

Sandnes 01.02.2019

Ny stortingsmelding om kulturminnepolitikken - innspill fra byantikvaren i Sandnes

Det vises til brev fra Klima- og miljøverndepartementet datert 21.11.2018 med invitasjon til å gi innspill til ny stortingsmelding om kulturminnepolitikken.

For å nå mål om en smartere, mer inkluderende og bærekraftig kulturminneforvaltning er det viktig at kommunenes ulike utfordringer blir hørt og forstått, da det er i kommunene politikken skal konkretiseres. Landets over 400 kommuner har ulike utfordringer og erfaringer. Mitt perspektiv er som byantikvar i en «ung» hurtigvoksende by med ca. 77 000 innbyggere. I innspillet gjøres det rede for status i dag samt tre innsatsområder som kan bidra til å styrke kulturminnene som en ressurs i steds- og byutviklingen.

Status i dag: ny trend - kulturminner blir samtidsarkitektur – ressursutfordring

Som byantikvar opplever jeg at flere og flere ser kulturarv som en strategisk ressurs i byutviklingen. Den økte interessen for kulturminner er en tydelig trend som ikke bare merkes lokalt men også i Europa forøvrig. Fore eksempel ble et lite rehabilitert unnselig steinnaust på Rennesøy nominert til EUs pris for samtidsarkitektur, Mies van der Rohe Award 2019, Se link: <https://www.dn.no/d2/arkitektur/arkitektur/adne-trodahl/trodahl-arkitekter/150-ar-gammelt-naust-i-rogaland-kan-vinne-europeisk-arkitekturpris/2-1-473561>. Trenden bekreftes ytterligere av Europa Nostra's rapport «Cultural Heritage Counts for Europe» som gjennom sine 10 funn viser at Europas kulturarv har en betydelig effekt på blant annet sysselsetting, identitet, attraksjonsutvikling, kreativitet og innovasjon og sosial utjevning. Se link: <http://www.europanostra.org/our-work/policy/cultural-heritage-counts-europe/>

Den nye interessen er gledelig og inspirerende, men også svært utfordrende ressursmessig for den lokale kulturminneforvaltningen med en byantikvarstilling som skal dekke mange arbeidsoppgaver:

- Uttalelser i plan- og byggesaker som berører kulturminner
- Råd og veiledning til publikum
- Fagansvarlig for kommunedelplan for kulturminner og kulturmiljøer
- Ajourhold av digitalt kulturminneregister og nyregistreringer
- Behandling av søknader om tilskudd til kulturminnetiltak
- Utviklingsarbeid – proaktivt arbeid

Det er en kontinuerlig utfordring for kommunen å søke måter å effektivisere viktige forvaltningsoppgaver på for å kunne frigjøre ressurser til å møte eiernes behov for kunnskap og samspill. Dette er et viktig innsatsområde for kommunen fordi det er eiernes endelig beslutninger og hva de ser seg tjent med som avgjør hvorvidt et kulturminne skal bli en ressurs for byutviklingen eller ikke. Lovverk og planvedtak er kun viktige virkemidler på vei til målet.

Sandnes kommunens tidligere erfaringer

Sandnes opplevd på 1990-tallet en lignende periode med økt interesse for kulturminner fra næringslivet. Kommunen kunne den gang trekke på ekstraordinære ressurser gjennom arbeidsmarkedstiltaket «Arbeid for trygd». På den måten fikk kommunen handlingsrom til å være «forut for sin tid», heve kunnskapsnivået hos beslutningstakerne i byutviklingen og fastsette kvalitetsstandard. Men kanskje aller viktigst, kommunen fikk handlingsrom til å formulere en samarbeidsstrategi og en felles visjon for byen som vektla lokalhistorisk forankring. Strategien tillot de forskjellige aktørene i byutviklingen å jobbe for å nå sine egne mål, samtidig som kreativiteten de la for dagen ble kanalisert mot et overordnet helhetssyn for byen, en felles byidentitet. Satsingen ble kalt «Sandnesmodellen» og ga svært gode resultater på kort tid. Det er ikke tvil om at kommunens fokus på å gjøre relevant kunnskap lett tilgjengelig for beslutningstakerne og vilje til å være «forut for sin tid» var helt avgjørende for suksessen den gang, se link: https://www.jaermuseet.no/samlingar/wp-content/uploads/sites/16/2015/09/1994_007_Sandnesmodellen.pdf

