Knut Haaland Grøttland

"Med lisens til å rive?"

En undersøkelse av forvaltningspraksis og kompetansenivå i trønderske kommuner

Master i Kulturminneforvaltning

Trondheim, 21. mai 2013

Veileder: Professor Aud Mikkelsen Tretvik

Norges Teknisk- Naturvitenskapelige Universitet

Det humanistiske fakultet

Institutt for historie og klassiske fag

Forord

"Det e vesst sommer, men vinden lukta høst…"

Det er fascinerende og litt skremmende hvor fort tiden flyr. Denne oppgaven representerer 5 fine år på kulturminneforvaltningsstudiet ved NTNU. Det har vært meget lærerikt. En takk til alle underviserne er på sin plass, og en særlig takk til min veileder professor Aud Mikkelsen Tretvik.

I forbindelse med praksisperioden hos Sør-Trøndelag fylkeskommune ble jeg tatt godt i mot av Hauke Haupts, og praksisen var en lærerik opplevelse. Husnyckeln-prosjektet er, slik jeg ser det, et viktig bidrag til kulturminneforvaltningen. Jeg takker også for et godt samarbeid med prosjektets medarbeidere fra Jamtli; Olof Edin, Bjørn Olofsson, Henrik Ylikoski og Sara Höglund. Alle øvrige informanter som har bidratt takkes herved også.

I den private sfære har mine foreldre, Liv og Håvar, bidratt med oppfølging av både oppgaven og dens forfatter. Takk for det. Til sist en særskilt takk til "*morgonfågel*" Marie, som har stablet undertegnede på bena til akseptabel tid hver morgen gjennom arbeidsprosessen.

Trondheim, mai 2013

Knut Haaland Grøttland

Innholdsfortegnelse

1 Introduksjon 1

1.1 Er forvaltningen av nyere kulturminner i kommunene optimal? 1

1.2 Problemstilling 3

1.3 Avgrensninger 4

1.4 Valg av metode 4

1.5 Oppgavens oppbygning 4

1.6 Aktuell litteratur 4

2 Teori og sentrale begreper 7

2.1 Utfordrende vern 7

2.2 Kompetanse- og verdibegrepet 12

2.3 SEFRAK 14

2.4 InterReg/Husnycklen 14

3 Metode og kilder 17

3.1 Metode 17

3.2 Kilder 19

3.3 Oppsummering av metode og kilder 21

4 Presentasjon av kommune og fylkeskommune 23

4.1 Kommunen og kulturminnevern 23

4.2 Fylkeskommunen og kulturminnevern 25

5 Forvaltning, kompetanse og samhandling 27

5.1 Forvaltning og kompetanse i kommunene 27

5.2 Casestudier – forvaltning, kompetanse og samhandling 35

5.3 Spørreundersøkelse utført i kommunene 44

6 Drøfting og analyse 53

6.1 Hvordan og hvorfor forvalter kommunene kulturminnene på den måten de gjør, og hvordan er samhandlingen med fylkeskommunen i kulturminnespørsmål? 53

6.2 Hvordan er kommunens holdning i kulturminnerelaterte saker hvor de selv må ta stilling til kulturhistoriske verdier og mulighet for vern? 60

6.3 Hvordan er ressursene i kommunene og fylkeskommunene? 62

6.4 Funn og muligheter 64

7 Avsluttende oppsummering 67
8 Referanseliste 69
8.1 Skriftlige kilder 69
8.2 Digitale kilder 72
8.3 Muntlige og andre kilder 74
9 Vedlegg 75
9.1 Ordforklaringer 75
9.2 Intervjuguide 75
9.3 Oversiktskart over Trøndelags-regionen 78
9.4 Kulturminneforvaltningens hierarki 79
9.5 Kommunenes forventninger til fylkeskommunen 80
9.6 Tap av SEFRAK-registrerte bygg 81
9.7 Øvrige figurer i oppgaven 81

1 Introduksjon

1.1 Er forvaltningen av nyere kulturminner i kommunene optimal?

Jeg skriver denne oppgaven for å gjøre rede for og drøfte norsk forvaltningspraksis når det gjelder nyere tids kulturminner. Sør-Trøndelag fylkeskommune engasjerte seg i 2009 i et Inter-regionalt prosjekt, forkortet InterReg, og underprosjektet "Husnyckeln". Underprosjektet har fokus på kommuners utfordringer: Manglende kompetanse og innsats i kulturminnevernarbeid på lokalt nivå. Dette prosjektet har jeg arbeidet på ved to anledninger, og gjennom min praksisperiode hos Sør-Trøndelag Fylkeskommune observerte jeg en forvaltning av bygninger fra nyere tid som på mange områder ikke fant sitt vern med hjemmel i kulturminneloven, men som måtte søke beskyttelse gjennom dedikerte saksbehandlere både på fylkeskommunalt og kommunalt nivå. En beskyttelse som må aktivt oppsøkes, og fort uteblir uten tilstrekkelig kunnskap, interesse og innsats.

Jeg ønsker derfor i denne oppgaven å se på muligheten til å beskytte bygninger ute i kommunene. Jeg erfarte gjennom min praksis at forholdet mellom fylkeskommunen og kommunen er av sentral art i dette spørsmålet. Denne studien tar derfor utgangspunkt i fylkeskommunal og kommunal forvaltning av nyere tids kulturminner, avgrenset av meg til stående bygg fra 1800-1910. Omtalte bygg er registrert av Sekretariatet For Registrering Av faste Kulturminner i Norge, forkortet SEFRAK. Registeret inneholder bygninger oppført før ca. 1900, en kategori bygg myndighetene ønsker å minske tapet av. Dette er bygg som kan inneha store kvaliteter både for lokalmiljøet og regionen, men og typiske bygg som det kan være knyttet konflikter til. Målet med oppgaven er å gi et bidrag til hvordan beskyttelsen og forvaltningen av disse byggene kan bedres på lokalt og regionalt nivå for slik å minske tapet av bygninger gjennom å belyse kompetansenivået og holdningene til kulturminner i kommunene.

Denne oppgaven vil belyse om kulturminneverdier ute i kommunene kan være mangelfullt ivaretatt og i hvilken grad de vurderes som en ressurs eller ulempe. Manglende planer, lovhjemler, ressurser og kompetanse er her mulige utfordringer som kan føre til at verdier går tapt, og at mange SEFRAK-bygg rives. Oppgaven vil belyse årsaker til at tapet er høyt, og muligheter for å begrense tapet i fremtiden.

1.1.1 Fremgangsmåte for behandling av kulturminner

Aktører vil kunne ønske å bevare historiske bomiljø, mens andre på samme sted vil ønske økt utbygging for å tilrettelegge for økonomisk aktivitet.[1] Når et bygg eller anlegg ikke er underlagt formelt vern, baseres dets eksistens og ivaretakelse i stor grad på kommunale og fylkeskommunale myndigheters planlegging, prioriteringer, forvaltning og faglig skjønn. Gjennom forvaltningssystemet i Norge tillegges avgjørelsene til saksbehandlere, først og fremst på kommunalt nivå, når det kommer til objekter som ikke er av nasjonal interesse. De forbereder saken, opplyser den for videre behandling, og tar et standpunkt med hjemmel i lovverket, eksisterende kommuneplaner og skjønn. Deres tilsynsmyndighet er fylkeskommunen. Etter innstillinger tatt av forvaltningen på kommunalt nivå basert på gjeldende planer og lovverk, vil saken gå videre til politisk behandling i kommunen, hvor lokaldemokratiet får det endelige ordet, med mindre det påklages. Figur som viser kulturminneforvaltningens organisering ligger vedlagt i vedlegg 9.3.

1.1.2 Perspektiv på kulturminner og vern

De som lever i og rundt kulturminner, vil kunne oppleve det som et hverdagsmiljø, et miljø som tilpasses og forandres i forhold til tid og trend. En fagperson hos forvaltningen vil derimot kunne se et sted som gjenspeiler noe unikt, en tidsepoke eller hendelse, noe man ønsker å bevare slik som det er. Dette kan skape konflikt med den dynamiske bruk og utvikling mange bygg har.

I morgen er dagens gjenstander kulturminner, og det er mye å ta av, vil noen mene. Det er mange involvert i kulturminnevernet, som interessegrupper, andre private aktører og de respektive offentlige etater som alle har sitt ansvarsområde. Alle vil ha interesse av å bevare noe, men de er ikke nødvendigvis enige om hva og i hvilket omfang. Interessemotsetningene kan være tett sammenvevd med kunnskap, følelser, verdisyn, økonom, praktisk og teoretisk tilnærming.

Det er flere ulike perspektiver på bevaring. Eksperten vil argumentere ut fra sine fagkunnskaper om behovet for vern, men i praksis kan det være andre ting som påvirker saksforholdet. Dersom man ser det fra kommunens side, kan de økonomiske aspekter ved saken veie tyngst, hvor utgifter kontra inntekter er det som veier for eller i mot bevaring. Den allmenne mann og kvinne vil kunne ha et emosjonelt forhold til vern, være seg riving eller bevaring. Disse vil kunne organisere seg i interessegrupper, og kunne påvirke kommunens politiske beslutningsorgan.

[1] Howard (2003) s. 211-212

Eksempelvis vil det være fylkeskommunal kulturminneforvaltning som representerer ekspertperspektivet, mens kommunens politikere og objektets eiere vil kunne være mer opptatt av de økonomiske aspekter og potensial for utvikling. Denne forskjellen i forståelse av verdier, holdninger, økonomiske forpliktelser og kunnskap mellom kommunal og fylkeskommunal myndighet vil kunne være en latent konflikt ut i fra roller og funksjon. Motsetningene kan også gjelde spørsmål om bruk, tilgjengelighet, autentisitet eller estetikk. Verneinteresser som begrenser personlig frihet og påvirker eiers økonomi kan stadig sees omtalt i riksmedia, ofte ispedd kommentarer rundt konflikter mellom forvaltningsledd og uklar eller manglende saksbehandling. Statisk vern og lite pragmatisk forvaltning er en gjenganger.[2] Tap av eldre bygninger er likevel betydelig, og grep må tas for å endre utviklingen.

1.2 Problemstilling

Oppgaven omhandler følgende hovedspørsmål og underspørsmål.

- Hvordan og hvorfor forvalter kommunene kulturminnene på den måten de gjør, og hvordan er samhandlingen med fylkeskommunen i kulturminnespørsmål?
    - Hvordan er kommunens holdning i kulturminnerelaterte saker hvor de selv må ta stilling til kulturhistoriske verdier og mulighet for vern?
    - Hvordan er ressursene i kommunene og fylkeskommunene?

Bygninger uten adekvat vern, og med uavklart kulturminneverdi rives i et betydelig antall hvert år. Fylkeskommunen og kommunen har et stort ansvar for denne typen bygg, og har en nøkkelrolle når det kommer til å minske tapet. Oppgaven vil derfor ta for seg relasjonen mellom fylkeskommunen og kommunene på grunn av deres nære tilknytning i kulturminnerelaterte spørsmål, og linken mellom de to forvaltningsnivåene når det gjelder behandling av SEFRAK-registrerte bygg. Formålet med oppgaven vil være å gi en oversikt og innsikt i de ulike problemstillingene. Problemstillingene vil bli belyst fra fylkeskommunens perspektiv, relatert til min praksisperiode. Kommunene vil komme til ordet ved en spørreundersøkelse og en caseundersøkelse.

[2] Nationen (2013) s. 8-9

1.3 Avgrensninger

Kulturminneforvaltning gjelder alle landets fylkeskommuner og kommuner. Jeg har valgt å begrense oppgaven til å omhandle kommuner i Nord- og Sør-Trøndelag og i hovedsak Sør-Trøndelag fylkeskommune. Oppgaven tar utelukkende for seg stående SEFRAK-registrerte bygg oppført etter reformasjonen, og de er derfor ikke automatisk fredet etter Kulturminneloven. Utvalget av eksemplenene er avgrenset til stående bygg oppført mellom 1810 – 1910. Ingen av byggene er vedtaksfredet etter Kulturminneloven.

1.4 Valg av metode

Oppgaven er en kvalitativ undersøkelse med utgangspunkt i to måneders praksis hos fylkeskommunen som deltagende observatør. Denne erfaringen er grunnlaget for valg av casestudier og spørreundersøkelsen. Casestudien omhandler konkret saksbehandling i kommunene. Spørreundersøkelsen og dens utforming med åpne spørsmål søker å utdype holdninger og kompetanse i kommunal saksbehandling. Disse tre metodene utgjør samlet sett en helhet for å kunne belyse forskningsspørsmålene, en metodetriangulering.

1.5 Oppgavens oppbygning

Oppgaven innleder med bakgrunnen for problemstilling og eksisterende litteratur i kapittel 1. Redegjørelse for sentral teori, relevant historie, lovverk og sentrale begreper gis i kapittel 2. Kapittel 3 tar for seg metode og kilder, med begrunnelse av kildeutvalg og fremgangsmåte i forskningen. Kapittel 4 redegjør kort for forskningsobjektene. Presentasjon og analyse av data med bakgrunn i eksisterende kilder, analyse og drøfting med bakgrunn i utvalgte saker og analyse og drøfting med bakgrunn i spørreundersøkelsen følger i kapittel 5. En utvidet drøfting og presentasjon av funn og muligheter finner sted i kapittel 6. Oppgaven oppsummeres avslutningsvis i kapittel 7.

1.6 Aktuell litteratur

Det er tidligere forsket på problematikk innenfor det aktuelle fagfeltet. Marie Louise Anker diskuterer i sin doktorgrad, *Kulturminnevern, skjønn og forutsigbarhet en studie av offentlig arealplanlegging og bevaring av kulturminner*, blant annet kommuners planarbeid og utvelgelse av kulturminner. Her pekes det på manglende tilnærming til egenskaper, kvaliteter og verdier i kulturminnene, og en manglende verdivurdering av nyere tids kulturminner. Problemstillingen i min oppgave finner i stor grad sin legitimitet i denne forskningen.

Masteroppgaven til Åse-Mari Wikstrøm, *Nøkkel til bevaring. En studie i kommunikasjon mellom forvaltning og eiere av bevaringsverdige hus*, tar for seg viktigheten av kommunikasjon mellom eier av verneverdige hus, kommunen og fylkeskommunen. Den fokuserer på hvordan kommunikasjon er sentralt for å lykkes med å bevare bygninger. Bevaringsarbeid og begrunnelse for bevaring bør inneha et språk og form som både publikum og ikke minst politikere forstår. Budskapet må være utvetydig. Min forskning avgrenser seg mot denne oppgaven, og tar derfor i liten grad for seg relasjonen mellom eier og kommune.

Eli Heibergs *Planlegging i kulturlandskapet – når bruk og vern skal kombineres,* tar for seg vernemotiver og vernenivåer, planleggingsmetoder og samarbeid. Boken foreslår også fremgangsmåter for en god planlegging og metoder for deltakelse og kunnskapsutveksling. Debatten rundt Vern vs. Bruk og Storsamfunnet vs. Lokalsamfunnet i boken er vesentlig for oppgavens drøfting.

Geografen Michael Jones skriver i "*The European landscape convention and the question of public participation (2007)*" om kunnskapsutvikling i forvaltningen basert på åpne prosesser, dialog og tverrfaglighet. Kursing av fagfolk, inkludering av flere fagdisipliner og deltakende allmue er viktig for å skape gode løsninger. Dette er aktuelt når det kommer til å se løsninger på problematikken, og drøftes i oppgaven.

Riksantikvaren konkluderer i *Kulturminner i bruk - verdi, vekst og vern – Verdiskapingsprogrammet på kulturminneområdet 2006 – 2010,*[3] med at kulturminner er objekter som bør brukes. Teoriene rundt vern gjennom bruk, verdiskapning og vesentligheten av samarbeidet mellom kommune og fylkeskommune som rapporten inneholder, ligger også til grunn for oppgaven. InterReg-prosjektet Husnyckeln har også forsket på dette området og utgitt flere rapporter som omhandler kompetansenivået og viktigheten av verdiskapning i kommunene i Trøndelag.

Ibenholt, K. Toftdahl, H. Kiil, K. Grorud, K. *Fylkeskommunen som regional kulturminnemyndighet,* 2012 omtaler fylkeskommunens rolle som kulturminneforvalter, ressursbruk og deres relasjon til kommunen. Fylkeskommunens disponering av tid fremgår i rapporten, og blant annet formidlingsarbeid fremgår som lite prioritert. Det vises til store variasjoner i kompetanse i de respektive fylkeskommuner. Situasjonen i kommunene beskrives kort, og viser til en forskjell i kompetanse mellom små og store kommuner, hvor store kommuner i større grad besitter kulturminnefaglig kompetanse enn de små. Dialog mellom kommune og fylkeskommune anses som viktig, og kan hindre innsigelser.

[3] Riksantikvaren (2011) s. 6, 24, 30 & 31

Arne Lie Christensen samler det nasjonale kulturminnevernets historie i boken *Kunsten å bevare* (2011), med fokus på institusjonene som utgjør kulturminnevernet, kulturminnevernet i et sosialhistorisk perspektiv og avslutningsvis tar han opp politiske og organisatoriske utfordringer.

2 Teori og sentrale begreper

2.1 Utfordrende vern

Arne Lie Christensen skriver at interessen for å ivareta kulturminner svekkes jo lengre ned i forvaltningssystemet man kommer. Politikere med ansvar både for økonomi, velgere og lokale særinteresser bryr seg lite om vern. Forestillingen om at gamle hus er et akademisk og finkulturelt fenomen henger igjen. Christensen skriver at avgjørelser på kommunalt nivå virker vilkårlige og er personavhengige. De folkevalgte engasjerer seg ikke tilstrekkelig når det kommer til å ivareta kulturminner og har en populistisk agenda. Fylkeskommunen på sin side opptrer feigt, og tør ikke å overprøve kommunenes sviktende innsats i kulturminnespørsmål. Det er vanskelig for de antikvariske myndighetene å få aksept hos lokale politikere og i lokalmiljøet. Dette er en utfordring da ansvaret tillagt fylker og kommuner har økt etter desentraliseringen av kulturminnevernet fra 1990-tallet. Christensen mener det kanskje stilles for kompliserte tekniske krav til bygninger, noe som gjør nybygging rimeligere enn restaurering. Fagfolkets akademiske arroganse og begrepsbruk er også uheldig for en konstruktiv utvikling og gode resultater. Avslutningsvis påpekes det at noen kommuner kanskje utgjør for små enheter til å kunne bygge opp tilstrekkelig kompetanse på egenhånd.[4]

2.1.1 Bygningsvernets historie fra 1900-tallet

Kulturminnevernet er tilknyttet flere institusjoner og foreninger. Etter å ha vært styrt og definert av åndseliten ved opprettelsen av kulturminnearbeidet i Norge, ble kulturminnevernet i større grad et offentlig ansvar på starten av 1900-tallet, med påfølgende institusjonalisering. Den første kulturminnelov trådte i kraft i 1905 og het Fredningsloven. Denne loven ble i stor grad utarbeidet i sammenheng med funnet og utgravingen av Osebergskipet i 1904. Kulturminner fra før reformasjonen ble i denne lov automatisk fredet. Stående private bygg kunne ikke fredes etter denne lov. Den private eiendomsrett sto for sterkt til det.[5] I 1912 ble Riksantikvaren opprettet, og fikk et stort ansvar for kulturminnevern, herunder et særskilt ansvar for stående bygninger.

Bygningsfredningsloven anno 1920 kom til for å danne en oversikt over bygg som skulle fredes. Særlig bygninger eldre enn 100 år var gjennom denne lov søkt fredet, men også yngre bygg av lokal verdi var interessante. Eiere av fredede bygg hadde plikt til å holde dem ved like, og stønad ut fra antikvariske hensyn kunne gis. Vernearbeidet var i liten grad en

[4] Christensen (2011) s. 184-187, 236-238
[5] Myklebust (1999) s. 10

integrert del av samfunnsutviklingen. I dag ser man at fredningene favnet ulikt og skjevt, og konfliktene var mange, særlig i forbindelse med planleggingssaker. Den nye bygningsloven som kom i 1965 forsøkte å tydeliggjøre dette og rydde opp i konfliktene. Den åpnet for å regulere områder til bevaring, og slik sikre verdifulle kulturminner. Muligheten til særskilt regulering kom etter store konflikter rundt riving av gammel bebyggelse til fordel for oppføring av moderne bygninger.[6] I 1975 ble bygningsfredningsloven av 1920 endret, og 100-årsgrensen bortfalt. Fredning av bygningsmiljøer og områder rundt kulturminner ble åpnet for i den nye loven.

