

KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET
Postboks 8013 DEP
0030 OSLO

Att. Stian Berget

Vår saksbehandler
Øystein Amundsen

Telefon
22055677

Vår dato
30.01.2019

Deres dato
11.12.2018

Vår referanse (oppgis ved svar)
2018/21375-2/15955/2019 EMNE C50

Deres referanse
18/1422

Akershus fylkeskommune – innspill til ny stortingsmelding om kulturminnepolitikken

Det vises til brev fra Klima- og miljøverndepartementet datert 21.11.2018 med invitasjon til å komme med innspill og bidrag til ny stortingsmelding om kulturminnepolitikken. Vi viser også til våre innspill i Riksantikvarens regionledersamling i april 2018 (presentasjonen er vedlagt her), og i muntlige innspill i departementets innspillsmøte 25.1.2019. Vi er også kjent med innspill fra Byantikvaren i Oslo. Byantikvaren tar opp en rekke temaer som vi ikke går nærmere inn på her, men vi deler deres vurderinger.

Akershus fylkeskommune er positiv til at man går i gang med å utarbeide en ny stortingsmelding om kulturminnepolitikken. Regionreformen og ny ansvarsforskrift for kulturminneforvaltningen fører med seg store endringer i forvaltningen av landets kulturminner og det er av stor betydning at man får på plass en helhetlig kulturminnepolitikk som er relevant for kulturminnevernet etter 1.1.2020.

Et nasjonalt kulturminnevern

Fra 1.1.2020 overføres en rekke oppgaver og et betydelig ansvar innen kulturminnevernet fra statlig til regionalt nivå. Regionene overtar de aller fleste «førsteligneoppgaver» fra Riksantikvaren og Riksantikvaren skal rendyrke sin rolle som direktorat. Dette betyr i praksis at staten tar ett skritt tilbake og overlater til regionene å ivareta kulturminner av nasjonal verdi. Dette er i utgangspunktet et godt grep, som på sikt kan føre med seg en mer effektiv og rasjonell organisering av kulturminnevernet. Et større regionalt ansvar vil forhåpentlig også bidra til at kulturminneverdier integreres i en helhetlig ressurs- og miljøforvaltning, og at kulturminner i større grad enn i dag aktiviseres som en ressurs i samfunnsutviklingen.

Akershus fylkeskommune vil allikevel påpeke at det er viktig at man ivaretar en overordnet nasjonal politikk på kulturminnefeltet. Det kan ikke være slik at den enkelte region etablerer «sin egen praksis» og at kulturminner av nasjonal betydning behandles ulikt i de enkelte regionene. Kulturminner av nasjonal betydning skal ivaretas som en ikke fornybar ressurs, og regionene må følge opp nasjonale føringer og retningslinjer. Riksantikvaren har i dag det overordnede ansvaret og har således muligheten til å ivareta en helhetlig praksis for forvaltningen på tvers av dagens

Postadresse
Postboks 1200 sentrum
0107 OSLO

E-post
post@afk.no

Besøksadresse
Schweigaardsgt 4, 0185 Oslo

Fakturaadresse
Pb 1160 Sentrum, 0107 Oslo

Telefon
(+47) 22055000

Telefaks
(+47) 22055055

Org. nr - juridisk
NO 958381492 MVA

Org. nr - bedrift
NO 874587222

fylker. Med regionreformen og ny ansvarsforskrift vil det, etter 1.1. 2020 bli enda viktigere at direktoratet tar en overordnet faglig rolle i forhold til innhenting av kunnskapsgrunnlag og veiledning ovenfor kommunal og regional forvaltning.

I den sammenheng er det også avgjørende at Riksantikvaren beholder en selvstendig mulighet til å fremme innsigelser i saker hvor nasjonale kulturminneverdier ikke er tilstrekkelig ivaretatt.

Et løft for bygningsarven

Både i stortingsmeldingen *Leve med kulturminner* og i *Framtid med fotfeste* har det vært stor fokus på bygningsarven og på rammebetingelsene for private eiere av fredete bygg og anlegg. Tiltakene i planverktøyet har vært rettet mot å sikre gode og forutsigbare økonomiske betingelser for denne gruppen eiere. Gjennom flere år har det vært investert store summer i enkeltbygninger, og en rekke anlegg har blitt istandsatt gjennom offentlige midler. Det er allikevel slik at det er langt igjen før man når de nasjonale målene på området. Det er også et faktum at kun en liten del av de bevaringsverdige bygningene er fredet, og at de økonomiske incentivene til å ivareta disse ikke-fredete kulturminnene ofte er utilstrekkelige. Også i fremtiden vil det være et svært begrenset utvalg av nyere tids kulturminner som gis den strengeste formen for vern gjennom fredning etter kulturminneloven.