Når kommunen, en generasjon etter, igjen møter en økende interesse for kulturminner i byutviklingen er det behov for de samme grepene som på 1990-tallet. Lett tilgjengelig kunnskap om kulturminneverdier og tilstrekkelige ressurser til at kommunen kan være «forut for sin tid» og sette kvalitetsstandard er fortsatt kritiske suksessfaktorer.

1) Askeladden – viktig nasjonal fellesløsning som må videreutvikles

Innsamling, behandling og deling av kunnskap er grunnmuren i den lokale kulturminneforvaltningen. Datainnsamling og formidling er svært ressurskrevende. Å utvikle et hensiktsmessig forvaltningsverktøy vil kunne gi en betydelig effektiviserings gevinst.

Askeladden er Riksantikvarens offisielle database over fredete kulturminner og kulturmiljøer i Norge. Den inneholder data om kulturminner og kulturmiljøer som er fredet etter kulturminneloven, vernet etter plan- og bygningsloven, eller kulturminnefaglig vurdert som verneverdige. Askeladden bærer preg av å være utviklet for forvaltning av kulturminner etter kulturminneloven, og ikke plan- og bygningsloven. Mangelfulle oppdateringer og de mange feilregistreringer svekker tillitten til Askeladden som forvaltningsverktøy lokalt. Databasen oppleves å ikke være godt nok rigget i forhold til kommunens behov for et effektivt tjenestetilbud og en forvaltning med minimum bruk av ressurser. Dette er bakgrunnen for følgende innspill:

- Videreutvikle Askeladden som en nasjonal database for kulturminner rigget med utgangspunkt i brukerperspektivet - eiere, næringslivet, politikernes og forvaltningens behov for oppdatert lett tilgjengelig kunnskap når beslutninger skal tas i kommunale plan- og byggesaksprosesser
- Relevant informasjon som er påkrevd i kommunal forvaltning, må kunne tilføres Askeladden og endres dynamisk i forhold til andre datasett og registre.
- Gjøre Askeladden hensiktsmessig i forhold til generering av analyser og statistikk som det er behov for i saksbehandlingen, men og for å se kommunens innsats i regionalt og nasjonalt perspektiv.
- På samme måten som for Matrikkelen, vil det være viktig å sikre at Askeladden er faglig oppdatert til enhver tid og at dette ansvaret ligger må ligge hos kommunene.
- Utnytt muligheten som ny teknologi gir (5G/ «linked open data») slik at data fra Askeladden og de store nasjonale databasene som Nasjonalbiblioteket, og Digitalt museum kan knyttes sammen basert på slektskap og innhold
- Sørg for at dataene er tilgjengelige der brukerne er og kan nås gjennom søkemotorer de benytter.

Kommunens behov forvaltningsverktøy

For å unngå dobbel bokføring og unødvendig ressursbruk valgte Sandnes kommune å ikke benytte seg av Askeladden men å utvikle et eget digitalt verktøy skreddersydd for den kommunale forvaltningen. Men også skreddersydd for dialog med innbyggerne, beslutningstakere i byutviklingen og lokale kompetanse miljøer. Databasen er rigget slik at den med enkle tilpasninger kan samkjøres med Askeladden når dette er hensiktsmessig. Forvaltningsverktøyet fungerer som et samlet oppslagsverktøy for informasjon om kulturminner og kulturmiljøer i kommunen og gir aktørene i byutviklingen lett tilgang til kunnskap når de trenger det. Forvaltningsverktøyet er også et registreringsverktøy for nye kulturminner og ajourhold, og er rigget for analyser og statistikk. Oppslag og datainnsamling kan gjøres via alle bærbare enheter. Forvaltningsverktøyet er dynamisk og oppdateres i forhold til kommunens egne kart og informasjon fra Matrikkelen. Se link til publikumsløsning som er tilgjengelig på kommunens hjemmeside. Selve saksbehandlerverketøyet med ajourholdsfunksjoner er forbeholdt intern bruk.