I 1979 ble lov om kulturminnevern vedtatt som egen lov, dette var en sammenslåing og revidering av alle de tidligere separate lovene som regulerte feltet. Myndighet for faste de kulturminnene ble i 1990 delegert til fylkeskommunene. Hos fylkeskommunen ble det opprettet to stillinger for å ivareta dette arbeidet, men siden har omfang og den faglige bakgrunnen til fylkeskommunens kulturminneforvaltere økt. Ved opprettelsen ble det satt krav til faglig kompetanse hos de ansatte i kulturminneforvaltningen hos fylkeskommunen, men ellers ble få eller ingen føringer for deres arbeid gitt. Riksantikvaren har etter hvert presentert krav til fylkeskommunens forvaltningsarbeid.[7] Blant annet veiledning og sikring av kulturminnearbeidet i kommunene er en av kravene. Det er kulturminneloven og plan- og bygningsloven som gir mulighet til å beskytte bygninger med antikvarisk verdi.

Plan- og bygningsloven er kommunens viktigste verktøy i vernesammenheng. Kommunens ansvar og mulighet til å regulere til bevaring kan leses i Bygningsloven av 18. juni 1965 nr. 7, og ble videre styrket i Stortingsmelding nr. 87 (1966–67),[8] hvor kulturminner ble tatt inn som en del av arealplanleggingen for første gang.[9] Plan- og Bygningsloven av 1985 ble en viktig komponent i vernearbeidet, og denne utkom i ny utgave i 2009, med økt fokus på beskyttelse av stående bygg.

Dagens kulturminnevernansvar ivaretas altså av tre instanser; stat, fylke og kommune. Miljøverndepartementet har siden 1972 hatt det overordnende ansvaret for kulturminnevernet. Dette kan ses på som en anerkjennelse av kulturminner som en ikke-fornybar miljøressurs. Vernepolitikk og det juridiske grunnlag, frednings- og vernevedtak, håndhevelse og rådgivning, veiledning og tilskudd er vesentlige ansvarsområder.

---

[6] Anker (2007) s. 13
[7] Anker (2007) s. 14-17
[8] NOU 2003: 24 Mer effektiv bygningslovgivning (2003)
[9] Wikipedia – Hensynssone bevaring (2013)

2.1.2 Kulturminneloven og Plan- og bygningsloven

Lov om Kulturminner (Kulturminneloven/KML) er hovedloven som regulerer vernet til kulturminner i Norge. Mange bygg fra nyere tid faller utenom denne lovens hjemler, da loven angir at alle bygg og objekter eldre enn reformasjonen, er automatisk fredet. Bygg og objekter yngre enn reformasjonen kan riktignok vedtaksfredes etter denne lov. Den mest relevante paragrafen for de nyere bygg jeg i oppgaven omtaler, vil være KML § 25, Meldeplikt for offentlige organer. Denne paragrafen gjelder kommunens meldeplikt til fylkekommunen i saker som angår riving eller vesentlig endring av bygninger oppført før 1850. Dette vil si at objektene jeg ønsker å se på, er omfattet av ingen eller en svak form for beskyttelse i forhold til riving eller betydelig endring. Det innebærer også at kommunene og fylkeskommunene har et stort ansvar for disse byggene. Fylkeskommunen er kommunens rådgiver i kulturminnerelaterte saker.

Figur 1 Gjeldende lovverk for bygg / Riksantikvaren[10]

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven/PBL) er ingen rendyrket vernelov, men et verktøy som skal tilrettelegge for samhandling og samarbeid mellom forvaltningsnivåene, jf. § 1-1 andre ledd og § 1-4. Videre presenterer den et rammeverk som skal ivareta samfunnets og dets innbyggeres interesser. Innenfor dette rammeverk sier loven at det er kommunen som skal foreta arealplanlegging, hvor kultur, estetikk og fysisk utforming skal inngå, sammen med andre forhold regulert av loven. Planene utført av kommunen i tråd med denne lov er rettslig bindende. Fylkeskommunen er kontrollorgan som skal se til at arealplanen er i tråd med nasjonale og regionale føringer.

Hensynssone bevaring er godt egnet til å ivareta bygg og objekter med lokal eller regional verdi. Hensynssoner er kommet inn i den nye PBL som et verktøy som skal bedre

[10] Carlstrøm (2012) s. 2

ivaretakelsen av kulturminner, kulturmiljø og landskap.[11] Den kan brukes til å beskytte bygninger som ikke er fredet, eller er foreslått fredet, kreve undersøkelse av områder og åpne for båndlegging av områder i påvente av vedtak etter andre paragrafer i PBL eller andre lover.[12] Det er opp til den enkelte kommune å ivareta ikke-fredede minner av verdi.

Figur 1 viser hvilket lovverk som gjelder for stående bygg og teller fem nivåer av vern. Her skilles det mellom hvilke forhold som blir regulert av PBL og KML. Fra venstre vil man se et svakt og kun hypotetisk vern, men når man beveger seg mot høyre ser man at graden av dokumentasjon og beskyttelse øker. Det er ikke nødvendigvis et mål i seg selv å gå alle de fem trinnene på fredningsskalaen for å få et godt vern av bygg ute i kommunene. En god kartlegging, inkludering i planer og regulering til spesialområde bevaring vil kunne gi bygningene et godt vern, og da særlig bygg av lokal verdi.

PBL støttes og utdypes av Byggesaksforskriften.[13] Byggesaksforskriften er et supplement til PBL og angir praksis på området. Her utbroderes blant annet informasjon relevant for det kommunale bevaringsarbeid:

> *"I likhet med hva som gjelder for andre faglige standarder i forskrifter til plan- og bygningsloven, har bygningsmyndigheten ansvar for å ta stilling til og vurdere bygningens bevaringsverdi i den enkelte sak. Kommunen må derfor gjøre en selvstendig vurdering av graden av bevaringsverdi for den aktuelle bygning, jf merknaden til § 19-1" -* Byggesaksforskriften[14]

Det betyr at kommunen bør kartlegge og utarbeide en oversikt over hva som er viktige bygningskvaliteter i kommunen for å være godt rustet når disse spørsmålene oppstår og for å klargjøre mulige verneverdier i kommunen.

Hvis en bygning er ansett som beskyttet gjennom kommunens planverk kan kommunen likevel gi dispensasjon til riving eller ombygging. PBL § 19-4 delegerer dispensasjonsmyndighet i PBL til kommunen. PBL § 19-2 åpner for at kommunen kan gi dispensasjoner fra PBL, men kun hvis hensynet bak loven, i dette tilfellet intensjonen bak planverket, ikke blir tilsidesatt.

Jørn Holme skriver i *Kulturminnevern: lov, forvaltning, håndhevelse* at det er mulig å nekte riving og utføre en verdivurdering med begrunnelse at mulige verneverdier skal utredes. Dette er noe kommunen kan kreve. Holme skriver at det ikke kreves at bygget skal være

[11] Riksantikvarens Veileder (2010) s. 36
[12] Riksantikvarens Veileder (2010) s. 42
[13] Lovdata.no: Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften) (2013)
[14] Direktoratet for byggkvalitet: Veiledning om byggesak (2011)

bevaringsverdig i seg selv, men verdivurdering kan like fullt benyttes. [15] I uregulerte områder vil kravet om utvikling av reguleringsplan bidra til at man må vurdere byggets verdi før tiltak igangsettes, dette gjennom at søker må utarbeide en reguleringsplan, for eksempel da at bygg er SEFRAK-registrert. Rivningstillatelse kan nektes i følge PBL 31.5 frem til både reguleringsplan og byggetillatelse er gitt av kommunen. Fordelen med denne paragrafen er at det er utbygger som tillegges ansvaret med å utføre denne utredning. Beskyttelsen vil være midlertidig.

2.1.3 Stortingsmeldinger

Overordnede styringsdokument er Stortingsmelding nr. 16 (2004-2005) "*Leve med Kulturminner*", den bygger på Stortingsmelding nr. 39 (1986-1987) "*Bygnings- og fornminnevernet,"* og er regjeringens handlingsplan for kulturminnepolitikken frem mot 2020. Per dato er dette meldingen som legger hovedføringen for norsk forvaltning. Det understrekes at hovedutviklingen mellom denne og den forrige meldingen er den økte ansvarliggjøring av fylkeskommunal og kommunal politikk og planlegging, og denne tendensen ønskes videre utviklet. Dette gir både muligheter og utfordringer.[16]

Stortingsmeldingen skisserer opp planene for å delegere økt myndighet til kommunene, som en oppfølging av Stortingsmelding nr. 19 (2001-2002): "*Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*" og Stortingsmelding. nr. 58 (1996-97) "*Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling – Dugnad for framtida*", hvor blant annet et mål er å styrke kommunens rolle i kulturminnearbeidet.[17]

Ved behandlingen av Stortingsmelding nummer 16 (2004-2005) "*Leve med Kulturminner*" pekes det på at Plan- og bygningsloven er et viktig verktøy for å skape forutsigbarhet i forvaltningen og gode planprosesser hvor kulturminner sikres. Den nye utgaven av PBL trådte i kraft fra 1. januar 2012. Riksantikvaren har utviklet en veileder i tråd med den nye loven for fylkeskommunal og kommunal forvaltning. Denne er benyttet som grunnlag for det juridiske innholdet i oppgaven.

Meld. St. 35 (2012–2013) "*Framtid med fotfeste Kulturminnepolitikken",* utkom i avsluttende fase av denne oppgaven og er derfor ikke tatt med.

[15] Holme (2005) s. 267
[16] Stortingsmelding nr. 16 (2004-2005) s. 9
[17] Stortingsmelding nr. 58 (1996 - 1997)

2.2 Kompetanse- og verdibegrepet

Dersom vi følger den greske filosofen Aristoteles beskrivelse av kompetanse, skiller han mellom viten, tekniske ferdigheter og klokskap. De tre formene menneskelig kompetanse knytter han til tre disipliner: teoretiske, poietiske og praktiske. Jeg vil her utdype den praktiske disiplin. Målet med den praktiske disiplin er å bidra til kloke handlinger. Klokskap er en evne til å foreta gode vurderinger, og har med praksis å gjøre i den forstand at den kommer til anvendelse i konkrete situasjoner hvor man må fatte en avgjørelse om hvilke handlinger man skal velge. Klokskap tilegnes gjennom at man gjør seg praktiske erfaringer. Den nyutdannede vil i følge Aristoteles være i besittelse av en viss menge kunnskap og visse ferdigheter. Vedkommende vil imidlertid mangle klokskap. Den beste måten å tilegne seg klokskap på er å arbeide sammen med en erfaren utøver, i et Mester-svennforhold. Den uerfarne vil gjennom en slik ordning raskere bevege seg mot et kompetent nivå.[18]

Gjennom ulike prosjekter og nettverk kan man etablere arenaer hvor fagfolk og eksperter møter lokale aktører for utveksling av erfaring og kompetansebygging i en Aristotelisk forståelse av kompetansebegrepet. Innenfor kulturminneforvaltningen representerer fylkeskommunen ekspertnivået i forhold til kommunen. For å konkretisere kompetansebegrepet har jeg valgt å ta med en mer oppdatert definisjon.

Kompetansebegrepet defineres slik i NOU 2013:

> *Kompetansebegrepet kan defineres som evnen til å bruke kunnskaper og ferdigheter effektivt og kreativt i menneskelige situasjoner – situasjoner som omfatter vanlige sosiale sammenhenger i tillegg til yrkesmessige eller fagspesifikke sammenhenger. Kompetanse kommer like mye fra holdninger og verdier som fra ferdigheter og kunnskaper.*[19]

Kompetanse er evnen til å prestere i en yrkesrolle basert på bestemte standarder utviklet i praksisfeltet. De utviklede standarder danner grunnlaget det skal presteres på, og søker å unngå at yrkets resultater baserer seg på individuell kunnskap eller kapasitet. Holdninger og verdier supplerer praksisfeltets standarder, samt individets ferdigheter og kunnskaper, og behøves for å gi et best mulige utfall.

En del av kulturminneforvaltningen baserer seg på forvaltningens frie skjønn. Skjønn er særlig et sentralt element når det kommer til forvaltningen av kulturminner som har et vern som er abstrakt, i motsetning til det konkrete vern for eksempel bygg eldre enn reformasjonen har. Begrepet ”skjønn” kan i stor grad knyttes til Aristoteles begrep om klokskap. Den kloke

[18] Halvorsen (1999) s. 3
[19] NOU (2013) s. 16

har i følge Aristoteles evnen til å komme frem til den rette mening. I noen grad blir dette det samme som å si at den kloke har et godt skjønn. Klokskap og evnen til skjønn må bygge på kunnskap om den gjeldende praksis eller den konkrete sak.[20]

Marie Louise Anker deler skjønn inn i tre kategorier:[21]

> *– I den offentlige forvaltningen vil skjønnet anvendes av fagansatte der de faglige kriterier legges inn i skjønnet*
> *– Politikerne vil bruke skjønnet ut fra sine politiske verdistandpunkt og som ombud for velgerne*
> *– Skjønnet til «folk flest» vil komme frem ved at de bruker sitt sunne vett preget av den rådende situasjonen og knyttet til sine egne særinteresser.*

Jeg oppfatter at kunnskap og innsikt vil kunne være en viktig når det gjelder utdøvelse av skjønn i den offentlige forvaltningen. I kommunene gjelder det både skjønn på saksbehandler- og politisk nivå. Dette er også gyldig for ekspertene på fylkeskommunen, som også utøver skjønn. Skjønn blir derfor et sentralt begrep i utøvelsen av forvaltningspraksis.

Tilstrekkelig innsikt og kompetanse vil slik jeg ser det aktualisere verdi-dimensjonen når det gjelder bygninger. Bygg uavhengig av vernestatus kan ha stor lokal, kulturell, identitets- og kanskje også økonomisk verdi. Å bevare bygninger er også i tråd med en bærekraftig utvikling. Bygningene kan bidra med informasjon om tidligere tider, og byggene representerer tradisjoner og bruk. De er dokumenter som forteller om vår fortid, men også nåtid.[22]

Jørn Holme skriver at kulturminner er en kilde til vår historie og gi innsikt i verdifulle håndverksteknikker og driftsformer. Slike egenskaper utgjør kulturminnenes kunnskapsverdier. Kulturminner kan fungere nasjonsbyggende, og gir regionene, kommunen og lokalsamfunnet særpreg. Dette er identitetsverdier. Bevaring og bevaringsarbeid kan gi anledning til å forstå sammenhengen mellom gammelt og nytt, og gi en innsikt i våre forfedres ydmykhet mot naturen og menneskelig tilhørighet. Kulturminner kan slik være en leverandør av opplevelse.

---

[20] Halvorsen (1999) s. 21
[21] Anker (2007). s. 20
[22] Skaug (2012) s. 13

Å restaurere eller bevare er kan være billigere enn å bygge nytt, og kulturarv og kulturminner kan gi grunnlag for styrket reiseliv og annen næringsvirksomhet. Dette er bruksverdier. I tillegg kommer rent estetiske verdier. [23]

2.3 SEFRAK

SEFRAK ligger under Riksantikvaren. SEFRAK var et landsomspennende registreringsarbeid utført i tidsrommet 1975 – 1995. Det er en registrering av de fleste hus i Norge bygget før 1900. Det betyr ikke at de er underlagt noen form for vern, men flere av objektene kan være verneverdige. Registeret fungerer som et varsel når riving eller endring søkes. Kommunene har en sentral rolle i forhold til SEFRAK, og kreves å ha oversikt over bygninger registrert her

Kommuner vil som oftest varsle fylkeskommunen når SEFRAK-registrerte bygg søkes revet eller vesentlig endret.[24] Det er viktig å påpeke at også objekter som ikke er registrert i SEFRAK, kan ha verneverdi.[25] Myndighetene ønsker å få tapet av SEFRAK-bygg ned under 0,5 % av den totale bygningsmassen innen 2020. På nasjonal basis gikk 15 755 SEFRAK-bygninger tapt mellom 2005-2010, et tap på 3.7 % av den totale bygningsmassen. Det er et årlig tap på 0,74 %.[26] Systematisk kontrollregistrering av SEFRAK-registrerte hus har pågått siden 2000, og er en del av overvåkningsprogrammet Gamle hus da og nå.[27]Registeret inneholder mangler, og noen hus yngre enn 1900 er inkludert i registeret.

Blant annet *Natur- og kulturminner i Budalen landskapsvernområde*: Arkeologiske, historiske, vegetasjonshistoriske og økologiske undersøkelser i DYLAN-prosjektet (Dynamiske Landskaper) tar for seg SEFRAK-registrerte bygg og undersøker deres status. Prosjektet avdekket i mangler ved registreringsarbeidet.[28]

Se vedlegg 9.6 for oversikt over tap av SEFRAK-bygg i Norge de siste årene.

2.4 InterReg/Husnycklen

InterReg er i utgangspunktet et EU-initiert prosjekt, som skal fremme utvikling blant naboland. Samarbeid og fellesskap skal gjennom dette initiativet holdes ved like, og aktørene skal utvikle hverandre. Sør-Trøndelag fylkeskommune inngår her, sammen med Nord-Trøndelag fylkeskommune og Jämtlands Län i Sverige i en regional enhet som har fått navnet ”*Nordens grønne belte*”. Konkrete mål er å styrke regionens attraktivitet og konkurransekraft.

[23] Holme (2005) s. 15
[24] Boaz (2010) s. 16
[25] Jørn Holme (2005) s. 145
[26] Miljøstatus (2012)
[27] NIKU Rapport 49 (2011) s. 17
[28] DYLAN (2011) s. 27

Uavhengig av landegrenser skal forholdene for beboerne og eventuelle innflyttere til regionen bedres gjennom gode bomiljø. For å lykkes med målet, er kompetanseheving av saksbehandlere og politikere som behandler kulturminneverdier ansett som viktig og verdiskapning gjennom kulturminner sentralt.[29]

Under fanen "*Attraktiv livsmiljö*" har Stiftelsen Jamtli[30] og Sør-Trøndelag fylkeskommune opprettet underprosjektet "*Husnyckeln*". Prosjektet skal fremme ivaretakelse av kulturmiljøer i "*Nordens grønne belte*", gjennom formidling av kunnskap og spredning av informasjon. Fokuset ligger på bygningsvern og bygningskultur. Ønsket er å tydeliggjøre regionens verdier på dette området overfor håndverkere, huseiere, politikere og tjenestemenn i lokale og regionale ledd av forvaltningen. Bevisstheten rundt denne typen utfordringer ønskes økt. Tanken er at opplyste og bevisste valg rundt hvordan man behandler bomiljøene og bygningene i regionen vil være til fordel for både næringslivet, og menneskene som bor i området. Kulturminner som en ressurs skal altså her blant annet løftes frem.[31]

Verdiskapning, nettverksbygging og kompetanseheving er de tre hovedsøylene i prosjektet. Verdiskapning søkes oppnådd gjennom å tydeliggjøre for eiere, tjenestemenn og politikere den ressursen kulturminner og kulturmiljøer kan være for sosial og økonomisk utvikling i området. Nettverksbygging ønskes skapt gjennom aktiviteter og kurs som skaper relasjoner på tvers av fylkes- og landegrensene, som igjen fører til utveksling av erfaringer og kunnskap. Husnyckeln-prosjektet startet med en forundersøkelse. Den avdekket sviktende kunnskaper hos eiere og kommunene når det kom til å se på bygninger som verdifulle og som potensielle ressurser. Bakgrunnen for igangsettelsen av forundersøkelsen var at Sør-Trøndelag fylkeskommune hadde et behov for å finne ut om hvordan det sto til med bruk og utnyttelse av kulturminnene i regionen. De peker på at kulturminner går tapt på grunn av manglende motivasjon, manglende handlingsplaner og dårlig kunnskapsgrunnlag hos de lokale aktørene, herunder kommunene.