Akershus fylkeskommune har gjennom flere år satset på «lavterskel» bygningsvern gjennom Akershus bygningsvernssenter. Bygningsvernssenteret er et samarbeid med Museene i Akershus, og er et tilbud til eiere av verneverdige hus som trenger råd og veiledning for å ivareta sine bygninger på en best mulig måte. Akershus bygningsvernssenter har ingen formell rolle i forvaltningen og tilbyr kun faglig rådgivning. Vi i Akershus fylkeskommune ser at denne typen tilbud når helt nye grupper av eiere og tror at man ved å satse på regionale bygningsvernssentre kan nå et stort antall eiere og oppnå mye med relativt begrensede midler.

I oppfølgingen av de fredete eiendommene i privat eie og av bygningsvernssentrene ser fylkeskommunen også at det er en løpende utfordring å få tak i håndverkere med tilstrekkelig- og den rette kompetansen innen tradisjonshåndverk. Det er derfor viktig at man fortsetter og forsterker arbeidet med tradisjonshåndverk og kompetanseheving for byggebransjen. Tilgang på kompetent arbeidskraft er i så måte helt avgjørende for måloppnåelse for bevaring av og tilstandsgrad for bygningsarven.

Den fylkeskommunale verktøykassen

Forrige stortingsmelding handlet mye om stat og kommune, mens fylkeskommunen i mindre grad ble omtalt. Meldingen sa noe om behovet for styrket kapasitet, kompetanse og handlingsrom, men ga ikke noe konkret. Nå får regionene/ fylkeskommunen nye oppgaver og nytt ansvar. Dessverre følger det ingen nye virkemidler med den nye rollen. Kommunene skal fremdeles legge det meste av premissene på kulturminneområdet, gjennom plan- og bygningsloven. Her har kommunene et stort handlingsrom, men de tar det fremdeles i for begrenset grad i bruk. En ny stortingsmelding må derfor ha et solid blikk på fylkeskommunen. Har vi gode nok redskaper til å ivareta en nasjonal kulturminnepolitikk, når staten nå trer ytterligere et skritt tilbake?

Forrige melding hadde mye fokus på fredning, nasjonale mål og bevaringsprogrammene. Fredning er et tungt og kostbart virkemiddel. På den andre siden blir kommunenes bruk av plan- og bygningsloven i veldig mange tilfeller altfor lett. Vern gjennom plan og bygningsloven har gjennomgående relativt «lette» vernebestemmelser, og det er vår erfaring som regional

kulturminnemyndighet at det er for enkelt å gå bort fra et regulert vern. Overføringen av oppgaver fra stat til fylkeskommune bør med andre ord reflekteres i stortingsmeldingen. Fokus bør kanskje dreies fra fredning og kulturminnelov mot plan- og bygningslov, og legge grunnlaget for en tydeligere fylkeskommunal rolle.

Vi vil her peke på ekspertutvalgets drøfting av fylkeskommunes planvirkemidler. Utvalget peker på at «Forpliktelseelementet i regional plan og handlingsprogram er for svakt». De har vurdert om regionale planer kan gi rettsvirkning for arealbruk, for å gi fylkeskommunene verktøy for å forhindre aktivitet og stimulere utvikling, og for bedre å ivareta viktige nasjonale og regionale mål og hensyn. Utvalget utdyper ikke dette videre, ut fra en oppfatning av at «dette vil være en radikal systemendring.» Vi mener kulturminnemeldingen bør følge opp dette videre, og se nærmere på hvordan regional planlegging kan brukes mer effektivt for å ivareta viktige nasjonale og regionale mål på kulturminnefeltet.