<http://sandnesonline.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=6438801e93174ee4b28eaede5455a57d>

2) SEFRAK – kulturminner bør ikke gis mer prioritet enn andre kulturminner

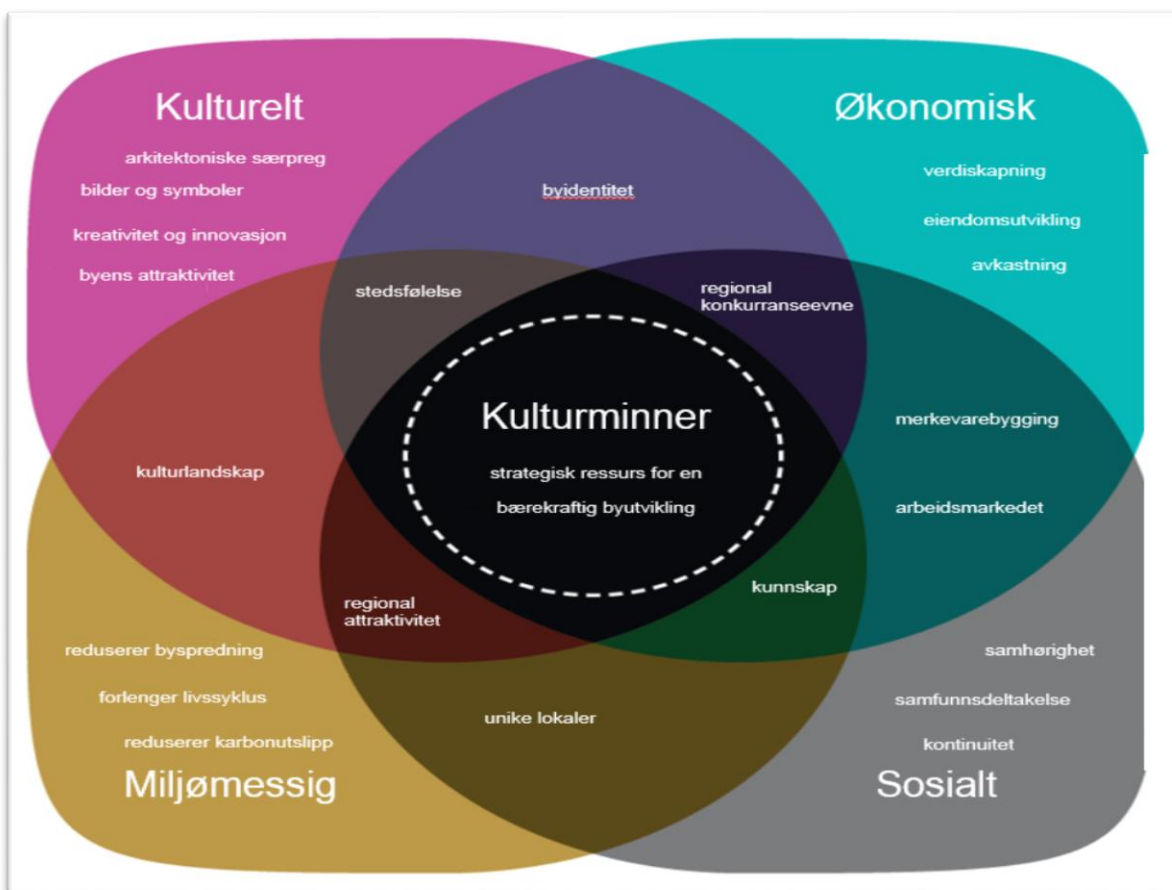
SEFRAK – kulturminner bør ikke gis prioritet i Matrikkelen, men heller erstattes med en tilknytning til et samlet nasjonalt register (*en videreutviklet og oppdatert Askeladden*). SEFRAK-registrerte omfatter bygninger eldre enn 1900, og sier ikke noe om dette er et sentralt kulturminne i lokalsamfunnet eller ikke.