Varierende kunnskapsnivå fra kommune til kommune, mangelfull kommunikasjon og informasjon, samt manglende eller mangelfulle strategiplaner er nevnt som hovedårsakene til tapet av kulturminner. De tilgjengelige ressursene evner ikke å bevare vesentlige verdier, og utviklingsprosessen oppfattes som negativ. Kommunen står i følge rapporten ofte splittet, hvor administrasjon og politikere drar i ulike retninger, eller som en samlet front mot øvrig

[29] Grøttland (2011)
[30] Jamtli er en stiftelse. Grunnleggerne er Östersund kommune, Jämtland fylkeskommune, Heimbygda og Jämtland Kunstforening
[31] Husnyckeln (2013)

kulturminneforvaltning, som regel fylkeskommunen. En pågående konflikt vil kunne undergrave vernearbeidet, og skape feil fokus. Fylkeskommunens rolle som overordnet kommunen og som en representant for ovenfra og ned holdningen i noen tilfeller vil kunne inneha en provoserende dimensjon. Det nevnes også at lokale aktører også kan provosere gjennom at de ofte foretar en testing av fylkeskommunens på det som oppfattes som en demonstrativ måte.[32]

Særlig i stående bolighus av verdi, men uten vern, kan man risikere at arbeid finner sted uten riktig faglig veiledning, som et resultat av at kommunen mangler nettverk og kunnskap til å håndtere dette. Økt refleksjon rundt denne problematikken og erkjennelse av at det kan være mer ved en ombygging eller rehabilitering enn utelukkende økonomisk resultat, er derfor ønskelig. Det søkes også å skape en dybde i arbeidet som strekker seg lengre enn å skape overfladiske estetiske resultater. Kompetanse og gode holdninger hos kommunen pekes på som viktig i møtet med eiere. Det vil i hovedsak være eier som kontakter kommunen med sine planer, men i dag er det sjelden kommunen ber om utredning av andre alternativer som bedre ivaretar kulturhistoriske verdier. Dette kan skape uheldige inngrep i bygninger som kan ha lokalhistoriske kvaliteter, men som andre hensyn overstyrer på galt grunnlag. Manglende kunnskap og planer vil kunne gjøre det vanskelig å sette saken i perspektiv med tanke på kulturhistorie, stedsidentitet og helhet.[33] Som et resultat av dette kan man ende opp med en svekket identitet på stedet. Et pragmatisk vern forfektes av prosjektet.

Gjennom forarbeidene til et saksbehandlingskurs for kommunal, administrativ og politisk forvaltning (Åre 2013) gjennomført av Sør-Trøndelag fylkeskommune i samarbeid med Jamtli, pekes det på at konfliktene ofte oppstår i kommuner hvor man ønsker å bygge nytt eller modernisere aldrende bygg, ofte trønderlåner, som er typisk for landsdelen. Disse har gjerne en opprinnelig lokasjon på attraktive steder fra gammelt av. I det moderne samfunn kan de på grunn av utbygging og nye levemønster havne innbygget i moderne boligfelt, og sådan legge beslag på store områder av økonomisk verdi. Når eier i tillegg ikke ønsker å bo i "*ei trekkfull trønderlån*",[34] og foretrekker at den blir revet eller betydelig modernisert, er kommunen et naturlig meklings- og kompetansepunkt.

[32] Husnycklen: Forstudie (2009) s. 5
[33] Husnycklen: Forstudie (2009) s. 6
[34] Adressa (2013) 29.01.13

3 Metode og kilder

3.1 Metode

Min masteroppgave er en eksplorerende kvalitativ undersøkelse. Den tar utgangspunkt i min praksisperiode som en deltagende observatør. Denne posisjon har vært avgjørende i utformingen av problemstilling, og gitt meg nødvendig innsikt i fagfeltet som er relevant for oppgaven. Praksisperioden ble dokumentert ved utarbeidelse av en praksisrapport som en form for feltnotat.[35]

Det ble gjort en casestudie med et strategisk utvalg av saker hvor SEFRAK-registrerte bygg ble søkt revet av eier, og kommunen behandlet saken. Herunder korrespondanse med fylkeskommunen. Denne dokumentstudien har til hensikt å synliggjøre praksis i kommunene. Det ble valgt dokumenter som viser eksempler på variasjon og kvalitet i saksbehandlingen.

Spørreundersøkelsen ble utformet med åpne spørsmål og med ønske om å få frem informantenes oppfattelse av egen kompetanse, holdninger og verdier. Spørreundersøkelse som verktøy ble valgt på grunn av manglende ressurser til å foreta kvalitativt intervju med hver enkelt kommune, som er svært ressurskrevende. Ved å foreta en spørreundersøkelse, en casestudie og arbeide som deltagende observatør i praksis er det skapt et datagrunnlag som er tilstrekkelig for å belyse og drøfte problemstillingen.

Kildene oppgaven tar utgangspunkt i er rapporter, Stortingsmeldinger og statistikker. Mange av disse har et kvantitativt preg. En kvantitativ forskningsmetode befatter seg med tall og det målbare. Disse kildene suppleres med kurs jeg har deltatt på.

3.1.1 Casestudie

ELARK[36], fylkeskommunens arkivsystem, ble benyttet for å fremskaffe informasjon om gamle saker relatert til den type kulturminner jeg her ønsker å fokusere på. Her var jeg ute etter saker som kunne belyse ulike måter å forholde seg til problematikken rundt søknader og saksbehandling på kommunalt nivå, og deres kontakt med fylkeskommunen. Her ble det tilstrebet å velge ut illustrerende eksempler, da tiden la begrensninger på det totale antall jeg kunne analysere. Det endelige utvalget bærer preg av å være i begge ender av skalaen. Antikvar ved fylkeskommunen bidro til fremskaffingen av sakene, og det ble tatt sikte på at de skulle være representative for kommunal saksbehandling. I dette lys må sakenes

[35] Praksisrapport STFK (2012)

[36] Elark er STFKs sak/arkivsystem. I Elark foregår all saksbehandling elektronisk og systemet tar vare på informasjonen. All arkivverdig informasjon skal lagres i Elark. Arkivverdig informasjon er all informasjon som dokumenterer fylkeskommunens daglige virksomhet.

representativitet studeres nøye. Arkivsystemet benyttet inneholder all kommunikasjon mellom fylkeskommune og kommune. Sakene er ikke kontrollert opp mot kommunens arkiver grunnet begrenset tid. Sakene benyttet er ikke unntatt offentligheten, men er anonymisert i denne fremstillingen. Alle sakene omhandler stående SEFRAK-registrerte bygninger som er søkt revet av eier.

De utvalgte sakene er undersøkt systematisk og brukes i oppgaven for å illustrere problemstillingen. Øvrige henvendelser til de aktuelle kommunene har i liten grad blitt besvart, og utfyllende opplysninger har i liten grad latt seg innhente ut over det som ligger i ELARK.

3.1.2 Spørreundersøkelsen

Etter å ha identifisert problemstillingen og relevante spørsmål ut fra tilgjengelig litteratur og min arbeidserfaring hos Sør-Trøndelag fylkeskommune, utarbeidet jeg en digital spørreundersøkelse, bestående av ti spørsmål til kommunene i Trøndelag. Spørsmålene ble utformet ut fra problemstillingen og tilhørende underspørsmål. De henter også sin relevans fra praksiserfaring og problemstillingene forstudien til Husnyckeln-prosjektet påpekte. Videre utvikling av spørsmålene ble gjort i samråd med veileder. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til alle som arbeider innenfor kultur og plan i Trøndelagskommunene. Mottakerne ble identifisert gjennom et omfattende arbeid hvor de riktige kontaktpersoner ble forsøkt lokalisert. Den ble oppdatert gjennom en ringerunde til alle kommunene i Trøndelag, noe som skulle tilsi at listen skal være ajourført per desember 2012, med forbehold. Dette arbeidet var meget tidkrevende, da mange kommuner har ulik organiseringsstruktur, og få kommuner virker å ha en konkret og tydelig kontaktadresse når det kommer til kulturminnerelaterte spørsmål. Undersøkelsen ble utført ut fra premisset om at svarperson skulle få være anonym i den løpende teksten, men sporbar gjennom en kodenøkkel som kan utgis på forespørsel. Denne løsningen ble valgt for å legge til rette for utfyllende og direkte svar.

Ut fra erfaringene jeg gjorde meg under første runde av e-postkontakt og telefonkontakt med kommunene under min praksisperiode, var jeg forbredt på at en spørreundersøkelse aldri kunne bli et utelukkende kvantitativt verktøy, da det ofte var vanskelig å opprette kontakt og innhente tilstrekkelig med svar. Jeg gjorde en avveining om telefonintervjuer eller en digital kontaktform ville være mest hensiktsmessig og givende i forhold til mitt arbeid. Med erfaringene gjort under praksisperioden ble e-post valgt. Dette baserte seg på at jeg under innhenting av oppdaterte kontaktopplysninger i kommunene per telefon også stilte noen kulturminnerelaterte spørsmål på vegne av mitt praksissted, Sør-

Trøndelag fylkeskommune og prosjektet Husnyckeln, relatert til seminaret som skulle holdes i Åre. Slik jeg tolket respons og manglende respons på disse spørsmålene over telefon, ble det min oppfatning at flertallet av informantene foretrakk å få stilt spørsmålene digitalt og kvalitativt, for slik å få bedre tid til å forberede seg og avgi utfyllende svar.

Undersøkelsen til kommunene ble sendt ut på e-post 30. januar 2013 og hadde to ukers svarfrist. Etter gjentatte purringer hadde totalt 17 kommuner fra Trøndelag respondert. Av svarene jeg mottok viste det seg at jeg i 16 av 17 svartilfeller hadde identifisert riktig kontaktperson i de aktuelle kommunene. I det siste tilfellet var det en kontaktperson som bare delvis hadde befatning med problemstillingene. At ansvarlige saksbehandlere ligger under forskjellige avdelinger fra kommune til kommune er årsaken til dette. Ett av svarene på min spørreundersøkelse inneholdt kritikk av ett av spørsmålene, og selv om det ble tilstrebet i aller størst grad å stille åpne og ikke-ledende spørsmål, er dette en aspekt ved en slik undersøkelse det er verdt å tenke enda mer igjennom hvis man skal utføre noe slikt i fremtiden. Undersøkelsen oppnådde en svarprosent på 35 %. Åtte av svarkommunene er lokalisert i Sør-Trøndelag, og ni svarkommuner er lokalisert i Nord-Trøndelag.

Svarene mottatt vil ut fra undersøkelsens karakter og form vise tendenser og ikke absolutte sannheter. Svarene kan også avvike noe fra det jeg faktisk spør etter da den er digital, og oppfattelsen av spørsmålets essens kan variere fra informant til informant. Det faktum at veldig mange av rapporter, kontaktpersoner, informanter og andre arbeider virker å snakke om i hovedsak oldtidssaker, og ikke den avgrensningen jeg har satt i denne oppgaven for kulturminner, ses på som en utfordring. En digital spørreundersøkelse kan ikke aktivt korrigere dette underveis, dette i motsetning til et personlig intervju. Dette er erfaringer som man tar med videre i sitt fremtidige arbeid.

3.2 Kilder

Stortingsmeldinger og lovtekster ble gjennomgått ved prosjektets start for å finne det eksisterende rammeverk, uttalte målsetninger og de juridiske krav som stilles. Arbeidene som stortingsmeldingene utgjør, belyser innsatsen og de overordnede retningslinjer, samt tanker fra øverste fagansvarlige. Loven blir her en konkret manifestasjon av intensjonene, og lovene benyttet i oppgaven er i hovedsak Kulturminneloven (KML) og Plan- og bygningsloven (PBL). Riksantikvarens veiledere for bruk av Plan- og bygningsloven har vært et viktig verktøy i forhold til kapittelet med juridisk innhold.[37] Disse arbeidene kommer, slik jeg

[37] Riksantikvarens Veileder (2010)

oppfatter det, fra den offisielle ekspertisen på området, og tillegges stor sannhetsgehalt. Dette er gjerne arbeider som i stor grad delegerer makt og myndighet, skisserer opp tanker og muligheter, og slik distanserer seg noe fra den praktiske hverdagen ute i kommunene.

Andre arbeider jeg har benyttet, viser kommunalt engasjement og problemløsning, eller mangel på dette. Flere av kildene er funnet i oversikten "*Kulturminner for Hedmarks framtid, fylkesdelplan for vern og bruk av kulturminner og kulturmiljøer*". Denne fylkesdelplanen kom i stand som et prøveprosjekt, som oppfølging av Stortingsmelding nr. 58 (1996-97) Miljøpolitikk for en bærekraftig utvikling, og planen har høstet faglig og statlig anerkjennelse. Særlig kapittel 5 i "*Kulturminner for Hedmarks framtid*", går nøye igjennom skriftlige kilder relevant for min problemstilling.[38] Derfor har den vært et godt utgangspunkt for mitt arbeid. Stortingsmelding nr. 16 (2004-2005) *Leve med kulturminner* er her også en viktig videreføring av det som kommer frem her. Sør-Trøndelags kulturminneplan 2001-2005 "*i går, i dag, i morgen*" har også en oversikt over viktig faglitteratur som jeg har støttet meg på.[39] Disse to rapportene har gitt et godt og sikkert utgangspunkt i kildeinnsamlingen, og er valgt ut fra sine anerkjente kvaliteter. I de store meldingene er det i hovedsak informasjon relatert til nyere tids kulturminner som er blitt lest.

Mange av arbeidene er noen år gamle, noe som kan være uheldig for et fagfelt i relativt rask utvikling. For oppdatert data på feltet har jeg benyttet meg av VISTA Analyse, som på vegne av Riksantikvaren utarbeidet en rapport i siste halvdel av 2012 hvor man gransker fylkeskommunens rolle som regional kulturminnemyndighet, herunder deres ressurser, hvordan ressursene benyttes og til dels samarbeidet med kommunene. Også en ny rapport fra Revisjon Midt-Norge har blitt benyttet. Denne er integrert i oppgaven som en viktig og oppdatert kilde. Mange av rapportene er basert på et nasjonalt gjennomsnitt, og har i hovedsak et kvantitativt preg. VISTA-rapporten omhandler vagt kommunene, men meget begrenset og kvalitativ, og graver etter min mening ikke spesielt dypt i potensielle problemstillinger. Denne rapporten er utført nasjonalt, og min oppgave utføres regionalt.

Rapportene er en interessant kontrollpost og et sammenligningsgrunnlag for min regionalt avgrensede kvalitative undersøkelse. Et stort antall av de benyttede arbeidene er initiert eller utført av statlig kulturminneforvaltning. Disse arbeidene er normative kilder. Normative kilder er i denne sammenheng regler, lover og målsettinger som søker å vise noe man ønsker å oppnå. Dette i motsetning til deskriptive kilder, som beskriver virkeligheten.

[38] Miljøverndepartementet (2008)
[39] STFK (2001) s. 8-11

De normative kildene vil ikke kunne gi et nøyaktig bilde over hva som har skjedd i praksis, og det er her min egen spørreundersøkelse vil fungere utfyllende. Noen deskriptive data er hentet fra Riksantikvarens statistikk på området, og supplerer delene som omhandler målsetninger med konkrete data.

3.2.1 Aktuelle prosjekter

InterReg-prosjekter, både tidligere prosjekter som "*Sustainable Historic Towns: Urban Heritage as an Asset of Development*" og det pågående prosjektet "*Husnyckeln"* og tilhørende seminar, "*Trenger kommunene en kulturminneplan?* (2012)" og "*Kulturmiljö – mer än ekonomiska värden att ta tillvara?* (2013)", som jeg har deltatt på gjennom min praksisperiode, brukes aktivt gjennom oppgaven. Særlig sistnevnte, med sitt fokus på kunnskapsgrunnlaget i kommunene har vært en viktig ressurs.[40] Her har jeg både observert og deltatt selv i arbeid underveis relatert til forholdet mellom fylkeskommunen og kommunene. Forarbeidene til prosjektet Husnyckeln, utarbeidet av Sør-Trøndelag fylkeskommune og Jamtli i Östersund, har vært sentral i forhold til problemstillingen, og underproblemstillinger, samt inspirert til mange av spørsmålene i spørreundersøkelsen.

3.3 Oppsummering av metode og kilder

Det er anvendt en eksplorerende kvalitativ metode for å fremskaffe data i form av en triangulering, deltagende observasjon, casestudie og spørreundersøkelsen. I tillegg kommer kildegranskning av sentrale føringer, meldinger, rapporter og prosjekter. Trianguleringen søker å belyse saken så godt og helhetlig som mulig, og åpne for sammenligninger. Igjen vil dette gi støtte til avsluttende forslag om forbedringer.

[40] Husnyckeln (2013)

4 Presentasjon av kommune og fylkeskommune

4.1 Kommunen og kulturminnevern

I NOU (Norges offentlige utredninger) 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II,[41] senere Ot.prp. nr. 32 (2007-2008),[42] hvor det kommunale plansystemet ble foreslått revidert, ble det fokusert på bredden i kulturminneforvaltningen, og at denne hadde sin naturlige rotfesting i den kommunale planleggingen. Dette er tett knyttet opp mot identitetsaspektet ved disse, og nærheten til objektene. PBL og de kommunale planene som inngår i den, skal supplere kulturminneloven, og åpne for aktiv og offensiv forvaltning av kulturminnene på kommunalt nivå, og er en avgjørende faktor om bygninger ivaretas eller rives. Marie Louse Anker skriver at et stort flertall av Norges kommuner ikke har en uttalt kulturminnepolitikk, men følger sitt ansvar etter PBL.[43] Det er kun kommuner med særskilte kulturminner som avsetter egne ressurser til kulturminner. De begrensede rammene til kommunen vil føre til begrenset fordypelse i sakene og usikre konklusjoner.[44]

Det er kommunen som i første omgang må ta ansvar og fatte beslutninger som kan avgjøre skjebnen til bygg hvis eier fremmer ønske om riving eller restaurering. Kompetanse, holdninger, kommunikasjon og nedfelte planbestemmelser samt evnen til å veilede er her interessante faktorer som kan påvirke bevaringsspørsmålet. I kommunen er det begrensede ressurser og kun i større byer har de dedikert, kulturminnefaglig kompetanse.

Kulturminner er viktige når det kommer til lokal og regional identitet og stedsforming. De er en ikke-fornybar ressurs og forsvinner for godt hvis de ikke forvaltes riktig. Nyere tids bygg vil kunne betraktes som verneverdige og ha en verdi, men omfattes ikke av strenge vernebestemmelser. Et verneverdig kulturminne er et minne av regional eller lokal interesse og verdi, som ofte ivaretas uten noen form for statlig regulering. Det er ofte eiere eller interessegrupper som ivaretar slike minner, og kommunen som er ansvarlig myndighet gjennom praktisering av eksisterende lovverk og forskrifter, i hovedsak gjennom Plan- og bygningsloven.[45] Dette i motsetning til kulturminner av nasjonal interesse med strengt vern som reguleres av høyere myndighet.

Interessemotsetningene mellom bruk og vern og på kommunalt nivå blir ofte betente da det ofte er i verdifulle kulturmiljøer nye tiltak finner sted. Disse områdene bygger ofte sin

[41] NOU 2003: 14 (2003) s. 216
[42] Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), Innst. O. nr. 57 (2007-2008), beslutning. O. nr. 84 (2007-2008)
[43] Anker (2007) s. 17
[44] NOU 2002:1 (2000) Kap.9.2.1 og 10.3
[45] Stortingsmelding nr. 16 (2004-2005) "*Leve med Kulturminner*" s. 13

attraktivitet på de allerede eksisterende miljø og natur. Ofte vil noen søke den lette veien med riving av gamle bygg for så å oppføre nye. Befolkningsveksten er økende, og norsk økonomi går godt. Virksomheter og trafikk krever plass i vekstkommuner. Eldre bebyggelse ligger på attraktive steder når det gjelder solforhold og høydedrag, og slike områder er populære steder for fortetting og oppføring av nybygg. Kommunen er sentral når det kommer til å påvirke denne prosessen slik at den blir så skånsom som mulig og ivaretar verneinteresser. Dette krever både kompetanse, kunnskap og holdninger. Riving eller lite hensynsfulle endringer av bygg vil kunne føre til tap av lokale og regionale kvalitet.

I 2011 var det kun to av tre kommuner i Norge som hadde utviklet og vedtatt plan som ivaretok kulturminner og kulturmiljøer. Mange av de eksisterende planene bar preg av å være foreldet.[46] En kommunal kulturminneplan er et verktøy som kan legge overordnede føringer for kulturminnevernet i kommunen, beskrive status, utfordringer, kommunens strategi og handlingsplan. Slik får man skapt et forutsigbart dokument, og arbeidet blir mindre personavhengig, noe som tidligere er pekt på som en utfordring. Den vil også kunne vektlegge lokale særpreg og kvaliteter knyttet til den aktuelle kommune. En slik plan vil også kunne beskrive nyere tids objekter og miljøer, som ofte kan bortprioriteres eller utelates i de større nasjonale og regionale planer, samt kulturminneloven.