I den sammenheng er det også verdt å bemerke at fylkeskommunen med den nye ansvarsforskriften påtar seg et større ansvar for den formelle oppfølgingen av lovverk. Vi skal fatte dispensasjoner og fremme innsigelser og klage. Vi skal med andre ord håndheve de «negative» virkemidlene uten at vi får et tilsvarende ansvar for *positive* virkemidler for eksempel i form av tilskuddsordninger. Staten ved Riksantikvaren beholder de mest omfattende tilskuddsordningene, også de som dreier seg om tilskudd direkte til eiere, til kommuner og til lokale/regionale verdiskapingsprosjekter. De ordningene som overføres skal også i fremtiden fordeles etter FRIP-modellen, som fremstår som tungrodd og preget av betydelig statlig kontrollbehov. Dette er en alvorlig begrensning i den fylkeskommunale verktøykassen. Myndighetsutøvelsen og tilskuddsordningene bør ses i sammenheng og det er naturlig at også dette virkemiddelet ligger til nye kraftfulle regioner.

Kvalitet i databaser og registre

I stortingsmeldingen *Fremtid med fotfeste* står det:

Hvert år blir kulturminner ødelagt eller forsvinner av grunner vi ikke har kontroll over. De fleste kommuner mangler en oversikt over sine egne kulturminner. Kartlegging av kulturminner, gode digitale registre og tilstrekkelig verktøy for å bearbeide dataene er nødvendig for å sikre en åpen, forutsigbar og effektiv kulturminneforvaltning.

En av satsingene til Riksantikvaren har vært å forbedre kvaliteten på dataene i Askeladden. Askeladden er kulturminneforvaltningens viktigste verktøy og kvaliteten på den informasjonen som ligger i denne databasen er avgjørende for en effektiv og forutsigbar kulturminneforvaltning. Kvaliteten på den informasjonen som ligger i databasen er imidlertid av svært varierende. Riksantikvaren har gjennom flere år brukt omfattende ressurser på å utvikle digitale verktøy for saksbehandling og videreutvikle Askeladden, men innsatsen har nesten utelukkende fokusert på databasestruktur, programvareløsninger og saksbehandlingsverktøy. Man har ikke prioritert kvalitetsheving av den informasjonen som ligger i databasene. Fylkeskommunen har avsatt noen egne midler til kvalitetsheving av Askeladden og har påbegynt en systematisk kontrollregistrering av alle automatisk fredete kulturminner i Akershus, men med dagens framdrift vil dette arbeidet ikke være fullført før i 2030.

For at kulturminneforvaltningen skal være forutsigbar og på et tidlig tidspunkt redegjøre for kulturminneverdiene i et område, må staten ta et større ansvar for å sikre kvaliteten på de registreringene som ligger i den nasjonale kulturminnedatabasen.

Arkeologiske kulturminner fra etter 1537

Akershus fylkeskommune har gjennom flere år fokusert på historien til ladestedet Son i Vestby kommune. Fylkeskommunen har som en del av dette arbeidet gjennomført omfattende registreringer og utgravninger i den historiske «bygrunnen» på stedet. Ladestedet Son oppstod antagelig på slutten av 1500-tallet og fylkeskommunens undersøkelser har avdekket omfattende kulturlag fra 16-, 17- og 1800-tallet. Resultatene fra disse undersøkelsene er publisert og formidlet gjennom utstillinger, kortfilm og publikasjoner. Fylkeskommunens erfaringer fra vårt arbeid med utgravningene i Son understreker betydningen av det kunnskapspotensialet som ligger i arkeologiske kulturminner fra perioden etter 1537. I motsetning til hva man skulle anta er de skriftlige kildene til den eldste delen av Sons historie få og mangelfulle, og det er kun gjennom arkeologisk metode og det arkeologiske kildematerialet at denne historien har blitt kjent.

I *Fremtid med fortfeste* under avsnittet om fredningsstrategi trekkes det fra at det er et behov for å prioritere de arkeologiske kulturminnene fra tiden etter 1537. Med bakgrunn i våre erfaringer fra Son vil Akershus fylkeskommune fremheve betydningen av dette og anbefale at denne problemstillingen omtales i større detalj i den nye stortingsmeldingen. Dette er kulturminner som i dag er uten formelt vern og som erfaringsmessig er under kraftig press som følge av befolkningsvekst og utbyggingspress.