Kommunenes behov for å tydeliggjøre status for SEFRAK- minner

Matrikkelen er en sentral kunnskapsbase for beslutningstakerne i byutviklingen. Publikum har tillitt til at de opplysninger som ligger der er korrekte og vesentlige. Det blir da feil at Riksantikvaren har valgt å legge inn SEFRAK-registrerte bygninger i Matrikkelen. Både fordi kvaliteten på registreringsmateriale er svært ujevnt og fordi status som SEFRAK kulturminne ikke sier noe om dette er et sentralt kulturminne i lokalsamfunnet eller ikke. Særlig uheldige utslag kan dette få for unge industribyer som Sandnes. Mange av de viktigste kulturminnene er fra perioden etter 1900. Eksempelet under illustrerer dette. Øglændskvartalet er et av Sandnes sine mest sentrale kulturmiljøer, med bla handelshus og tekstilfabrikk. Ingen av kulturminnene fra Øglænds historien er SEFRAK- registrerte da de er yngre enn 1900. (Se kart under: *kun tre av 10 kulturminner er SEFRAK-registrert. Disse vises som gul prikk med rød ring rundt*) Tekstilfabrikken er nylig vedtatt revet, og en av argumentene i debatten for å tillate rivning var at bygningen ikke hadde like høy verdi som SEFRAK – kulturminnene.



Øglændskvartalet: Utsnitt fra Sandnes kommune sitt kulturminneregister. Kun 3 av 10 kulturminner er SEFRAK - registrert



Illustrasjon fra rapporten «Cultural Heritage Counts for Europe»

3) Styrke plan- og bygningsloven - kulturminner som motor i byutviklingen – behov for samarbeid på tvers

Plan- og bygningsloven er det viktigste virkemiddel i lokal kulturminneforvaltning. Å styrke kulturminneverninteressene i lovverket ytterligere må ha høy prioritert i arbeidet med ny stortingsmelding. Lokale kulturminner er blant annet utsatt fordi det ikke er mulig å knytte bestemmelser til hensynsoner på kommuneplannivå og fordi hjemmelsgrunnlag til å nekte rivning er mangelfullt.

Plan og bygningsloven bidrar i tillegg til andre utfordringer som også må adresseres. Adgangen for private utbyggere til å lage egne privat reguleringsplaner kan resultere i at det blir større fokus på tiltakshavers behov for lønnsomhet i planprosessene enn stedenes behov for lønnsomhet. Pågående mediedebatt illustrerer dette, se link:

<https://www.dagsavisen.no/nyemening/knutepunktetokenes-tid-er-over-1.1262270>

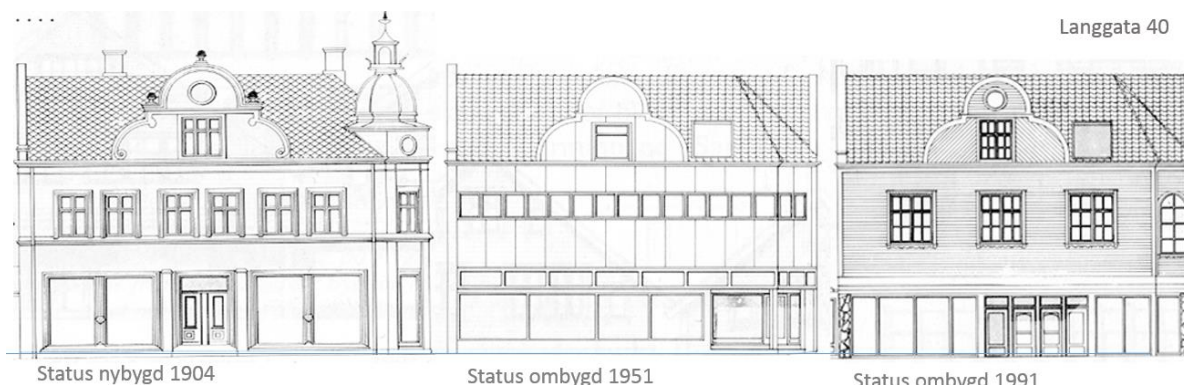
En vei ut av uføre vil ikke være sterkere lover og reguleringer, men å fremme samarbeid på tvers i byutviklingen. Dette er i samsvar med anbefalinger økonomer gir når revirmarkering ødelegger for felleskapsinteresser og samarbeid. Men også for å løse problemer knyttet til forvaltningen av knappe fellesressurser, (*les kulturminner og kulturmiljøer*) der fordelene ved forbruk av slike tjenester blir høstet av den enkelte, mens ulempen blir fordelt på felleskapet. Se artikkel av Klaus Mohn, professor ved UIS og NHH, og snart rektor ved UIS i Stavanger aftenblad 26.januar 2019. Han peker på Elinor Ostrom, Nobelprisvinner i økonomi 2009, sin forskning som en vei ut av uføre: å etablere brede brukerforum på tvers som gir felles forståelse for utfordringene og gode dialoger for løsninger.

Økonomenes erfaring samsvarer også med de erfaringene Sandnes kommune gjorde i arbeidet med bystrategien «Sandnesmodellen» på 1990-tallet og er bakgrunnen for følgende innspill:

- Styrke næringslivsperspektivet i politikkutforming
- Gjøre de europeiske funnene i rapporten «Cultural Heritage Counts for Europe» relevant for lokale kulturminneforvaltningen.
- Etablere nasjonale incentiver som kan fremme samarbeidsstrategier på tvers mellom offentlig og privat sektor
- Styrke kulturminneinteressene i plan- og bygningsloven



Eksempel på viktigheten av nasjonale incentiver og at Riksantikvaren arbeider med prosjekter som er «forut for sin tid»: Riksantikvaren bidrag utløste finansiering fra kommunen og eier til å utarbeide et felles mulighetsstudie for hvordan en tyskbygd militærleir fra 1940 kan integreres i ny byutvikling. I dag er kommunen i gang med å vurdere hvordan resultatene kan sees i sammenheng med øvrige overordnede byutviklingsgrep.