Samarbeidet mellom kommunene og deres rådgivende instans, fylkeskommunen, er antatt å være sentralt for en god forvaltning i følge Riksantikvaren. I kommunene er det planetat, miljøetat, byutvikling eller kulturetat som jobber med kulturminneforvaltningen. Byggesaker behandles gjerne av ingeniører.[47] I følge rapport utført av VISTA-analyse opplyser kommunene i undersøkelsen at de har god kontakt med fylkeskommunen når det gjelder arbeidet med kulturminnene, men de har også en rekke krav de forventer oppfylt av fylkeskommunen.[48] Vedlegg 9.5 illustrerer kravene som nevnes fra kommunen.
Kommunen administrerer flere støtteordninger. Spesielle miljøtiltak i jordbruket er en ordning som kommunene kan benytte til å kanalisere midler til landbrukseiendommer. Dette er veldig relevant for Trøndelag som er en landbruksregion. Eiere av bygg kan også søke stønad fra kulturminnefondet som deler ut midler til verneverdige hus som ikke er formelt vernet.

[46] Riksantikvarens Utviklingsnett (2012)
[47] Ibid s. 44
[48] Ibid s. 45

4.2 Fylkeskommunen og kulturminnevern

De aktuelle lovtekstene presiserer fylkeskommunens rådgivende rolle i blant annet planarbeid og deres anledning til å fremme innsigelser ovenfor kommunene. I august 2012 forelå en rapport bestilt av Riksantikvaren hvor fylkeskommunens rolle som regional kulturminnemyndighet ble gransket.[49] Ansvaret til fylkeskommunen ble dem delegert allerede i 1990, og denne desentraliserte modellen har blitt evaluert av NIBR (Norsk institutt for by- og regionforskning) i 1994 og av Riksantikvaren selv i 1998.[50] Disse rapportene søkte å avdekke hvordan delegeringen av myndighet fikk utslag i forvaltningen av kulturminner og vernepolitikk, herunder kontakt med kommunene. Rapporten fra 1998 viser store forskjeller fra kommune til kommune, og varierende resultater. Løsninger som ble søkt, innebar tettere og systematisk kontakt mellom folkevalgte og administrasjonen, og bedret oppfølging og kontakt med Riksantikvaren.

Kulturminnearbeid håndteres fortsatt ulikt i fylkeskommunene. I Trøndelag har Nord-Trøndelag lagt dette ansvaret inn under Kultur, avdeling for Kulturminner/kulturhistorie, mens det i Sør-Trøndelag er underlagt Enhet for regional utvikling, Regut areal. Dette behøver ikke nødvendigvis å ha store praktiske følger. Av større betydning er antall ansatte som drifter det kulturminneansvarlige arbeidet i fylkeskommunen. Landsgjennomsnittet er her 11.4 ansatte. I Nord-Trøndelag skiller man seg ut med fem-syv faste årsverk, bemannet av ni ansatte, hvorav to er arkeologer. I Sør-Trøndelag er det ni faste årsverk, fordelt på ti ansatte, hvorav fire arkeologer. Tendenser en at antallet ansatte øker sporadisk hos noen få fylkeskommuner, og dette betegnes som lite forutsigbart.[51] På nasjonal basis er halvparten av alle som jobber med kulturminner i fylkeskommunene arkeologer.

Riksantikvaren setter premissene for arbeidet i fylkeskommunen, og det er trolig at kravene som stilles i dette ledd igjen, gir resultater i kommunene. Tilstrekkelige ressurser og fagkunnskap vil kunne forsterke fylkeskommunens rolle som rådgivende organ. Oversikt over kulturminnene i fylket vil også kunne gi økt anledning til å påse at de forvaltes riktig lokalt.

[49] VISTA-Analyse (2012)
[50] Ibid s. 18
[51] Ibid s. 8

Riksantikvarens utrykker følgende forventninger til fylkeskommunen:[52]

- at de arbeider i tråd med gjeldende lover og forskrifter
- at det avsettes tilstrekkelige ressurser
- at de er faglig solide, med bredde i kompetansen for å kunne gjøre selvstendige vurderinger
- at de har og/eller opparbeider oversikt over status til kulturminner i eget fylke
- at de bidrar til at kulturminner brukes som ressurser i fylkeskommunens regionale utviklingsarbeid
- at de følger opp og gir faglig bistand til eier av kulturminner
- at Riksantikvarens kompetanse og veiledning blir brukt

Rapporten fra 2012, bestilt av Riksantikvaren og utført av VISTA-analyse, avdekker det at mange av fylkeskommunene ønsker mer tid og ressurser til tverrsektorielt arbeid og prosjekter, men at planarbeid, og oppfølging av PBL og KLM krever det meste av tiden. Formidlingsarbeid prioriteres gjennomsnittlig lite, og står for 5 % av den totale ressursbruken. Fylkeskommuner som sokner til store byer, slik som Sør-Trøndelag fylkeskommune i Trondheim, bruker mye av sine ressurser i de store bysentra i regionen.

Rapporten peker videre på at dialog som verktøy er et mye brukt verktøy på dette nivået av forvaltningen, dette som et redskap for å unngå å reise innsigelse etter lovens bokstav. Dette kan være negativt i forhold til at man ikke har ressurser til å sette i gang og åpne saker som krever bearbeidelse etter lovtekstene, men kan selvfølgelig også være konstruktivt i forhold til å få et fruktbart samarbeid og gjensidig respekt. Andre utfordringer er at kunnskapen og metodene til beslutningshavende i et dialogbasert system kan bli individavhengig, og slik gjøre saksbehandlingen sårbar. For å unngå for stor avhengighet til individer, pekes det på overgripende kulturminneplaner som kan skape forutsigbarhet, sikkerhet og fremdrift. Personavhengig forvaltning i kommunene er et problem jeg også gjennom min praksisperiode kjenner til, og dette virker å være en stor utfordring.

I en annen rapport utført av Revisjon Midt-Norge, hvor Sør-Trøndelag fylkeskommunes arbeid i sammenheng med å oppfylle sin rolle innenfor kulturminnefeltet ble analysert, ble det slått fast at fylkeskommunen hadde lagt opp til god involvering og samhandling med kommunene. I praksis kunne det likevel gjøres mer. Det påpekes også at kommunene ikke forvaltet sine kulturminner ideelt. Erfaringer søkes videreført fra Husnyckeln-prosjektet, og faste kulturminnekontakter i kommunene søkes opprettet. Oppfølging av kompetansen i kommunene påpekes som viktig.[53]

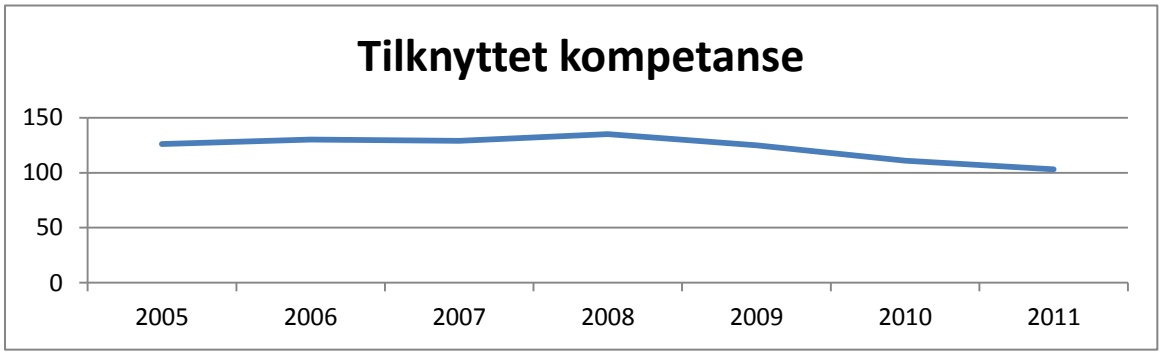
[52] VISTA-Analyse (2012). s. 25
[53] Revisjon Midt-Norge (2012) s. 56-57

5 Forvaltning, kompetanse og samhandling

5.1 Forvaltning og kompetanse i kommunene

I VISTA-analyses rapport mener halvparten av intervjugrunnlaget på 30 kommuner at de har god, spesifikk kompetanse til å takle utfordringene knyttet til kulturminnene i sin kommune. Det kan her pekes på at det i all hovedsak er større bykommuner som uttaler at deres kompetanse er meget god. Den samme viser seg når man spør om den juridiske kompetansen i kommunene.

En gjennomgående kompetanse i kommunen eller tilknyttet kompetanse vil kunne gi et godt vern på lokalt nivå, og ikke fremstå som utelukkende personavhengig. Gode planer hvor kulturminner er tatt med vil også kunne gi en forutsigbar og sikker forvaltning. Statistikk over kommuner tilknyttet et kompetansenettverk når det gjelder kulturminner og kulturminneproblematikk viser en nedgang i antallet kommuner tilknyttet kompetanse:[54]



Figur 2 Kommuner tilknyttet kulturminnefaglig kompetanse

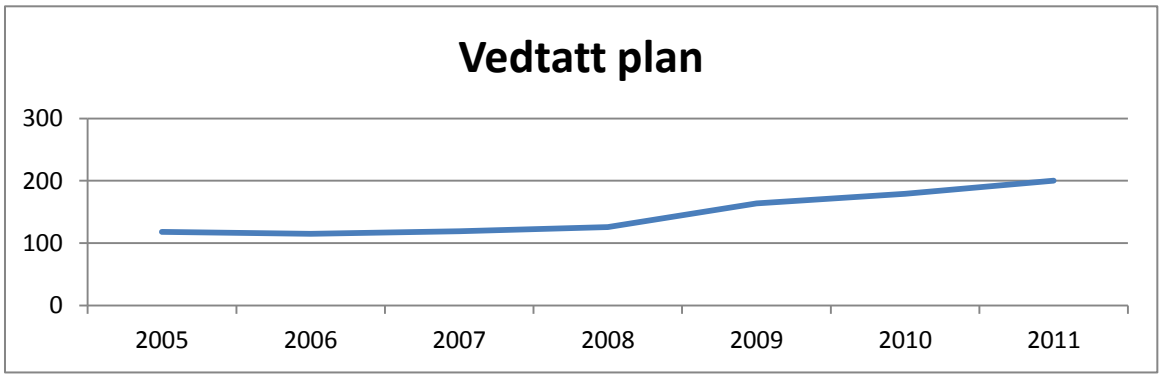
Knekkpunktet kommer i 2008. Samtidig er det verdt å merke seg at antallet kommuner i Norge også har blitt redusert i løpet av perioden, men dette er ikke nok til alene å forklare nedgangen.[55] Eksempelvis har bare en av fjorten kommuner på Romerike ansatt kulturminnefaglig kompetanse.[56] En slik kompetanse kan være avgjørende for vurderinger som gjøres eller ikke gjøres på bygninger, men også arbeid i forkant i forhold til å utarbeide gode regler og planer der PBL åpner for dette, og slik sikre et bredt spekter av objekter relevant for stedets historie og karakter.

Til tross for nedgangen i kommuner som har tilknyttet seg ekstern faglig kompetanse, viser statistikken en stor oppgang i antallet kommuner som fokuserer på kulturminner og

[54] Carlstrøm (2012)
[55] Kommunal- og Regionaldepartementet (2013)
[56] Christensen (2011) s. 237

kulturmiljø i sitt planarbeid. Fra et stabilt lavt nivå fra 2005-2008 har antallet kulturminneplaner steget til nær det dobbelte i 2011. Den dramatiske økningen starter rundt 2009, som også var kulturminneåret i Norge. Stortingsmelding nr. 16 (2004-2005) nevner også viktigheten av å sikre kulturminner i arealplanlegging, men det er altså først fra 2008 man får et markant utslag.

Statistikk over utviklingen av kommuner med vedtatt kulturminneplan ser slik ut:

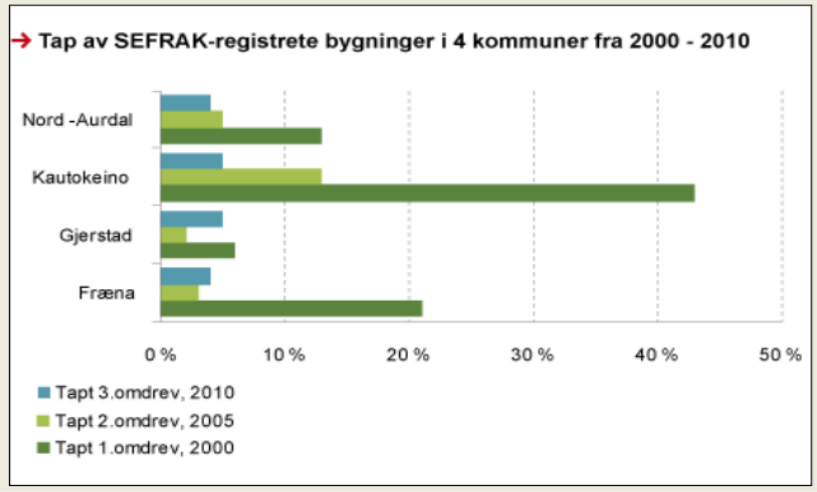


Figur 3 Kommuner med vedtatt kulturminneplan

Økningen er markant, og for eksempel i Nord-Trøndelag er kulturminneplaner for Steinkjer, Leka, Snåsa, Namsskogan, Grong Høylandet og Røyrvik under utvikling. Dette kan blant annet skyldes Riksantikvarens kommuneprosjekt, hvor tilskudd på 100.000 kroner gis til utarbeidelse av kulturminneplaner.

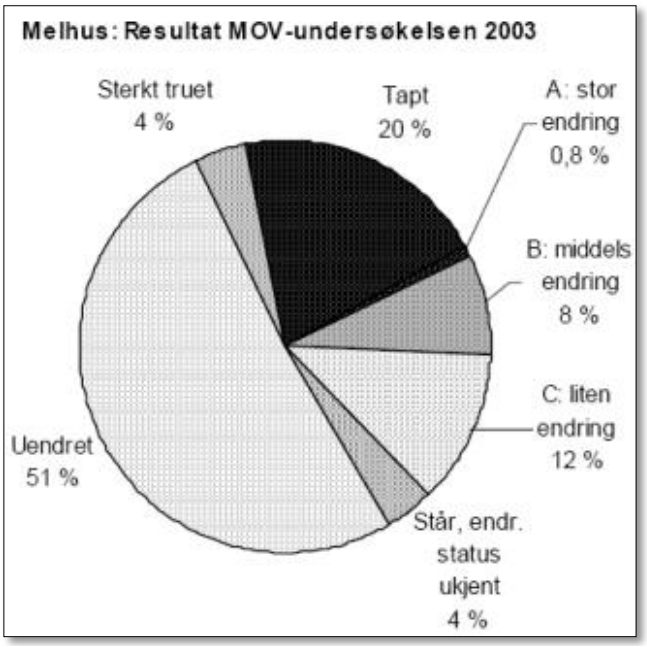
5.1.1 Tap av SEFRAK-bygg

Et regulert område og gjennomført planverk med hensyn og inkorporering av kulturminner vil kunne gi en god beskyttelse for SEFRAK-bygg. En plan med fokus på kulturminner og kulturmiljøer vil kunne sikre verneverdige bygninger, og minimere tapet av verneverdige bygninger. Riksantikvaren har som mål at tapet av disse innen 2020 skal under 0,5 % årlig. Deres egen statistikk for fire utvalgte eksempelkommuner viser tapet av SEFRAK-registrerte bygg mellom 2000-2010.



Figur 4 Tap av SEFRAK registrerte bygg i utvalgte kommuner / Riksantikvaren

Tabellen utformet av Riksantikvaren, viser en betydelig bedring fra 2000 til 2005, mens perioden fra 2005 til 2010 preges av konsolidering.



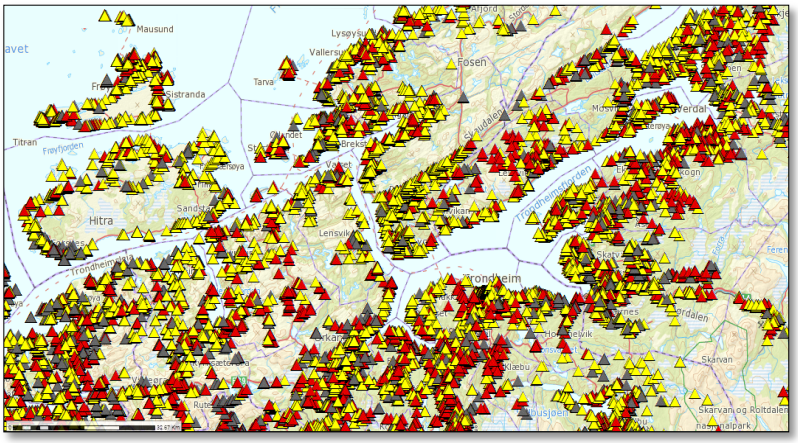
Figur 5 Utviklingen av SEFRAK-bygg i Melhus / STFK

Mye av tapet kan skyldes opphør av det tradisjonelle jordbruk og sentralisering. Jordbruksbygninger blir dermed forlatt, forfaller og til slutt forsvinner. Trøndelagsregionen er en betydelig jordbruksregion i Norge, men med stor tilflyttning til større bysentra. Denne problemstillingen er derfor aktuell her. Den beste jordbruksmarka ligger ofte ideelt til for boligbygging og veibygging, særlig i de største vekstkommunene.

Miljøstatus peker på at å tillate bruksendringer vil kunne berge hus som ellers ville blitt revet. Dette ser jeg i sammenheng med å praktisere en pragmatisk form for vern, som blant annet Husnyckeln forfekter.

For Trøndelag har blant annet Sør-Trøndelag fylkeskommune utredet tapet av SEFRAK-registrerte bygninger i Melhus og Skaun. Frem til 2003 hadde 320 av 1430 bygg gått tapt i Melhus og 220 av 879 bygg gått tapt i Skaun. Tilfellet i Melhus utgjør tapet rundt 20 %. Også større og mindre endringer på mange andre bygg har funnet sted, og i 2003 var kun 51 % av registrerte SEFRAK bygg i Melhus uendret.[57]

Nettressursen Miljøstatus i Norge illustrerer tettheten av blant annet SEFRAK-registrerte bygninger.[58]



Figur 6 Illustrerende utvalg SEFRAK-bygg i Trøndelag / Miljøstatus i Norge

[57] Kreative Trøndelag (2009) s. 7 og 8
[58] Miljøstatus (2012)

Det er Miljøverndepartementet som står bak dette prosjektet. Figur 6 viser SEFRAK-registrerte bygninger som er revet eller ødelagte med grå trekant i deler av Trøndelag, med Hitra i vest, Trondheim i midten og Verdal og Steinkjer i nordøst. Bygg markert med rød trekant er meldepliktige ved ombygging/riving da de er oppført før 1850, og bygg markert med gul trekant er andre SEFRAK-bygg.[59] Det er viktig å presisere at SEFRAK-registrerte bygg og anlegg ikke har et vern ut fra registreringen i seg selv, men som en peker på hva som er viktig når planer legges. Det kan også være mangelfulle registreringer. SEFRAK inngår i eiendomsregisteret Matrikkelen, et system kommunene har tilgjengelig.[60]

5.1.2 Dispensasjonsmulighet i PBL

Ofte vil SEFRAK-bygg være tatt med i kommunens planer. Kommunen kan likevel gi dispensasjon når noen søker om å utføre tiltak i strid med plan. Fordelene skal overgå ulempene for at dispensasjon skal kunne gis. Fylkeskommunen skal også orienteres, og har uttalerett i slike saker. Riksantikvarens råd er at dispensasjon bør ikke gjennomføres hvis øvrig myndighet, fylkeskommunen, har uttalt seg negativt til saken. Selv om planverket kan og skal brukes til å sikre bygg og anlegg, har altså kommunen anledning jf. PBL § 19-2 til å gi dispensasjoner fra gjeldende plan. En dispensasjon gjelder en konkret sak, og setter ikke presidens for området. Statlig og regionale målsetninger skal innvirke på avgjørelsen. Jeg ser det som trolig at en innstramning av hva man betrakter som gyldig grunnlag for å gi dispensasjoner, vil gjøre målet om å minske tapet av SEFRAK-bygg oppnåelig. Dette vil oppgaven komme tilbake til.

5.1.3 Prosjekter for økt kompetanse og bedre forvaltning

Mange prosjekter som har fokus på kulturminnevern i kommunene er gjennomført. Prosjekter som har utgått fra denne utfordringen er formingen av en veileder for kommunale (del) planer for kulturminner og kulturmiljøer. Tidligere har Levanger deltatt i et prosjekt hvor man søkte å styrke samarbeidet mellom aktørene i kulturminneforvaltningen. Levanger har som kjent en verdifull trebebyggelse, og er etter en lengre prosess nå fredet, så det er ikke tilfeldig at denne byen var med på dette prosjektet. Levanger fikk tilført 300.000 kroner fra Riksantikvaren for å opprette et bygningsvernsenter. Et annet eksempel er Namsos, hvor kommunen fikk tilskudd til å opprette en ny produksjonslinje for fremstilling av material ved Spillum Dampsag.[61] Røros ble inkludert i Interregprosjektet ”*Sustainable Historic Towns – Urban Heritage as an*

[59] Miljøstatus: Kart (2013)
[60] Statkart Matrikkelen (2013)
[61] Riksantikvaren: Alle tiders (2012) s. 64

Asset of Development", hvor blant annet grunnlaget for vurderinger og utviklingspotensial ble vurdert.