Klima og utvikling av tettsteder med kvalitet

Oslo og Akershus vedtok i 2015 en felles regional plan for areal og transport. Den regionale planen legger føringer for hvordan Oslo- og Akershus-samfunnet skal utvikle seg i perioden fram mot 2050. Den regionale planen forutsetter en flerkjernet utvikling hvor flere av Akershus steder og småbyer skal utvikles og transformeres til regionale byer. Planen skal bidra til en bærekraftig arealbruk og det legges opp til høy utnyttelse i sentrale knutepunkter for kommunikasjon. Målsetningen med dette planverktøyet er blant annet å begrense utslipp av klimagasser knyttet til transport og bidra til å oppfylle Norges forpliktelser på miljøområdet. Høy arealutnyttelse i tilknytning til sentrale knutepunkter fører imidlertid til kraftig press på vesentlige kulturminneverdier innenfor disse utvalgte vekstområdene. Eldre stasjonsbygninger, næringsbygg og boliger må i mange tilfeller vike for nye boligkomplekser med sentral plassering. En ny stortingsmelding for kulturminnepolitikken bør ta mål av seg til å adressere denne problematikken og tydeliggjøre hvordan eldre bygninger og kulturminneverdier kan ivaretas og gjenbrukes i utviklingsområder og områder under sterkt press. Fremtidens regionale byer må utvikles slik at stedene ivaretar sin egenart og på en sann måte at kulturminner kan bidra til tettsteder med kvalitet.

I den forbindelse er det også vesentlig å understreke betydningen av eksisterende bygningsmasse i et klimaperspektiv. Utskifting av bygninger medfører betydelige klimautslipp, og levetiden på bygninger går ned. Vi ser i dag at bygninger fra 1990-tallet rives, mens bygninger som er bygget med mer tradisjonelle teknikker og med tradisjonelle materialer kan ha svært lang levetid, og også lar seg tilpasse til moderne klimakrav.

Etterkrigstidens kulturminner

Vi erfarer at etterkrigstidens bygningsbestand svært utsatt, både for riving og grunnleggende ombygginger. Denne delen av bygningsbestanden vår er så gammel at den ikke lenger har optimal bruksverdi / økonomisk verdi, men samtidig ikke gammel nok til å tilfredsstille folkelige forestillinger om hva som kan utgjøre et kulturminne. Mange steder risikerer vi å miste den fysiske representasjonen av flere tiårs historie. Dette er tiår som er svært viktige i oppbyggingen av det moderne Norge, ikke minst når det gjelder den sterkt økende offentlighetens bygninger. Her mener

vi det må gjøres et krafttak, både med hensyn til å skape forståelse for viktigheten av å ta vare på representative eksempler, og for å få gode oversikter og verdivurderinger.

SEFRAK-registeret er, 30 år etter at det var aktivt, fremdeles en grunnplanke for forvaltningen av nyere tids kulturminner. De aller fleste av disse er imidlertid eldre enn 1900. Ut over dette har enkelte kommuner gjort en viktig innsats for å kartlegge nyere verneverdige bygninger, men dette er fremdeles fragmentarisk og svært ufullstendig. Vi mener dette er et felt som krever nasjonal innsats.

Kulturminner i kommunal eie

Offentlige virksomheter forventes å bevare kulturminner som del av sitt sektoransvar. Staten har relativt gode forutsetninger for å ivareta dette, men vi erfarer at dette kan være en betydelig utfordring for kommunene. Kommunene er ofte hardt presset med hensyn til vedlikehold og oppgraderinger av sine funksjonsbygg, samtidig som de ofte sitter på bygningsmasse med store bevaringsverdier som ikke lar seg bruke i kommunens drift. De er avskåret fra offentlige tilskudd til å ivareta disse, og de taper dermed gjerne i prioriteringene. Ved siden av at kommunen dermed ikke klarer å være gode eksempler på evne til å bevare, kan kulturminner med betydelige historiefortellende verdier gå tapt. Svaret ligger neppe i å åpne de allerede begrensede tilskuddsordningene for kommunale kulturminner, men vi mener dette er et viktig felt å gå nærmere inn i. Her kan det blant annet dreie seg om bevisstgjøring og kompetanseheving.

Med vennlig hilsen

Christian H. Holm
Fylkesdirektør kultur, frivillighet og
folkehelse

Øystein Amundsen
Leder seksjon for kulturminnevern

Dokumentet er elektronisk godkjent.

Vedlegg

- 1 Akershus fylkeskommune- innspill til ny stortingsmelding om kulturminnepolitikken, presentasjon april 2018