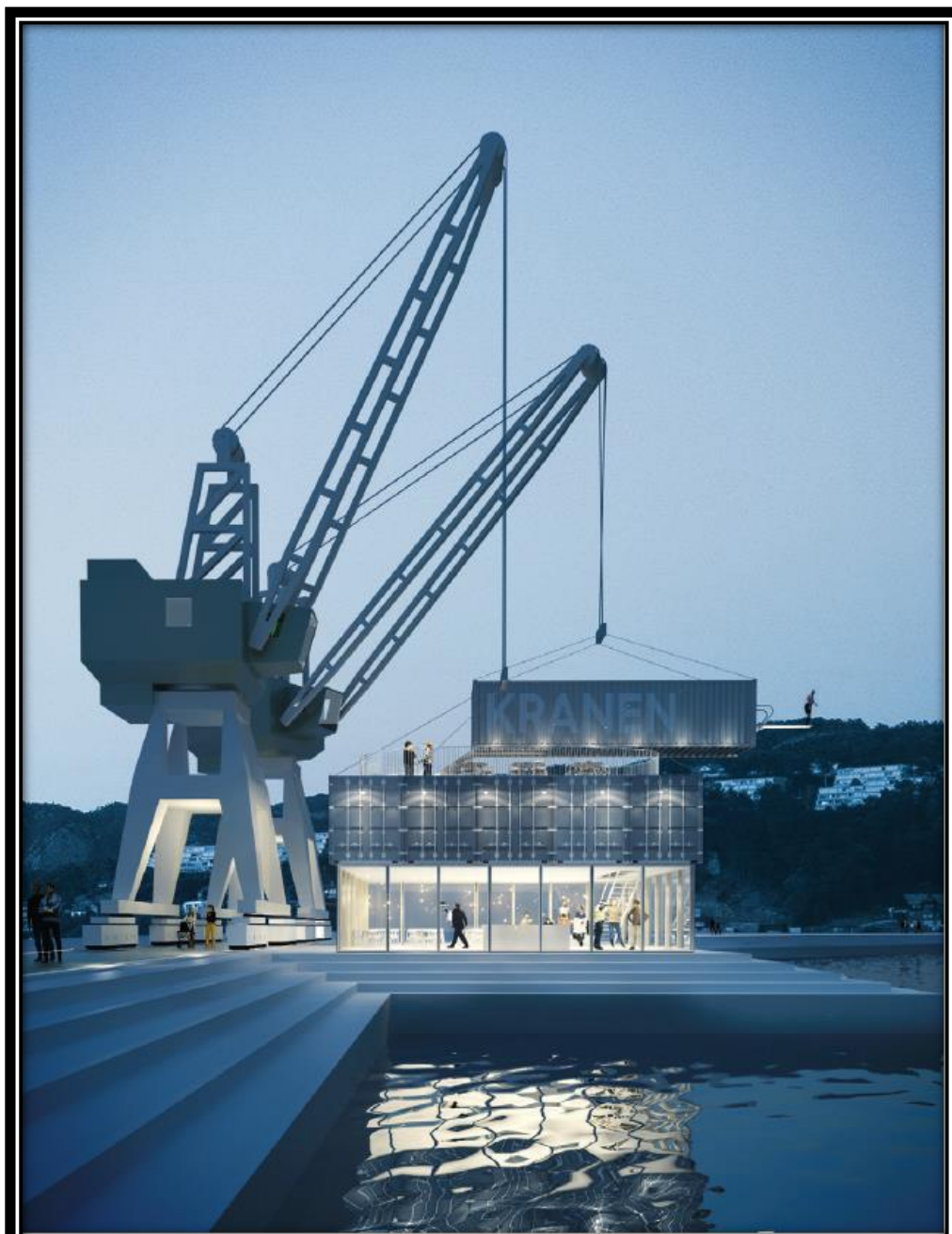


Eksempel på viktigheten av at eier får tilført relevant kunnskap på rett tidspunkt og at kommunen arbeider med prosjekter som er «forut for sin tid». – eieren istandsatte bygningen i 1991 slik vist over, men manglet kunnskap til å gjøre det riktig. Ønsker nå å rette det opp og tilbakeføre til opprinnelig utseende slik den så ut da den var nybygd i 1904. – Eierens ønsker et resultat av kommunens innsats for å spre kunnskap om byens historiske fasader.

Det ligger et stort potensiale for effektivisering og kvalitetsheving av den lokale kulturminneforvaltningen ved å ta i bruk ny teknologi og digitalisering, utvikle felles løsninger nasjonalt samt å vektlegge samarbeidsstrategier på tvers. Disse områdene bør få et særlig fokus i arbeidet med ny politikkutforming.

Vennlig hilsen

Gro Persson
byantikvar i Sandnes



Eksempel på viktigheten av å formulere en samarbeidsstrategi som tillater de forskjellige aktørene i byutviklingen å jobbe for å nå sine egne mål, samtidig som kreativiteten de legger for dagen blir kanalisert mot et overordnet helhetssyn for byen – Her har eieren, Havneshjefen i Sandnes, og arkitekten hatt ideene, og kommunen har sørget for at kunnskapen om kulturminnene er lett tilgjengelig for aktørene i byutviklingen via det kommunale kulturminneregisteret. Det er summen av små og store tiltak utviklet med utgangspunkt i en felles visjon som blir den særpregede byen med konkurransefortrinn.