Trondheim har vært en del av "*Storbynettverket*", hvor målet var at bedret kontakt og samarbeid mellom de tre forvaltningsledd, kommune, fylkeskommune og riksantikvaren, skulle utvikle kunnskapen om vern og utvikling i området. Tilsvarende prosjekt for mindre steder, "*Tettstedsprogrammet*" involverte Steinkjer, og hadde fokus på miljø og attraktive tettsteder i distriktene.[62] Prosjekter som dette vil kunne spre kunnskap og gode holdninger, som også vil kunne komme flere kulturminner til nytte.

Askeladden-prosjektet er en annen satsning, og et viktig verktøy i kulturminnearbeidet, men per i dag er dette et verktøy som utelukkende inneholder bygninger som er automatisk- eller -vedtaksfredet eller KML, og dermed ikke alltid like nyttig i forhold til særegne eller verneverdige bygg på lokalt eller regionalt nivå. I Riksantikvarens jubileumsberetning *Alle Tiders* kommenteres dette, og arbeidet med et saksbehandlingssystem som også inkluderer lokale kulturminner av regional og lokal verdi, søkes inkludert i løsningen i fremtiden.[63] Dette ser jeg på som et veldig viktig saksbehandlingsverktøy når kommunen skal gjøre vurderinger som kan føre til endringer på bygg og anlegg. SEFRAK-bygg vil altså ikke per nå inngå i dette registeret, men vil kunne bli tillagt. Dette vil kunne gi et kraftig verktøy for kommunene.

Et steg på veien mot en mer oversiktlig og helhetlig planlegging er det nasjonale prosjektet Norge Digitalt, et verktøy for fri utveksling av relevante data mellom offentlig etater, herunder fylkeskommuner og kommuner. Her samles data som angår problemstillingen i oppgaven, men det kan være mangler ved datagrunnlaget.[64] Registreringsarbeid for å ajourføre data er gjennomført i noen kommuner. Gjennom blant annet SEFRAK, oversikter over verneverdig trehusbebyggelse og nasjonale kulturminneinteresser i tettbygde strøk søker man å tilgjengeliggjøre informasjon digitalt. Denne informasjonen er ment som et verktøy i planleggingsprosesser, og under verdivurderinger av miljøer og areal.[65]

NB!-Registeret er også et verktøy som kan benyttes i kommunal planlegging, og er en oversikt over områder i byer og tettsteder med nasjonale verdier. Registeret inneholder rundt 75 norske byer og tettsteder. I Trøndelag er Røros, Trondheim, Levanger, Namsos og

[62] Stortingsmelding nr. 16 (2004-2005) s. 82
[63] Riksantikvaren: Alle tiders (2012) s. 42
[64] DYLAN (2011) s. 27
[65] Riksantikvarens Veileder (2010) s. 91

Steinkjer inkludert i registeret.[66] Dette innebærer at svært mange kommuner i Trøndelag ikke har direkte nytte av registeret, og de vil favne utenfor mange lokale kulturminner.

Kunnskapsløftet er et prosjekt i regi av Riksantikvaren for å styrke kompetansen i kommunene. Prosjektet har blant annet en målsetning om at kommunene skal registrere og verdisette kulturminnene i sin kommune, og slik skape en kulturminneplan og et lokalt kompetansesenter. 14. desember 2012 utgikk det i brevs form fra Riksantikvaren en invitasjon fylkeskommuner om anledningen til å søke midler for å styrke samarbeidet med kommunene. Konseptet kunnskapsoverføring står her sentralt. Denne satsningen skal gå frem til 2017, og er et prioritert område, og man ønsker å stimulere til utforming av kulturminneplaner. Både fylkeskommuner og kommuner kan søke på midler i dette prosjektet. For fylkeskommunene er pengene myntet på kursing, mens for kommunene gjelder det økt registreringsarbeid, stedsanalyser gjennom DIVE-modellen[67] (Describe – Interpret – Valuate – Enable). Røros kommune har altså vært en pilotkommune i forhold til denne typen analyser, hvor fremtiden og samfunnsutviklingen skal formes ut fra historien. Fokus på tverrfaglighet er også her et sentralt element. Fylkeskommunenes sentrale rolle som veileder i utviklingen av kommunale kulturminneplaner understrekes videre i brevet.[68]

5.1.4 Fylkeskommunen som veileder for kommunene

Både Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag har utviklet en handlingsplan for kulturminner. Oppgaven vil avgrense seg til en gjennomgang av førstnevntes plan grunnet tidshensyn, og det faktum at den i oppgaven kun har en illustrerende rolle.

Sør-Trøndelag fylkeskommune har utarbeidet en handlingsplan for kulturminnene innenfor sitt ansvarsområde, ”*Handlingsplan for kulturminner i Sør-Trøndelag, I går, i dag, i morgen*” 2001-2005 (2012). Denne planen springer ut av fylkesplanene ”Livskvalitet i en endringstid” 2001-2003 (2011) og fylkesdelplan kultur 1996-1999 (2005). Planenes 3. delmål er å gjøre verneverdien av kulturminnene kjent for ansvarlige på alle nivåer av forvaltningen, herunder kommunene. Handlingsplanen løper til 2012, og ny plan er under utarbeidelse når denne oppgaven skrives.

Sør-Trøndelags plan fokuserer blant annet på formidlingsaspektet som en ikke lovpålagt, men sentral del av arbeidet med kulturminner. Dette har blitt gjort og skal fortsatt gjøres gjennom et prosjekt kalt ”*Trøndertunet – en verdifull ressurs*”, hvor istandsetting av

[66] Riksantikvaren: NB!-registeret (2013)
[67] Riksantikvaren: Bærekraftige historiske byer (2006)
[68] Tollersrud (2012)

referanseanlegg er en sentral del av opplæring og fremvisning av potensialet i eldre bygg som ikke nødvendigvis kan kreves istandsatt gjennom KML. Bygningsvernssenteret på Røros pekes også på som et sentral kompetanseknutepunkt både for antikvarer og håndverkere, noe som kan bidra til å sikre og informere om regionens kulturarv. Den regionale kulturarven, altså kulturminner som ikke er antatt eller registrert som objekter av nasjonal interesse, påpekes forsømt av Riksantikvaren. Bygg og anlegg oppført etter 1950 er ikke vurdert av Riksantikvaren, og objekter ved kyst og fjord er underrepresentert. Dette betyr at ansvaret for denne bygningsmassen tillegges lokal og regional myndighet, men stiller også krav om økonomi til tiltak og skjøtsel. Dette kan føre til harde prioriteringer fra fylkeskommunens side.[69]

For nyere tids kulturminner er det utarbeidet en oversikt over regionale bygninger med særpreg, som søkes bevart. Denne skal fungere som et korrektiv til Riksantikvarens fredningsliste, som anses mangelfull. Objekter fra de fleste kommuner i Sør-Trøndelag er i listen lokalisert, datert og beskrevet.[70] Dette er en ressurs som bør og kan benyttes lokalt. En plan av denne art er en nødvendighet for en helhetlig regional forvaltning, og danner et overordnet styringsverktøy. Den er grov og lite nyansert, og det er tydelig at det er mye som overlates til kommunene, med rette. Prioriteringer gjort på regionalt og lokalt nivå vil kunne avvike fra hverandre, og fokus og lokalkunnskap gi ulike resultater. Rapporten fokuserer på dialog og kunnskapsutveksling med kommunene, noe delmål tre i Sør-Trøndelags handlingsplan presiserer. En regional plan av denne type er grovmasket, men kan sette sentrale mål på agendaen når lokal forvaltning skal utvikle planer, og stimulere til helhetlig planlegging regionalt og lokalt.

Et konkret resultat av Sør- og Nord-Trøndelags uttalte satsing på å veilede kommunene er Husnyckeln-prosjektet, et prosjekt som nå har gått inn i en avsluttende fase.

5.1.5 Kommunale planer verner bygninger

Et eksempel på en kommunal kulturminneplan som er under utvikling i Trøndelag er Trondheim kommunes kulturminneplan. Denne lå ute til offentlig ettersyn frem til 15. januar 2013. Dette er den første kulturminneplan utarbeidet for Trondheim på 36 år. Denne oppdateringen er tett knyttet til regjeringens miljøpolitikk, hvor blant annet mangfold av kulturminner skal ivaretas. Dette er en utvikling som må starte lokalt.

---

[69] Sør-Trøndelag Fylkeskommune (2001) s. 3 og 7
[70] Ibid. (2001) s. 12, 13 og 26

De gamle kulturminneplanene som måtte finnes bør også oppdateres, da kulturminneforvaltningen har forandret seg betydelig i senere tid. Særlig fokuset på kulturminner som et positivt bidrag til livsmiljø og samfunnet har vunnet frem.

> ”*Den vesentlig større vekt overordnet plan forutsettes å ha i samfunnsutviklingen gjør det […] nødvendig å innarbeide kulturminnevernet i kommunalplanen på en mer forpliktende måte enn tidligere”* - Trondheim Kommunes Kulturminneplan (s. 6)

Tidligere har mange kommuner utviklet veiledere om byggskikk og estetikk i sin kommune. Et eksempel fra Trøndelag er Orkdal kommunes veileder[71], som etter formålet skal brukes som et verktøy både av innbyggere og kommunens ansatte. Denne rapporten er omfattende, på nær 60 sider, og er laget av et arkitektkontor på oppdrag fra kommunen. En slik plan ser jeg på som for omfattende, og den har liten juridisk verdi. Det faktum at den også ikke har sitt utspring i kommunen selv, men er laget av eksterne aktører, ser jeg også på som uheldig for forholdet til rapporten blant saksbehandlere og ansatte i kommunen. Et kortfattet verk utført av kommunen selv, med veiledning fra fagmiljøet eller fylkeskommunen, vil kunne gi et større eierskap til rapporten, og spisset den som et reelt verktøy i planarbeid og i saksbehandling. En rapport av denne typen vil også mangle juridisk kraft, da den bare opptrer som en veileder, helt uavhengig av PBL. En kommunal kulturminneplan, som for eksempel den utviklet i Trondheim Kommune, vil i større grad ha en bindende kraft gjennom saksbehandling og politisk behandling, og det blir dermed vanskeligere å sette den til side da den er innarbeidet på en forpliktende måte.

En god plan krever en god prosess der kulturminnenes relevans styrkes i lokalsamfunnet. Det er viktig at planene blir fulgt opp av handling i etterkant. Planen må sette kulturminner på den politiske agenda, slik at politikerne ser mulighetene: kulturminner som ressurser, fellesverdier og et fellesgode. Det må tydelig fremgå at det er deres ansvar for å påse at de blir forvaltet på en god måte.

[71] PKA Arkitekter (2010)

5.2 Casestudier – forvaltning, kompetanse og samhandling

Fra praksisperioden har jeg erfart at mye ressurser og tid spises opp på grunn av dårlig opplysning av saker i kommunene når de sendes inn for uttalelse til regional myndighet. Disse sakene viser også hva kommunen legger i behandlingen, om de tar egne vurderinger, om de legger alt over på fylkeskommunen, og hva den politiske viljen i aktuell kommune er. Manglende vurdering av tiltakets art og manglende kompetanse til å se muligheter i vil kunne være en utfordring. Alle byggene jeg her har tatt for meg er SEFRAK-registrerte bygninger som søkes revet, og hvor fylkeskommunen har fått oversendt saken for uttalelse. Sakene illustrere mulige problemer.

5.2.1 Eksempler på opplysning og presentasjon av saker behandlet i kommunen og oversendt fylkeskommunen

Når kommunen behandler saker av en slik art at fylkeskommunen enten automatisk, med hjemmel i lov eller på eget initiativ kommer inn i bildet, sender kommunen over saksdokumentene. I denne sammenheng har jeg sett på hvordan sakene blir presentert, med den hensikt å avdekke om kommunen selv tar en faglig stilling til sakens karakter, herunder kulturminnerelaterte verdier, og om de ser på mulige løsninger i sin presentasjon av saker ovenfor fylkeskommunen. Dette ønsket jeg å se på da det var min oppfatning etter praksistiden at fylkeskommunen følte arbeidsoppgaver ut over de lovpålagte ble tillagt dem, og at kommunene ofte opplyste sakene utilstrekkelig, og ikke våget å ta selvstendig stilling til sakene. Prosjektet Husnyckeln har utviklet en sjekkliste til hvordan et tiltak bør presenteres, slik at gode avgjørelser kan tas av forvaltningen, både på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Denne vises i figur 7.

- ✓ Hvordan beskrives miljøet/tomten/historien til arealet/stedet?
- ✓ Er plangrunnlaget tolket eller bare sitert?
- ✓ Hva sier tiltaksbeskrivelsen om situasjon, hvilke historie preger området og hva vil tiltaket oppnå?
- ✓ Hvilke kvaliteter er dokumentert i miljøet og hvilke mål har tiltaket?
- ✓ Er tiltaket i strid med vesentlige intensjoner i overordnet plan og bestemmelser i plan og bygningsloven uten at tiltaket kommuniserer dette?
- ✓ Er det redegjort for åpenbart samfunnsrelevant behov for dispensasjon?
- ✓ Hvordan er tiltaket visualisert/kommunisert? Er omgivelsene tatt med?
- ✓ Bruker tiltaket stedets eksisterende kvaliteter til å øke verdien på det nye, og tilfører tiltaket en kvalitet i samsvar med det lokale kulturmiljøet?
- ✓ Kommuniserer tiltaket med lokalmiljøet eller er det en idé basert på rent private interesser?

Figur 7 Husnyckelns råd om hvordan saker fra kommunen skal fremlegges / Husnyckeln-rapport

Oppgaven vil videre presentere eksempler på kommunal saksbehandling, og om disse er i tråd med overstående oversikt. Eksemplene er hentet fra fylkeskommunens arkivsystem ELARK, og er alle fra kommuner i Trøndelag. Kommunenavn, eiers navn og saksbehandlers navn er overstreket, da de ikke er av avgjørende betydning. Sak 1 til 4 er eksempler på standard oversendelse av saker relatert til stående bygg som søkes revet. Sak 1 er en rivningssak hvor jeg presenterer utvidet saksgang, som inkluderer korrespondanse mellom saksbehandler i kommunen og antikvar i fylkeskommunen, hvor kommunen i liten grad tar selvstendige verdivurderinger, men utelukkende ønsker fylkeskommunens uttalelse å basere seg på, eller bare ønsker å oppfylle krav.

Sak 2 til 5 er saker med lignende eller tilsvarende form, presentert kortfattet med tilhørende saksfremlegg der disse er fremskaffet. Disse sakene omhandler objekter uten juridisk vern. Sak 6 er et tilfelle hvor til slutt fylkesmannen må gripe inn ovenfor kommunens politiske behandling av en sak i et hus under juridisk vern gjennom å være regulert til bevaring. Sist er sak 7 et eksempel på kommunal saksbehandling hvor saksbehandler opplyser og tar egne kulturminnefaglige vurderinger av en bygningsmasse på selvstendig grunnlag, og sådan opplyser saken og setter denne i perspektiv, før videre behandling finner sted i kommunen.

5.2.2 Eksempel 1

Til uttalelse - Søknad om riving av bygning oppført før 1850

I medhold av Lov om kulturminner, lovens § 25, oversendes søknad om riving av bygning- bygningsnr. [redacted] til uttalelse.
Bygningen var i sin tid våningshus på eiendommen [redacted].
Arealene der våningshuset ligger ble regulert til boligareal på 1970-tallet. Driftsbygning nord for våningshus er for lengst revet. Bygningen har ikke vært bebodd på mange år.
Ubebygd boligareal i nærheten av våningshuset eies av grunneier eller grunneiers familie.
Det ønskes nå bygd ny bolig på arealet der det gamle våningshuset ligger.

Søknaden vil bli behandlet når uttalelse foreligger – senest [redacted].2012

Dette er en sak som er innsendt regional kulturminnemyndighet da bygget det gjelder utløser krav om dette, jf. KML § 25. Dette brevet som et resultat av at følgende tiltak ble truffet av kommunen, her hentet fra saksfremlegget:

[redacted].2012 HOVEDUTVALG FOR UTVIKLING OG DRIFT

Behandling:
Rådmannens forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

[redacted]/12 Vedtak:

I medhold av plan og bygningslovens § 20.1 godkjennes riving av eldre våningshus på eiendommen [redacted] i [redacted] (byggnr. [redacted]).
Riving godkjennes på flg. vilkår:

- Under riving skal trevirke merkes etter råd fra vernemyndighetene eller de vernemyndighetene anbefaler.
- Hvis ikke bygningen blir solgt umiddelbart må trevirke lagres forsvarlig etter anvisning fra vernemyndighetene eller de vernemyndighetene anbefaler.

Vedtaket oversendes [redacted] fylkeskommune til vurdering.
Vedlagte avfallsplan godkjennes.
Vedtaket kan påklages

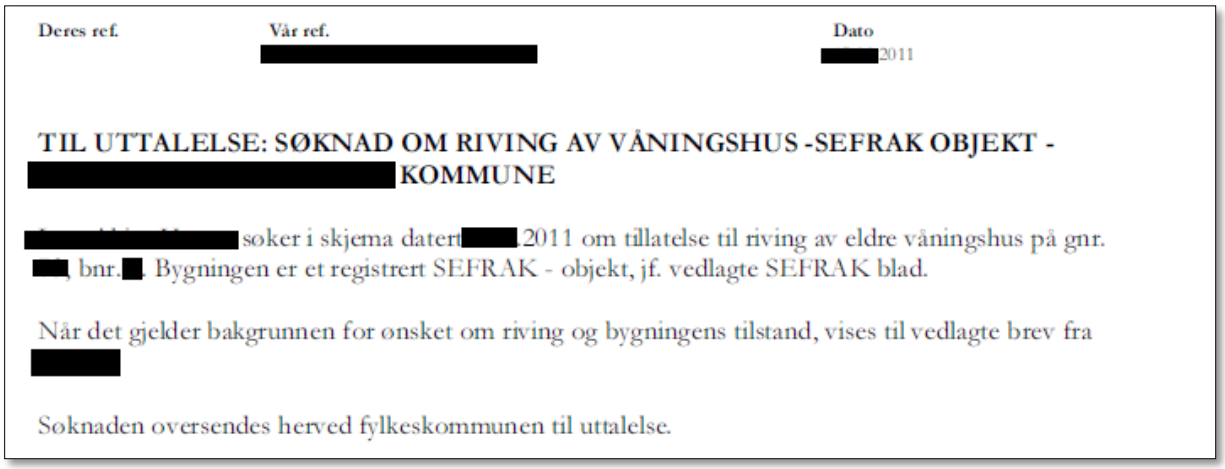
Fylkeskommunen kommer her med et innspill til rivningsvedtaket hvor de kommenterer at bygget er oppført på 1820-tallet, dette i motsetning til kommunens mer generelle "før 1850". Fylkeskommunens fagfolk skriver videre at bygget representerer tradisjonelt håndverk, materialbruk og dekorative tradisjoner, samt har meget høy antikvarisk verdi. Fylkeskommunen ønsker å bli holdt oppdatert på saksgangen, og henviser blant annet til Husnyckeln-prosjektet for rådgivning og veiledning hvis en istandsetting blir aktuell. Kommunen responderer at eier ønsker å rive, og at dette må respekteres, men at Husnyckeln vil bli kontaktet i forbindelse med rivingen. Her er det verdt å merke seg at man her skriver at man skal kontakte verneressursen Hysnyckeln i forbindelse med selve rivingen, og ikke i

forbindelse med forsøk på bevaring. Jeg ser på det som en lite offensiv holdning. Avslutningsvis konkluderer saksbehandler i kommunen med at de på ingen måte kan bidra på noe vis for å bevare bygningen. Dette er veldig passivt. Forslaget om riving blir enstemmig vedtatt i hovedutvalget for utvikling og drift i kommunen.

Fylkeskommunen uttalelse om at bygget har meget høy antikvarisk verdi, kunne ha utløst en midlertidig fredning jf. Kml § 22 nr. 4, en rett fylkeskommunen har. Bygget er ei trønderlån, og slike er godt representert på fredningslistene. Det kan forklare hvorfor dette ikke gjøres. En fredning etter KML kan føre til en overrepresentering på fredningslistene av denne typen bygg. På den andre siden vil riving føre til atter et tap av et SEFRAK-registrert bygg, noe som ikke er ønskelig.

