kommune(del)plan. E39 Lyngdal vest - Ålgård*.
- OECD. (2019). *Development Assistance Committee: Criteria for Evaluating Development Assistance*. Hentet fra <https://tinyurl.com/y43qayef>
- Riksantikvaren. (2018). *Vedrørende søknad om prøveprosjekt med kulturminneforvaltningen knyttet til planlegging og utbygging av samferdselsanlegg innenfor Nye veiers portefølje*.
- Riksantikvaren. (2019a). *Prøveprosjekt om arkeologi gir raskere veiåpning*. Hentet fra <https://tinyurl.com/r89ltss>
- Riksantikvaren. (2019b). *Hvem har ansvar for hva?* Hentet fra <https://tinyurl.com/w2t7yfw>
- 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/wn92kvy>
- Statens vegvesen. (2019e). *Grunnerverv*. Hentet fra <https://www.vegvesen.no/vegprosjekter/Om+vegprosjekter/Planprosess/Grunnerverv>
- Sverdrup, S. (2002). *Evaluering – Faser, design og gjennomføring*. Fagbokforlaget.
- Sverdrup, S. (2014). *Evaluering – Tilnæringer, modeller og eksempler*. Gyldendal.
- Wikipedia. (2019). *Ground-penetrating radar*.

A Intervjuguide Fase 1 – september 2019.

Intro

Evalueringen skal sentere rundt effektivitet, måloppnåelse og virkninger. I dette første, innledende intervjuet tar vi utgangspunkt i erfaringer fra og synspunkter på prosessen så langt, hva som har vært bra og hva som har vært vanskelig.

Som tidligere redegjort for vil vi bestrebe oss på at analysene og sammenfattingen vi gjør av intervjuene blir anonymisert, slik at uttalelser ikke skal kunne tilbakeføres til enkeltindivider.

1. Vurdering før oppstart

Hvordan vurderte du prosjektet før oppstart? Hva anså du som fordeler og ulemper?

2. Planlegging og samarbeid

Er de pågående prosessene i tråd med planene, og hvordan fungerer de?

Hvilke arbeidsprosesser er planlagt?

Hvordan vurderer du samarbeidet mellom de involverte så langt?

3. Rolle- og ansvarsfordeling

Hvordan vurderer du dagens rolle- og ansvarsfordeling innenfor det arkeologiske kulturminnevernet? I hvilken grad er den hensiktsmessig? Hva er eventuelt ikke hensiktsmessig?

Hvordan vurderer du rolle- og ansvarsfordeling i prøveprosjektet? I hvilken grad er den hensiktsmessig? Hva er eventuelt ikke hensiktsmessig?

Har det oppstått spesielle utfordringer hittil?

4. Hensyn til vern

Hvordan vurderer du at/om hensyn til vern blir ivaretatt i prøveprosjektet så langt?

5. Tids- og ressursbruk

Hvordan vurderer du så langt tids- og ressursbruk ved prøveprosjektet? Hvordan mener du den er, sammenliknet med tidligere tids- og ressursbruk for registrerings og utgravingsfasen i andre større samferdselsprosjekter du kjenner til?

6. Problemer og utfordringer

Har det oppstått spesielle problemer i prøveprosjektet hittil, og hva har i så fall de dreiet seg om?

7. Vurdering av status

Hva er ditt overordnede inntrykk av prøveprosjektet så langt? Har du for eksempel noen tanker rundt styrker, svakheter, muligheter og utfordringer ved den nye praksisen?



Vista Analyse AS
Meltzersgate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
www.vista-analyse.no