I senere tid har søker har fått veiledning av Husnyckeln i forbindelse med antikvarisk nedtaking, registrering og lagring av bygget.

5.2.3 Eksempel 2



Deres ref. Vår ref. Dato [redacted]2011

TIL UTTALELSE: SØKNAD OM RIVING AV VÅNINGSHUS -SEFRAK OBJEKT - [redacted] KOMMUNE

[redacted] søker i skjema datert [redacted] 2011 om tillatelse til riving av eldre våningshus på gnr. [redacted], bnr. [redacted]. Bygningen er et registrert SEFRAK - objekt, jf. vedlagte SEFRAK blad.

Når det gjelder bakgrunnen for ønsket om riving og bygningens tilstand, vises til vedlagte brev fra [redacted]

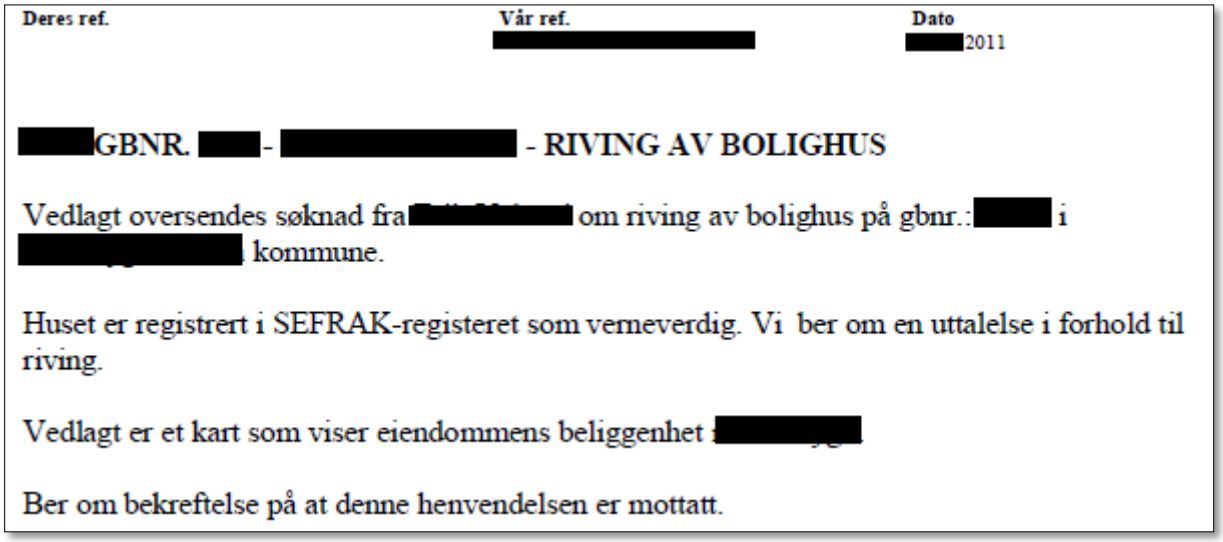
Søknaden oversendes herved fylkeskommunen til uttalelse.

SEFRAK-objekt søkes her revet, og kommunal saksbehandler innsender informasjonen avbildet ovenfor til fylkeskommunen for uttalelse. Her har kommunen vedlagt søkers syn på saken, og søknaden denne har sendt inn til kommunen. Det er ingen selvstendig kulturminnefaglig eller annen relevant vurdering som ligger vedlagt eller inkludert i brevet. Fylkeskommunen varsler at befaring er nødvendig, da bygningen faller under KML § 25 som krever vurdering fra antikvarisk myndighet for riving eller vesentlig endring av bygninger oppført før 1850. Fylkeskommunen orienterer også om at bygningen ligger i et verdifullt kulturmiljø. Forfallet på aktuell bygning har kommet langt, og kommunen ser ut til å velge den enkle løsningen med riving uten å foreta en selvstendig verdivurdering. Saken er ikke politisk behandlet.

Da saken ikke ennå er politisk behandlet, er det i forvaltningens interesse at verdiene i det eksisterende bygg kommuniseres til politikerne. Det er trolig, slik jeg ser det, at uten en

utredning av dette hos saksbehandler vil også politikerne vedta riving. Brevet fylkeskommunen mottar inneholder i liten grad noen selvstendig stilling til kvalitetene, og kommunens fremstår som en mellommann.

5.2.4 Eksempel 3



Deres ref. Vår ref. [redacted] Dato [redacted]2011

[redacted]GBNR. [redacted] - [redacted] - RIVING AV BOLIGHUS

Vedlagt oversendes søknad fra [redacted] om riving av bolighus på gbnr.: [redacted] i [redacted] kommune.

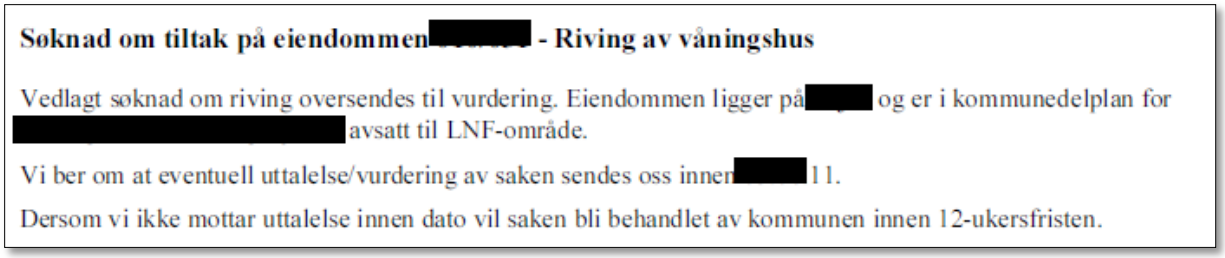
Huset er registrert i SEFRAK-registeret som verneverdig. Vi ber om en uttalelse i forhold til riving.

Vedlagt er et kart som viser eiendommens beliggenhet [redacted]

Ber om bekreftelse på at denne henvendelsen er mottatt.

SEFRAK-objekt søkt revet, men ingen faglig uttalelse eller utdypende informasjon fra kommunen er vedlagt brevet til fylkeskommunen ut over oversiktskart og 6 bilder av boligen. Fylkesantikvaren ber om at kommunen ivaretar boligen gjennom restaurering og istandsetting. Rådmannen i aktuell kommune anbefaler tiltakshaver om å ta stilling til dette, men innvilger samtidig rivning etter PBL § 20. Innstillingen blir enstemmig vedtatt politisk.[72]
Slik jeg oppfatter saken legges det lite tyngde bak den vage anbefalingen eier får fra forvaltningen. Den fremstår som en bisetning. Det bør kunne legges mer trykk bak ordene.

5.2.5 Eksempel 4



Søknad om tiltak på eiendommen [redacted] - Riving av våningshus

Vedlagt søknad om riving oversendes til vurdering. Eiendommen ligger på [redacted] og er i kommunedelplan for [redacted] avsatt til LNF-område.

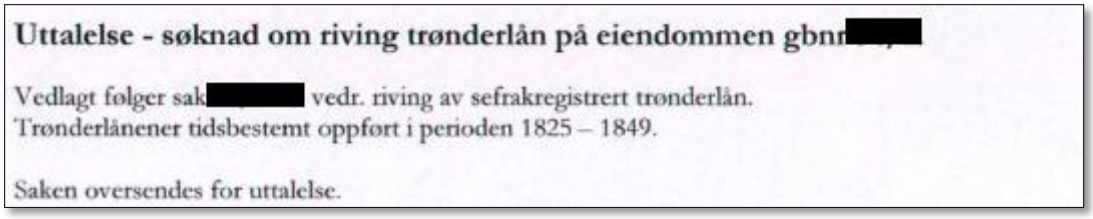
Vi ber om at eventuell uttalelse/vurdering av saken sendes oss innen [redacted]11.

Dersom vi ikke mottar uttalelse innen dato vil saken bli behandlet av kommunen innen 12-ukersfristen.

Søknad om riving av våningshus, som er avsatt i kommunedelplan til LNF(-R)-område. Ingen betraktninger om mulige historiske eller andre verdier er inkludert eller vedlagt brevet til fylkeskommunen. Dette gjelder et hus oppført i 1830 og kommer inn under KML § 25. Fylkeskommunen bes dermed om å vurdere saken i kraft av å være regional myndighet.

Av senere presentasjon i saken for endelig avgjørelse presenteres følgende informasjon: Fylkeskommunen påpeker i sitt tilsvar målsetningen om å bevare denne typen objekter, og at Riksrevisjonen har utrykket bekymring for at målsetningen ikke blir oppfylt. Fylkeskommunen anbefaler sterkt restaurering og henviser til SINTEF's Fiin Gammel Årgang[73] for tips til modernisering av verneverdige og eldre hus, men vil i tilfelle riving ikke påklage vedtaket. Kommuneadministrasjonen godkjenner søknaden om riving.
Slik jeg oppfatter det har kommunen her hjemmel til å bevare huset gjennom eksisterende kommunedelplan, men velger enkelt og greit riving, dette på tross av fylkeskommunens uttalelse og SINTEF's gode råd hvor det tydelig fremgår at hus av denne art kan istandsettes og i stor grad oppfylle moderne krav til komfort. Kommunen bør også kunne veilede om eventuelle SMIL-midler, Spesielle miljøtiltak i landbruket.

5.2.6 Eksempel 5



Uttalelse - søknad om riving trønderlån på eiendommen gbnr [redacted]

Vedlagt følger sak [redacted] vedr. riving av sefrakregistrert trønderlån.
Trønderlånener tidsbestemt oppført i perioden 1825 – 1849.

Saken oversendes for uttalelse.

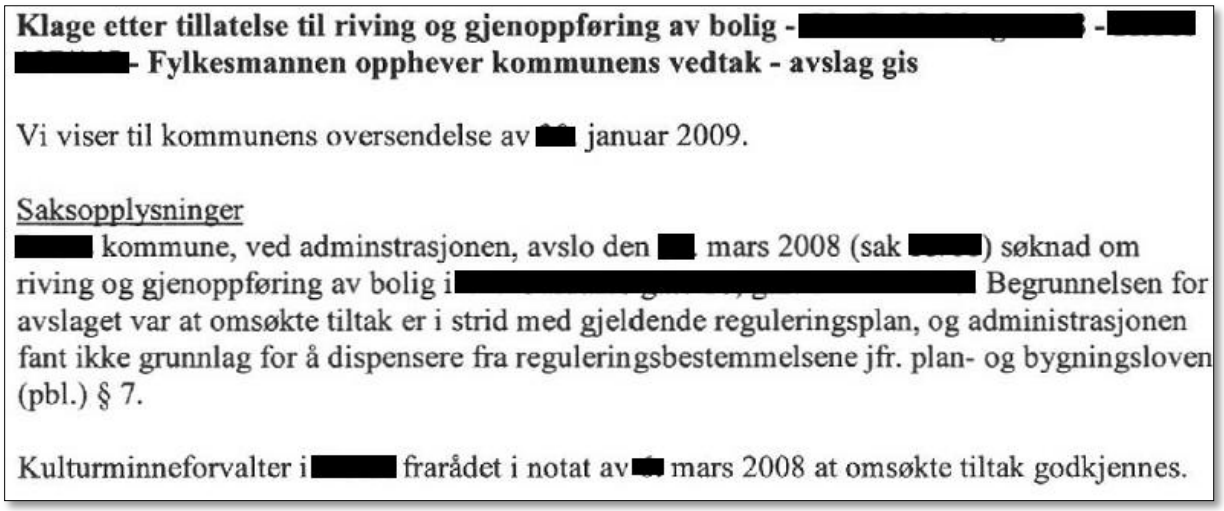
Søknad om riving av SEFRAK-registrert trøndelån, antatt oppført i løpet av første halvdel av 1800-tallet. Marginalt forsøk på å opplyse saken på en halv linje i brevet gjengitt ovenfor, dog med relativt uspesifikk informasjon. Bilder vedlagt, men heller ikke her noen faglig eller utdypende selvstendig informasjon inkludert eller vedlagt i brevet fra kommunen. Av senere presentasjon i saken for endelig avgjørelse presenteres følgende informasjon: Regional myndighet uttaler etter befaring at bygget er av stor autentisk kvalitet, både interiør og eksteriør, og fraråder sterkt rivning. Eier uttaler at han ser poenget, men ikke har økonomi til å holde bygget i stand, og uttaler at ingen kommunale eller statlige midler er tilgjengelig i så henseende. Kommunens saksbehandler kommenterer i saksfremlegget for kommunens avgjørende instans at bygget har bevaringsmessige kvaliteter, men at andre tiltak i nærområdet har skadet områdets verdier allerede. Dette er derfor det siste stående bygg på stedet fra denne tiden. Kommunen mener at de heller ikke har hjemmel til å pålegge noen form for vedlikehold av bygget, og at det til sist vil bli krevet revet grunnet sikkerhetsforhold uansett. Saksbehandler fremstår utelukkende som en mellommann i dette tilfellet.

[73] SINTEF (2004)

At siste stående bygg med uttalte bevaringsverdige kvaliteter grunngis revet på grunn av at alle andre bygg i området allerede er revet er beklagelig, og ved bortfall av bygget vil resterende lokalhistorie og særpreg forsvinne. Eier bør veiledes om Kulturminnefondet som ble opprettet i 2002, hvor man kan søke tilskudd til boliger som har verneverdi, men ikke er vernet.

5.2.7 Eksempel 6

Følgende eksempel på saksbehandling stammer fra 2008, og er et eksempel på kommunal forvaltning som til slutt endte hos fylkesmannen, statens representant i fylket.



Klage etter tillatelse til riving og gjenoppføring av bolig - [redacted] **-** [redacted] **- Fylkesmannen opphever kommunens vedtak - avslag gis**

Vi viser til kommunens oversendelse av [redacted] januar 2009.

Saksopplysninger

[redacted] kommune, ved adminstrasjonen, avslo den [redacted] mars 2008 (sak [redacted]) søknad om riving og gjenoppføring av bolig i [redacted] Begrunnelsen for avslaget var at omsøkte tiltak er i strid med gjeldende reguleringsplan, og administrasjonen fant ikke grunnlag for å dispensere fra reguleringsbestemmelsene jfr. plan- og bygningsloven (pbl.) § 7.

Kulturminneforvalter i [redacted] frarådet i notat av [redacted] mars 2008 at omsøkte tiltak godkjennes.

Saksbehandler i aktuell kommune avslo søknad om riving og gjenoppføring av bolig, da den var i strid med reguleringsplan og ikke oppfylte kravene for dispensasjon i PBL etter at saksbehandler anbefalte avslag. Kommunenes utvalg for plansaker gikk derimot imot innstillingen til saksbehandler i sin behandling, men påpekte at uttalelse fra fylkeskommunen måtte innhentes først. Fylkeskommunen uttalte så at de var negativ til omsøkt endring, basert på den kulturhistoriske verdien boligen representerte. Saken ble så behandlet på nytt av kommunen, men de tok ikke uttalelsen til fylkeskommunen og sin egen saksbehandler til følge. Godkjennelse til riving ble igjen gitt. Nå ble vedtaket påklaget av fylkeskommunen. Klagen ble behandlet av utvalget for plansaker i kommunen, men ble ikke tatt tilfølge. Administrasjonen mente derimot at klagen skulle bli tatt tilfølge. Saken gikk slik til fylkesmannen, i dette tilfellet en klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune. Fylkesmannen kan stadfeste, oppheve eller fatte nytt vedtak i saken. Fylkesmannen påpeker i denne saken at reguleringsplanen er rettslig bindende, og skal følges hvis ikke dispensasjonskravene oppfylles. Kommunen har ikke i tatt seg bryet med å vurdere om kravene til dispensasjon oppfylles, og fylkesmannen ser ingen særlige grunner som taler for dette. Følgelig blir kommunens vedtak om riving opphevet av fylkesmannen.

Fylkesmannen fatter nytt vedtak i saken. Basert på den lokale kulturminneforvaltningens uttalelser i saken, som altså var i mot riving, fremgår det at huset er i en slik stand og av en slik art at det er beboelig. Det kommenteres også at det er en betydelig ressurs som en del av et større kulturminnelandskap. Fylkesmannen påpeker at husets karakter åpner for at eier av huset kan motta gratis arkitektbistand for å gi huset en standardheving. Fylkesmannens vedtak er endelig og kan ikke påklages.

Her utrykker saksbehandler i kommunen og lokal kulturminneforvaltning seg klart imot riving, og utbroderer verdiene i bygget grundig. Det tyder på god innsikt, og kan sees i relasjon til Interregprosjektet "*Sustainable Historic Towns – Urban Heritage as an Asset of Development*" og DIVE-modellen, hvor kommunen deltok.

Det politiske utvalget tilsidesetter anbefalingen, men blir så overstyrt av fylkeskommunen og etter hvert fylkesmannen, og kommunepolitikerne mister slik sin bestemmelsesrett over det aktuelle objektet. Bygningen er i dag satt i stand med stor suksess, og trekkes frem som et godt eksempel på pragmatisk, men god restaurering og modernisering av historiske bygg.[74]

Det er trolig at en pragmatisk holdning til bygningsvern og restaurering vil kunne oppfattes som mer brukervennlig og åpne for gode prosesser slik jeg oppfatter sakens gang og utfall. Saksbehandler virker kulturminnefaglig kompetent, men politikerne virker å være lite interessert.

5.2.8 Eksempel 7

Siste eksempel omhandler et hus oppført i 1911, og er følgelig ikke underlag KML § 25. Det er likevel SEFRAK-registert til tross for oppføringen et stykke inn på 1900-tallet. Dette viser hvordan SEFRAK-registeret noen ganger favner bredere enn normen. Huset er omsøkt revet i 2008. Kommunal forvaltning ved saksbehandler utreder så saken. Landbruksansvarlig i kommunen uttaler at bygget ikke bør rives grunnet det kringliggende kulturlandskapets særlige egenverdi, og man bør heller ikke gi byggetillatelse til et nytt hus ved eventuell rivning. Saksbehandler uttaler at huset sies å ha unike kvaliteter, og er ett av få igjen av denne art i kommunen. Videre utredes det alternativer, og søker inviteres til møter med kommunen for å drøfte disse. Saksbehandler sier videre at denne typen hus er en viktig del av kommunens kulturarv, og det vitner om tidligere tiders samfunn, liv og gjøremål.

[74] Fremvist ved saksbehandlerkurs Husnyckeln, Åre, februar 2013

Utdrag fra saksbehandlers vurdering om søknaden om riving kvalifiserer for dispensasjon:

Vurdering:

Ved vurderingen av om "særlige grunner" foreligger, må det legges vekt på de offentlige hensyn som planlovgivningen skal ivareta. Det som i første rekke kan begrunne en dispensasjon er areal- og ressursdisponeringshensyn.

Planformålet i området er LNF-IV og arealformålet er derfor uproblematisk. Imidlertid ligger parsellen i strandsonen og blir omfattet av det generelle bygge- og delingsforbudet som er nedfelt i pbl § 17-2. Tiltakshaver ønsker å rive eksisterende bolighus og uthus for deretter å bygge nytt på samme sted. Tiltaket vil derfor ikke påvirke de forhold som strandsonelovgivningen skal ivareta. Vesentlig i denne saken er derfor hvorvidt det kan gis rivingstillatelse eller ikke, siden bolighuset er SEFRAK-registrert. Bygninger er generelt en viktig del av vår kulturarv. Gamle hus vitner om tidligere tiders samfunnsforhold, liv og gjøremål. De er blant de mest verdifulle kulturminner vi har, bl.a. fordi de fleste har vært brukt kontinuerlig og fortsatt vil bli brukt i framtida. Med bakgrunn i dette er de fleste eiere svært stolte av sine hus og setter sin ære i å ta vare på dem. Har bygningen kulturhistoriske verdier, samt lar seg vedlikeholde, bør det altså ikke gis dispensasjon for riving. Da må tiltakshaver heller vurdere alternative løsninger som eksempelvis restaurering eller utbedring.

Ved en restaurering settes en bygning tilbake til det man antar er det opphavelige tilstanden og som man ønsker å bevare. Restaurering er først og fremst aktuelt for bygninger med høy verneverdi. Det bør da benyttes tradisjonelle metoder, materialer og verktøy.

I utdraget ovenfor gjør saksbehandler rede for saken etter et godt kulturminnefaglig perspektiv, og anbefaler at det ikke gis dispensasjon til riving hvis det viser seg at bygget har kulturhistoriske verdier og lar seg vedlikeholde. Forslag om restaurering gis.
Videre utdypes dette forholdet:

Ved en utbedring blir en bygning istandsatt uten at den nødvendigvis settes tilbake til en gitt tilstand eller konserveres som den er, dvs en istandsetting der man tar vare på forandringer som har skjedd i årenes løp, slik at så mye som mulig av bygningens historiske verdi og kildeverdi ivaretas. Målet med en utbedring bør være at bygningen skal beholde sin tidligere form og plassering. Dette innebærer at bygningen ikke bør flyttes og at utvendig material- og fargevalg forblir tradisjonelt. Da ivaretas byggeskikken og kulturmiljøet på en god måte, samtidig som det gis et relativt stort spillerom for endring av funksjon og interiør. En utbedring vil slik sett være i tråd med hva som forventes av et dynamisk kulturlandskap, der bruk og vern går hånd i hånd.

Bygningens tekniske tilstand er ikke dokumentert. Administrasjonen har imidlertid foretatt en befaring på stedet, både fra land- og sjøsiden, og bygningen framstår ikke – slik vi ser det - som om den er i en teknisk dårlig stand, jfr vedlagte bilder. Tiltakshaver bør derfor foreta nødvendige utbedringer på eksisterende bygninger, eventuelt bygge nytt på oversiden av riksveien.

På bakgrunn av ovennevnte momenter vil administrasjonen tilrå at det ikke gis dispensasjon for rivning av eksisterende bygninger, samt gjenoppføring av bygninger, som omsøkt. Avslaget begrunnes med at bygningens verdi - som en del av et identisk og sammenhengende kulturlandskap - er stor.

Administrasjonen gjør oppmerksom på at sektormyndighetene ikke har fått anledning til å uttale seg om saken. Dersom forvaltningsutvalget vil gi dispensasjon, imot administrasjonens innstilling, må saken utsettes og nødvendig høringsuttalelser innhentes.

I kommunens politiske styre blir saken presentert med informasjonen vist ovenfor. Det politiske organ velger enstemmig å oversende saken til regional myndighet for uttalelse. Saksbehandler utreder saken etter kulturhistoriske prinsipper, og i stor grad oppfyller "kravene" presenterte i starten av dette kapittelet. Jeg mener dette er positivt når den skal behandles videre, og gir en god innsikt i områdets helhet og de aktuelle verdiene for alle

parter. For å utrede saken ytterligere tok jeg kontakt med aktuell saksbehandler. Det ble da utrykket at "*vi gjør kun jobben vår, det vi skal gjøre*", og "*vi gjør det myndighetene krever*".[75] Det er tydelig at oppfatningen av hva som kreves, varierer fra kommune til kommune. Det er tydelig at saksbehandler sitter på en god kulturminnefaglig kompetanse.

5.2.9 Oppsummering av caser

Gjennom presentasjonen av utvalgte saker har jeg forsøkt å illustrere hva som kan ligge bak tapet av mange SEFRAK-bygg og årsaker til konflikter mellom forvaltningsnivåene. Opplysninger utover trivielle tall og lovparagrafer er ofte mangelfulle i fremleggene fylkeskommunen mottar, og lite selvstendig informasjon og tolkning presenteres fra kommunen. Saker som får et utfall som går mot saksbehandlers innstilling etter politisk behandling forekommer, noe også spørreundersøkelsen i delkapittel 5.3 vil underbygge. Det er også eksempler på god saksbehandling og god kommunal forvaltning, med varierende politisk resultat, men det viste seg vanskelig å få utdypet suksessformelen i det ene tilfellet (7). I det andre tilfellet hvor saksbehandlingen var god, er dette forsøkt satt i sammenheng med tidligere prosjekter kommunen har vært involvert i (6).

Sakene viser forskjeller mellom kommuner, men også tendenser på problemer som gjelder for mange. Her må det presiseres at ressursene i kommunene er begrenset, og saksbehandlere ofte ikke vil inneha særskilt kulturminnefaglig kompetanse. Dette er en stor utfordring når bygninger uten særskilt beskyttelse forsøkes bevart.

5.3 Spørreundersøkelse utført i kommunene

Spørreundersøkelsen er utsendt til alle kommuner i Trøndelag og har som mål å innhente kommunenes perspektiv på problemstillingen. Svarkommunene i undersøkelsen er etter avtale med intervjuobjektene beskrevet i teksten med bokstavene A til Q. Bokstavene tilhører hver sin respektive svarkommune, 17 i tallet. Undersøkelsen gir tydelig utrykk for at det i all hovedsak dreier seg om stående byggverk uten formelt vern etter KML. Dette er tydelig presisert, da jeg i praksisperioden erfarte at det var veldig lett for mange saksbehandlere i kommunene å tenke utelukkende på kulturminner som oldtidsgjenstander. Til en viss grad ble også automatisk fredede kulturminner dratt inn i svarene i spørreundersøkelsen også, selv om det var presisert at oppgaven ikke omhandlet disse. Spørreundersøkelsens hovedtendenser gjengis i rekkefølgen spørsmålene ble stilt i dette kapittelet. De blir videre utbrodert i drøftingen senere i oppgaven.

[75] Telefonsamtale med saksbehandler, november 2012

5.3.1 Spørreundersøkelsen

Nummer (1-10) markert foran hvert avsnitt markerer aktuelt spørsmål som ble stilt. Disse utdypes også i vedlagt intervjuguide. I det følgende kapittel fremvises og drøftes eksempler på representative svar, samt de svar som i stor grad skille seg ut fra mengden. Hovedtendensene ved hvert spørsmål konkluderes kort fortløpende og oppsummeres til slutt.

1 - Hvordan er den kommunale forvaltningen av stående bygg med mulige kulturhistoriske/lokalhistoriske verdier i deres kommune?

Kommunene står relativt fritt til å utvikle planer for lokale kulturminner, og undersøkelsen søkte gjennom det første åpne spørsmål å avdekke svarkommunenes forhold til forvaltningen av stående bygg med mulige kulturhistoriske/lokalhistoriske verdier. Gjennom å benytte PBL aktivt kan man skape et vern av lokalhistoriske elementer med ulike verdier. Verdier kan være for her være opplevelsesverdier, bygningshistoriske verdier, arkitekturhistoriske verdier, bygningstekniske verdier, samfunnshistoriske verdier, personhistoriske verdier, teknikkhistoriske verdier, kunstneriske verdier, miljø- og -miljøskapende verdier, identitets verdier, symbolverdier og patina. Innenfor dette spekteret vil det kunne være relevante elementer av verdi som bør sikres av kommunen, fortrinnsvis gjennom PBL og planarbeid.

I undersøkelsen påpeker flere kommuner (A, B, C, G) at et utvalg av bygg av lokal verdi er tatt hensyn til gjennom kommunedelplanens arealdel og reguleringsplaner. Forskjeller på hvordan dette er nedfelt i planene er blant annet at kommune A har regulerte hensynssoner i sin kommuneplans arealdel og følgende reguleringplan, mens kommune B har det nedfelt i planen at fylkeskommunen skal kontaktes ved søknad om tiltak på enkelte bygninger i kommunen.

To svarkommuner (J, Q) har utført annet registreringsarbeid i sin kommune for å få en oversikt som kan benyttes som veileder i videre saksbehandling, altså oversikter uten juridisk betydning, men likevel et viktig oversiktarbeid som skal betraktes som rådgivende. Prosjektene er hva jeg erfarer i stor grad utført av kommunen selv og tilknyttet kompetanse, noe som må betraktes som et viktig grep i forhold til kompetanseheving og økt bevissthet rundt objektene av verdi i kommunen.

Flere kommuner (H, M) benyttet anledningen til å peke på manglende politisk vilje eller manglende politiske vedtak når det kommer til å forvalte lokale bygg, og viser til at forvaltningen, altså saksbehandlerne, blir overkjørt. Her pekes det også på at den gode forvaltningen ofte er knyttet til svært få personer. Det vises her til at kompetansen og ”stå på

viljen" ovenfor politikere i kommunene er meget individbasert og slik lite forutsigbar og bærekraftig. Dette stemmer godt overens med min egen erfaring fra praksisperioden, og vises også i de konkrete sakene jeg har gått igjennom i ELARK, hvor mengden engasjement fra saksbehandler til saksbehandler kommer frem. Husnyckeln-prosjektet nevner også at politikerne i kommuner i noen tilfeller overstyrer saksbehandlers innstilling.[76]

På dette punktet er det både **manglende kompetanse** og til dels **manglende politisk vilje** som virker å være de store utfordringene, med noen positive unntak.

2 - Hvordan ser kommunen på behandling av kulturminnerelaterte saker?

I de små kommunene i Trøndelag vil det være få saksbehandlere, og som nevnt vil det kunne være en utfordring for en liten forvaltningsavdeling med personavhengig kompetanse. På spørsmål om kommunenes syn på kulturminnerelaterte saker svarte ti av kommunene at dette var meget viktig, men med noe ulike begrunnelser. En kommune responderte at kulturminnene utelukkende var i veien for utvikling. Kompetansekrav blir her også kommentert, og flere kommuner (D, E, K, M) mener kompetansen er fraværende eller mangelfull til tider i arbeidet med denne typen saker. Dette er en utfordring i et forvaltningshierarki som legger mye av ansvaret nettopp hit. En av svarkommune (O) fokuserer aktivt på registrering av nyere tids kulturminner, i hovedsak bygg og anlegg. Kommune Q påpeker at manglende inkorporering av bygg i kommunedelplan fører til at aktuelle bygninger blir behandlet som enkeltsaker. Dette kan være uheldig for det helhetlige miljøet i kommunen.

Utfordringer ved behandling av kulturminne kan knyttes til **manglende kompetanse** og **manglende helhetlig planlegging**.

3 - Det er flere måter å tilnærme seg vernetanken på. Man kan forsøke å ivareta alt av historisk verdi eller verne et representativt utvalg, eller konsentrere seg om en bestemt stil/periode som er typisk for området. Har kommunen gjort seg noen tanker rundt dette, og hva er mest hensiktsmessig for å få til en god forvaltning i deres kommune?

Mye ansvar er altså lagt på kommunene som forvaltningsmyndighet i første instans, og tendensene i styrende dokumenter gjennomgått tidligere i oppgaven ønsker at dette skal vedvare og styrkes. Kommunens tanker rundt en hensiktsmessig forvaltning er i så måte avgjørende for hvordan dette vil skje i praksis, og deres tilnærming til vernetanken og dens

[76] Husnycklen: Saksbehandlerkurs (2013) s. 8

muligheter ble derfor undersøkt. Flere kommuner (B, D, G, I, K) påpeker viktigheten av å bevare et representativt utvalg. En svarkommune (E) svarer at manglende planverk vil føre til at alle saker behandles som enkeltsaker, og at den helhetlige forvaltningen slik svekkes. Her nevnes det også et ønske om at enkeltstående bygg og bygg som del av et kulturmiljø bør reguleres inn i overordnede planer og områdereguleringer. Temakart som anviser denne type områder er her nevnt som et viktig verktøy, men det påpekes at disse mangler totalt i den aktuelle kommunen.

Èn kommune (O) har inkorporert bevaringsverdige bygningsmiljø i kommuneplanen, og mener det er mest hensiktsmessig for en god forvaltning av disse objektene. En annen svarkommune (H) mener en god kommunal forvaltning krever en holdningsendring, jeg antar at det her refereres til både eiere av bygg og objekter, men kanskje også politikere. Det skal påpekes at dette er min spekulasjon. Tre av svarkommunene (L, P, Q) har ikke gjort seg noen tanker om hvordan kulturminner av denne art bør forvaltes.
Meningene er delte om fremgangsmåte, men mange kommuner virker å være opptatte av å få til en beskyttelse av denne typen bygg.

Manglende planverk og manglende fokus på hva som er viktig er en utfordring. Dette kan skyldes **manglende registreringsarbeid** og **manglende ressurser**.

4 - Har kommunen som førsteinstans tilstrekkelig kompetanse til å behandle kulturminnespørsmål på egenhånd?

En vurdering av kommunens kulturminner eller manglende vurderinger ser jeg som tett knyttet opp mot tilgjengelig kompetanse og ressurser. Et direkte spørsmål ble derfor stilt for å avdekke kommunenes eget inntrykk av dette. 8 kommuner (B, D, E, G, L, M, N, P) utrykker her kategorisk at de mangler kunnskap. Tre kommuner (H, J, O) mener på sin side at kunnskapen er god, og en av disse mener mulighetene til kunnskap er der, de må bare utnyttes. Resterende svarkommuner legger seg et sted i mellom. Felles for de fleste er at de nevner kommunikasjon og veiledning fra fylkeskommunen og til dels riksantikvaren her som viktig for kulturminnearbeidet, men en kommune (D) mener at saker også kan falle utenfor dette ”systemet”. En av kommunene (K) svarer at kompetanseproblematikken er tatt tak i, og under bedring, uten at dette blir utdypet.

De fleste kommuner mener de har **manglende kompetanse**, og er avhengig av **veiledning** fra høyere forvaltningsnivå.

5 - Hvordan behandles stående bygg med verneverdi (men som ikke er formelt vernet) i kommunens kommune- og – reguleringsplaner og hvordan er dispensasjonspraksisen i forhold til bygninger regulert til bevaring/hensynssoner?

Dispensasjon og dispensasjonspraksis er tidligere nevnt i oppgaven. Kommunens behandling av bygg som er innenfor eksisterende planer og/eller regulert til bevaring/hensynssoner ønsket belyst. En kommune (A) svarer at man tidligere lettere har gitt dispensasjoner innenfor hensynssoner, men at fokuset på å bevare disse områdene i nyere tid har økt både hos saksbehandlere, hos politikere og hos innbyggere. Ved siste revisjon i de tettest bebygde strøkene var fokuset rettet mot områder av kulturhistorisk verdi. Andre kommuner (B) sier at områder regulert til bevaring/hensynssone blir håndhevet strengt, og (C) at man ikke benytter dispensasjonsadgang i slike saker overhodet.

Et svar (G) nevner at de ikke har kapasitet til å kontrollere brudd på bestemmelsene, og en annen (H) påpeker at praksisen er tilfeldig. To kommuner (P, Q) sier at saker som omhandler bygg med verneverdi behandles individuelt. Et vesentlig svar (M) er at i saker hvor både saksbehandler i kommunen og fylkeskommune har uttalt seg negativt, kjører politikerne likevel igjennom saken. Saksbehandler nevner her at administrasjonen har gitt opp kampen, og retter seg etter de politiske signalene.

Praksisen rundt dispensasjon virker å være **lite gjennomført** og den **politiske viljen til å avslå søknader begrenset.**

6 - Hvordan opptrer kommunen overfor eiere som søker om rivning av stående bygg (med potensielle verdier) uten formelt vern?

Gjennomgangen av saksbehandling og min erfaring fra praksis har gitt meg inntrykk av at eier av bygg i liten grad oppfordres til å ta hensyn til verdier og historie når det kommer til rivningssaker og ombygginger, eller å tenke på andre mulige løsninger. Konfrontert med dette responderer svarkommunene ulikt. Et svar (D) påpeker at man ofte mangler lovhjemmel til å nekte riving hvis området ikke er regulert til bevaring, og utdyper at mange bygg i kommunen blir revet. Dette er meget relevant opp mot viktigheten av godt planarbeid og kanskje også en kulturminneplan, hvor man påser å få inn objekter av verdi, slik at man har en juridisk hjemmel som man ved behov kan benytte. Det kan vurderes om det vil være ideelt å inkludere et betydelig antall bygg i en slik beskyttende plan. Hvis midlene til å nøye gjennomgå et betydelig antall objekter mangler, ville det kunne være hensiktsmessig å inkludere større områder enn for små, for så siden å ta individuelle vurderinger hvis saker

dukker opp. Da vil man ha en lovhjemmel i bunn som kan benyttes. En annen kommune (J) viser også til manglende hjemler til å nekte riving av bygg med potensielle verdier.

Mange av kommunene søker i slike saker kontakt og samarbeid med fylkeskommunen, også i saker som ikke gjelder SEFRAK-bygg. To kommuner (K, M) svarer at manglende kompetanse fører til dårlig kommunikasjon med eier, samt at andre hensyn tas enn de kulturminnefaglige. Èn kommune (H) mener rivning av gamle hus kan gi positive utslag i forhold til samfunnsmessige verdier og befolkningens velferd. Flere kommuner understreker også fylkeskommunens rolle som veileder i disse sakene, og skyver ansvaret over dit. En kommune (N) sier at fylkeskommunen i disse tilfellene ofte gir tilbakemelding på at de ikke prioriterer denne oppgaven, og at saksbehandler må foreta en verdivurdering selv. Saksbehandler sier at de da drar på befaring.

Veiledning fra fylkeskommunen virker å være sentral i disse sakene, og er antakelig for avgjørende. Fylkeskommunen har også **begrensede ressurser**. Kompetansen bør derfor styrkes lokalt.

7 - Hva er kommunens forhold til fylkeskommunen i saker som omhandler denne typen kulturminner/bygg?

Kommunens forhold til fylkeskommunen nevnes både tidligere i oppgaven og i mange av svarene uavhengig av spørsmål. På direkte spørsmål om kommunenes forhold til fylkeskommunen i saker som omhandler aktuelle kulturminner og bygninger svarer de aller fleste at dette forholdet er akseptabelt eller godt. Ut over en kommunes (E) uttalelse om at det kan være store uenigheter, og en annens (B) syn på at fylkeskommunen mangler kapasitet, er det et ingen markante konflikter som her nevnes. En kommune (M) nevner dog at fylkeskommunen ikke overholder uttalelsesfristen, jf. PBL § 21-5. Klager på dette opplevde jeg også under min praksisperiode. Her vil jeg bemerke at utfordringer rundt manglende saksopplysninger og informasjon når kommunen oversender saker til fylkeskommunen kan spille en viktig rolle, noe oppgaven også har illustrert gjennom eksempler. Manglende opplysninger og vurderinger fra kommunen gjør at fylkeskommunens representanter må bruke mye tid på å opplyse sakens aspekter på egenhånd, og dette er naturlig nok tidkrevende.

Forholdet virker akseptabelt, men når kommunen **mangler kompetanse og ressurser** til å opplyse saken til fylkeskommunen, må fylkeskommunen bruke sine **begrensede ressurser** på å opplyse saken fra grunnen av. Dette fører til at behandling tar uforholdsmessig lang tid.

8 - Bruker kommunen SEFRAK aktivt i bygge- og – planleggingssaker relatert til bygg av (mulig) kulturhistorisk verdi? Er kommunen klar over begrensningene som ligger i SEFRAK: Ikke noe vern, eventuelle mangler, og at nyere bygg som ikke er registrert også kan være vesentlige å beskytte i planer?

Spørreundersøkelsen søkte videre å avdekke ytterligere bruken av SEFRAK-registeret, men også kommunenes forhold til bygg og objekter som måtte falle utenfor dette verktøyet. SEFRAK er et av de mest konkrete verktøy til bruk i vurderingen av tiltak og i utvikling av planer. Alle kommuner svarer her at de benytter seg aktivt av SEFRAK, men to poengterer at de burde benytte det oftere. Alle svarkommunene med unntak av en (K) svarer også at de er klar over begrensningene denne listen har. En kommune (M) svarer at ut over SEFRAK-registrerte bygg sendes ingen saker over til fylkeskommunen for vurdering.

SEFRAK-registeret virker å være **innarbeidet som verktøy** i de fleste kommunene, men kan benyttes oftere i noen. Det kan også være uheldig at man **ser seg blind på** SEFRAK-registeret, da det kan være mangelfullt. Det er viktig at slik jeg ser det at SEFRAK ikke blir et alibi for kulturminnefaglig vurdering og fokus.

9 - Hva er kommunens holdning til utvikling av kommunale kulturminneplaner, slik som man for eksempel nå utarbeider i Trondheim kommune?

Kulturminneplanens historie og utbredelse har blitt nevnt i oppgaven. Riksantikvaren henstiller på i stor grad at kommuner uten kulturminneplan skal opprette slike, og at kommuner med eldre kulturminneplaner skal gi disse en ansiktsløfting. Jeg spurte kommunene hva deres holdning til utvikling av denne typen planer var.
Flere kommuner responderer at dette er noe de ikke har tatt stilling till, eller at dette er noe som havner bak i prioriteringsrekken. Ellers spriker svarene noe, hvor en svarkommune (M) påpeker at plan er ønsket, men at de ikke er avgjørende da den ikke er bindende juridisk. Det uttales at en kulturminneplan vil bli en ”pynteplan” og ikke vil ha noen reell verdi.

Flere kommuner har **fått ressurser** til å utvikle planer, og man kan søke Riksantikvaren om midler. Likevel virker det å være kommuner som **ikke finner tilstrekkelig med ressurser**, og de må bortprioritere en kulturminneplan. En plans effekt trekkes i tvil av en kommune.

10 - Ønsker deres kommune å benytte midlene avsatt i Kunnskapsløftet til å utarbeide kulturminne(del)planer, og er dette et relevant verktøy for å minske tapet av verneverdige bygninger?

Kunnskapsløftet-prosjektet disponerer midler til kulturminneregistrerting og arbeid med kulturminneplan i kommunene. Kommunene kan søke disse midlene. Informasjonsskiv om dette utgikk i desember 2012 fra Riksantikvaren, og følgelig hadde ikke mange kommuner enda vurderte dette da spørreundersøkelsen ble gjennomført i februar 2013. Kun to kommuner (O og Q) mente dette kunne være aktuelt. To kommuner (G, I) svarer også at det uansett ikke er aktuelt. Andre peker på de økonomiske vurderingene, og andre at de allerede har kulturminneplan eller allerede arbeider med å utvikle en (K, J, D). På dette temaet viser det seg at mange av mottakerne ikke er riktige svarpersoner i kommunen, og flere henviser til andre enheter. Kulturminneplan som relevant verktøy trekkes i tvil av flere av de som har svart, og en kommune (D) mener at man fortsatt utelukkende kan beskytte bygg som er fredet eller regulert til bevaring, mens en annen (L) mener Kunnskapsløft-midlene og utviklingen av en kulturminneplan vil være mest relevant for fornminner, altså automatisk fredede kulturminner etter KML.

Det virker som at flere kommuner ser på planverket som et verktøy som i **hovedsak kan beskytte automatisk fredede kulturminner**. Dette kan skyldes at disse har en veldig konsekvent lovgivning knyttet til seg, og kanskje er mindre kontroversielle fredningsobjekter enn for eksempel bygg fra nyere tid. **Mangelfulle økonomiske ressurser** er også en utfordring, og eldre kulturminneplaner benyttes derfor fortsatt mange steder.

5.3.2 Oppsummering av spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen viser at det er store forskjeller fra kommune til kommune, men også noen likheter. Den viser blant annet med få unntak at kommunikasjon med regional kulturminnemyndighet er viktig, og at vern av bolighus er noe som opptar kommunene. På den andre siden pekes det på at mangelfulle hjemler i lov og politisk overstyring av saksbehandlere skaper misnøye og oppgitthet. Sammen med manglende kunnskap kan dette føre til at verdifulle elementer både på lokalt og regionalt nivå kan gå tapt. Det virker i lys av svarene som at mange kommuner finner en kulturminneplan relevant, men at den har begrensede juridiske og politiske bindende elementer. Èn kommune ser på bevaring som et hinder for utvikling. Her vil jeg peke på at bevarte bygg og miljøer ofte er en ressurs til kunnskap og trivsel, uten at jeg vet konkret hvilket sted det siktes til av svarpersonen. Fravær av næring er selvfølgelig kritisk for et lokalsamfunn, og det vil være ideelt å ha to tanker i

hodet samtidig, slik at man også kan legge til rette for næring. Kommunens rolle som lokal aktør i begge leire, næring og bevaring, er her viktig, og krever, slik jeg ser det, en aktiv og kunnskapsrik kommune. Prosjektet Husnycklen er for eksempel et prosjekt som har en pragmatisk holdning til vern, og ønsker å stimulere kommunene til å se kombinasjoner av muligheter og bevaring i en og samme bygningsmasse, og har vært og fortsatt er tilbudt kommunene som en ressurs. En balanse mellom vern og nyskaping kan her være et godt kompromiss. For at dette skal være mulig kreves det et kompetansebasert skjønn av saksbehandlerne. Disse elementene og utfordringene vil drøftes videre i oppgaven. Innsamlet data vil her utbroderes og tolkes nærmere.

6 Drøfting og analyse

6.1 Hvordan og hvorfor forvalter kommunene kulturminnene på den måten de gjør, og hvordan er samhandlingen med fylkeskommunen i kulturminnespørsmål?

6.1.1 Kommunal forvaltningspraksis

Når en studerer forvaltningspraksis i kommunene ser man at utviklingen av kulturminnefaglig kompetanse vært negativ siden 2008. I samme tidsrom har antallet vedtatte planer i kommunene med fokus på kulturminner økt betraktelig. Økning av sistnevnte relaterer jeg til blant annet Riksantikvarens hyppige kursvirksomhet for å sette fokus på og øke kompetansen til kommunen som kulturminneforvalter. Økonomiske midler er også kanalisert for å bidra til arbeid som kan kulminere i oversikter og planer hvor kulturminner inngår. Jeg ser dette som et verktøy for å minimere tapet av SEFRAK-bygg, et profilert og tydelig mål fra nasjonal forvaltnings side. Nedgangen i kommunenes tilknyting til egen kulturminnefaglig kompetanse kan skyldes prioriteringer eller økonomiske forhold i kommunen. En annen faktor er at man i stor grad henvender seg til fylkeskommunen i kulturminnerelaterte spørsmål, noe spørreundersøkelsen viser. I min praksis har jeg erfart at fylkeskommunen mottar mange henvendelser fra kommunene. Kommunene mener tilsynelatende at fylkeskommunen må opplyse og utrede saker på deres vegne. Man bruker fylkeskommunen som en buffer.

I VISTA Analyses utredning fremkommer det at det ofte er ingeniører som sitter som saksbehandler i kommunene. En informant fra fylkeskommunen uttalte i min praksisperiode at det var større fokus på det kvantitative enn den kvalitative i saksbehandlingen hos kommunene.[77] Styrking av kommunens kompetanse vil kanskje kunne gi en bedre forvaltning med fokus på det kvalitative. I samme rapport vises det til at halvparten av de 30 deltagende kommunene svarte at de hadde tilstrekkelig kompetanse på fagfeltet. Tendensen var videre at det var de største bykommunene som satt på tilstrekkelig kompetanse, mens mindre kommuner manglet dette. Dette gjelder særlig den juridiske kompetansen, som omtales som mangelfull i små kommuner. Håndverksfaglig kompetanse anses som dårlig i de fleste kommuner.[78] Dette skaper store utfordringer når man skal utøve skjønnsmessige vurderinger, gjøre utredninger, fatte vedtak og utføre tiltak.

[77] Praksis: Informant Fylkeskommunen (2012)
[78] VISTA-Analyse (2012) s. 45

I spørreundersøkelsen, jf. Spørsmål 4, svarte åtte av 17 kommuner at de manglet tilfredsstillende kompetanse innenfor fagfeltet. Tre mente kompetansen var tilstrekkelig/god, men resterende befant seg i et mellomsjikt. Av svarkommunene er det tre kommuner som er utpregede bykommuner, med totalt innbyggertall over 10.000. I motsetning til VISTA Analyses konklusjon, svarer ikke disse utelukkende at kompetansen er god. Èn av disse bykommunene svarer at de har god kompetanse, mens de to andre legger seg midt på treet, og poengterer den viktige rollen fylkeskommunen og nasjonale myndighet har som veiledere. I småkommunene (i folketall) er det et funn at det er to kommuner som mener de har bred kompetanse, mens resterende mener den er mangelfull. Èn av disse småkommunene som utrykker at de har god kompetanse, er samme kommune som er benyttet i Eksempel 7, kapittel 5.2.8, og er et eksempel på god saksbehandling og god kulturminnefaglig kompetanse. I dette tilfellet kunne saksbehandler hjemle avslaget på riving i kommunens eksisterende plan for området, og denne ble aktivt brukt.

Det kan tyde på at i de små kommunene med få ansatte vil forvaltningspraksis, verdivurderinger og skjønn være meget personavhengig. Det fremgår også av spørreundersøkelsen at enkeltpersoner og ildsjeler er drivkraften i vernearbeidet.[79] Kommunene virker i stor grad å innse sin sårbarhet på dette området.

Eksempelet viser også viktigheten av godt planarbeid, som igjen for at avslag kan hjemles med grunnlag gjeldende plan og overordnet planformål. Riving kan hindres gjennom bestemmelser i kommuneplan.[80]

Casene 1 – 6 er saker hvor aktuell bygning ikke er omfattet av plan eller planformål. Det er riktignok SEFRAK-bygg, men det gir ingen beskyttelse i seg selv, ut over at varsel sendes regional myndighet for uttalelse. Det er store muligheter for at det er bygg med verdier som ikke faller innenfor KML § 25 eller SEFRAK-registeret ute i kommunene. I spørreundersøkelsen svarer alle utenom to kommuner at de bruker SEFRAK aktivt, men at de også er klar over eventuelle mangler i registeret.[81]

Flere kommuner refererer stadig til manglende hjemmel når det kommer til å nekte riving eller betydelige ombygginger av denne typen objekter.[82] Informant ved fylkeskommunen mener dette ikke er helt riktig[83], og da det skal være mulig å nekte riving og

[79] Spørreundersøkelse (2013)
[80] Holme (2005) s. 271
[81] Spørreundersøkelse (2013)
[82] Ibid. (2013)
[83] Praksis: Informant fylkeskommunen (2012)

kreve utført en verdivurdering med begrunnelse at mulige verneverdier skal utredes.[84] Dette er noe kommunen kan kreve ifølge Jørn Holme. Et slikt krav fra kommunen mot huseier vil øke faren for konflikt betydelig, og ifølge informant ved fylkeskommunen unngår man derfor dette. Slik blir det fylkeskommunen som må gripe inn gjennom uttalelse eller innsigelse for å få utredet saken og potensielt bevart objektet. Holme skriver at kommunene er kjent for sin ulike praktisering i forhold til søkeplikten ved rivning av bygg.[85] At krav om å utføre en verdivurdering kun er en valgfri mulighet og ikke noe som kreves, gjør naturlig nok at dette ikke utføres konsekvent, og det går ikke på akkord med de absolutte kravene i PBL, som kommunene må følge.[86]

Slik jeg tolker det, er en verdivurdering en gylden mulighet til å avdekke og eventuelt ta stilling til kulturhistoriske verdier, selv om prosessen ikke i seg selv gir en juridisk beskyttelse ut over tiden utredningen og planarbeidet tar. Det er utbygger/eier som må fremme forslag til reguleringsplan, og kommunen slipper å utføre dette arbeidet selv, noe de ville ha måttet gjøre hvis de benyttet bygge- og deleforbud etter PBL. Beskyttelsen gjelder riktignok bare frem til både reguleringsplan og byggetillatelse for nybygg foreligger, skriver Holme.[87] Dette er en mulighet ingen av kommunene i spørreundersøkelsen nevner.

Denne muligheten til å kreve verdivurdering benyttes altså ikke for å unngå ytterligere konflikt med utbygger/eier. Dermed blir det opp til fylkeskommunen å føre saken videre.[88] Jeg ser også en mulighet for at det ikke bare er frykten for konflikt som gjør at man ikke krevere utredninger, men også manglende ressurser og faglig kompetanse i mindre kommuner. Det kan også være årsaken til at man ofte mener man mangler hjemmel i mange tilfeller. I små kommuner vil relasjonen mellom saksbehandler, politikere og tiltakshaver være tett. Fylkeskommunens saksbehandling kan være positiv i form av en ryddig behandling når det gjelder spørsmål om habilitet. Eksemplene som gis i oppgaven (Kapittel 5.2) på kommunal saksbehandling viser variasjoner i involvering fra kommunens side i kulturminnerelaterte problemstillinger.

[84] Holme (2005) s. 267
[85] Ibid. s. 271
[86] Anker (2007) s. 17
[87] Holme (2005) s. 267
[88] Praksis: Informant fylkeskommunen (2012)

Riksantikvarens prosjekt, Kunnskapsløftet, har som mål å bidra til å styrke kompetansen i kommunene, og gi opplæring i å utføre analyser gjennom DIVE-modellen[89] (*Describe – Interpret – Valuate – Enable*) vil kunne være et verktøy for å utjevne nivået blant kommunene noe. Tverrfaglig fokus er en sentral del av denne modellen. Her kan også interkommunalt samarbeid og utveksling av læring og erfaringer være relevant.

Geografen Michael Jones skriver om kunnskapens utvikling gjennom kursing av personell, og kanskje viktigst, om hvordan man ved å gå på tvers av fagfelt kan skape ny kunnskap.[90] Også interaksjon med eier er her relevant, og for eksempel utdeling av kultur- og byggeskikkspriser vil fungere som et element av det han kaller "*Awareness raising*". Stimulere til kommunikasjon gjennom interkommunalt samarbeid vil kunne skape perspektiv, og økt fokus på den regionale og lokale kulturen og kulturlandskapet som en historisk dimensjon. Et fagnettverk vil kunne synliggjøre behovet for kompetanse og utviklingen av kommunal kompetanse. Deltagende planlegging både fra forvaltning, eiere og lokale er her sentralt i følge Jones, og dette vil kunne redusere gapet mellom statlig og kommunal forvaltning, og gi ny innsikt til alle aktører. Slik vil fremtidens samfunn kunne formes ut fra den lokale historien og lokalt engasjement. Kommunen kan og bør derfor, slik jeg ser det, søke å kompensere for manglende ressurser ved å inkludere og engasjere lokalmiljøet og ved å etablere interkommunale løsninger.

Byggesaksforskriftens § 19-3 (2) "*Bevaringsverdige bygninger*",[91] som utfyller PBL krever at kommunen skal utføre en selvstendig verdivurdering av aktuelle bygninger. Her poengteres det altså at kommunen må gjøre en selvstendig vurdering, noe eksemplene mine (1-5 ,5.2.2 – 5.2.6) viser at de i liten grad gjør. Dette kan skyldes manglende kunnskap om kulturminner, at kravene i PBL oppfattes ulikt eller ikke oppfattes i det hele tatt innenfor denne kategorien kulturminner. Å poengtere og hjemle vernearbeid i denne forskriften er uansett interessant, men ingen av svarpersonene i spørreundersøkelsen nevner denne paragrafen.

Når kommunale saksbehandlere utviser kompetanse og skjønn i saksbehandlingen og i saksfremlegg ovenfor kommunens politikere er det større muligheter for at kommunens politikere får øynene opp for de kulturminnerelaterte verdiene. Her vil jeg igjen trekke frem Husnyckeln-prosjektet som relevant, et prosjekt som ikke bare kurser saksbehandlere men

[89] Riksantikvaren (2006)
[90] Jones (2007)
[91] Direktoratet for byggkvalitet (2011)

også kommunepolitikere. Dette ser jeg på som et grep godt egnet for å oppnå det Michael Jones kaller "awareness rasing". Særlig når det tydelig fremkommer av min spørreundersøkelse at politikere i stor grad overkjører saksbehandlere som ønsker å bevare, vist i eksempel 6 og 7 (5.2.7-5.2.8).

Noen få svarkommuner i spørreundersøkelsen mener at mulighetene til å oppnå kunnskap er tilstrekkelig, men man må gripe mulighetene til å delta i prosjekter og søke prosjektmidler. Prosjekter beskrevet i oppgaven, viser at deltakelse har god effekt når det når det gjelder økt kompetanse og engasjement rundt vern. Å sette seg inn i resultater og erfaringer fra utførte prosjekter kan også her være en effektiv og økonomisk gunstig måte å tilegne seg noe kunnskap på. Eksempelvis har Husnyckeln-prosjektet en omfattende oversikt over utførte prosjekter relatert til eldre bygg og byggeskikker på sin hjemmeside tilgjengelig for alle.

Flere kommuner har utviklet oversikter og veiledere for å skape oversikt over kulturminneverdier i kommune, samt besørge at disse ivaretas ved ombygging, utbygging og nybygging. Jeg har gitt eksempel på en slik veileder som er utarbeidet for kommunen av et eksternt firma. Dette ser jeg på som et lite relevant tiltak for å opprettholde eller bedre kompetansen i kommunen, fordi kunnskap om lokale verdier som kultiveres og springer ut av det lokale fagmiljøet, og hvor saksbehandlere og politikere spiller en aktiv rolle, er mer bærekraftig. Dette ble også påpekt ovenfor aktuell kommune under kurs for byggesaksbehandlere og politikere i Åre, arrangert av Husnyckeln.[92] Samtidig må det påpekes at ikke alle kommuner har ressurser å avsette, og for eksempel en bykommune som Trondheim vil, slik jeg se det, ha lettere for å danne et fagmiljø, som igjen kan utarbeide kulturminneplaner eller veiledere ut fra egne dedikerte ressurser. VISTA Analyses rapport poengterer dette, og min egen forskning viser også tendenser til at dette er tilfellet.

Få kommuner har kulturminnerelaterte støtteordninger, eller de informerer lite om disse, og lite interaksjon på tvers av kommunene finner sted.[93] I mine undersøkelser kommenterer flere kommuner at de har lite konkret å bidra med. Støtteordninger og opplysningsarbeid ovenfor eier og politikere, med fokus på muligheter og ikke problemer, er en nøkkel til bevaring. De verdibaserte punktene for å legitimere bevaring og bevaringsarbeid og se kulturminner som en ressurs bør her kunne fungere som en veileder. Innenfor rammene bør det være rom til nyskapning og nye løsninger. Verdigrunnlaget bør også inkorporeres i

[92] Fremvist ved saksbehandlerkurs Husnyckeln, Åre, februar 2013
[93] VISTA-Analyse (2012) s. 47

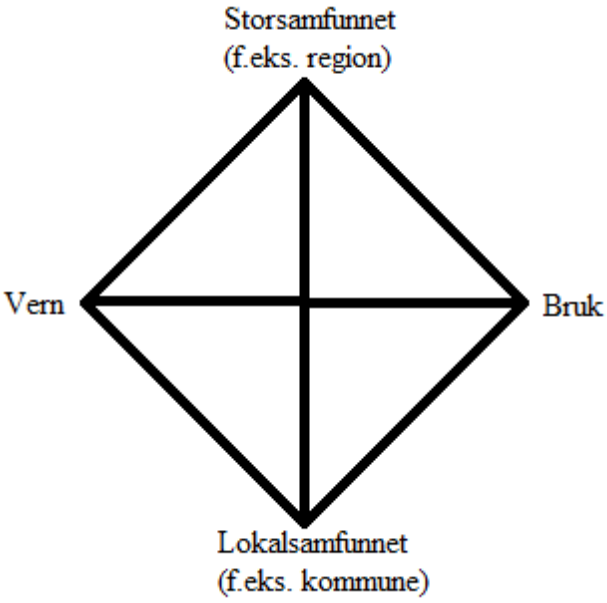
selve planleggingen, slik at man lettere kan håndtere interessekonflikter. Ved utvikling av for eksempel kulturminneplaner bør det være åpne prosesser hvor deltakere i prosessen lærer av hverandre på tvers av fag, kunnskap og holdninger til vernetanken.[94] En pragmatisk tilnærming til vern hvor alle kommer til ordet vil være et godt utgangspunkt til vernetanken, og kan igjen gi nytt liv til mange bygg.

6.1.2 Relasjonen mellom kommunen og fylkeskommunen

Samhandling mellom kommunal og fylkeskommunal forvaltning er hyppig referert til i min praksisperiode, og er sentralt i spørreundersøkelsen og casestudien.

Jeg har presentert kommunens omfattende forventinger til fylkeskommunen, og vist til fylkeskommunens begrensede ressurser, samt forventningene deres til kommunen.

Figur 8 viser aktørdimensjonen, det regionales føringer mot det lokale og ulike oppfattninger av vern og bruk. Dette skaper et spenningsforhold.[95]



Figur 8 Storsamfunnet vs. lokalsamfunnet / Heiberg

I praksisperioden erfarte jeg at fylkeskommunen med deres begrensede ressurser følte de fikk oversendt en stor mengde saker de selv måtte utrede på vegne av kommunen. Kommunene hadde ikke gjennomført et minimum av egne undersøkelser eller vurderinger. Ved å gjennomgå saksarkivet, ELARK, og de utvalgte casene, har jeg forsøkt å gi et bilde av samhandlingen og relasjonen mellom fylkeskommunen og kommunen.

Casene gjennomgått er oversendt fylkeskommunen, i noen tilfeller for å belyse saken ytterligere, men i andre kan det virke som at den er oversendt rett og slett fordi kommunen ikke har tid eller ressurser til å foreta en tilstrekkelig vurdering. Fylkeskommunen blir da nødt til å foreta befaring i kommunen, da det ikke foreligger. Når fylkeskommunens uttalelse foreligger, følger denne gjerne sakens gang videre opp til politisk behandling i kommunen, men uten at kommunen selv har vært involvert, og eventuelt utbrodert informasjonen. Dette

[94] Heiberg (1999) s. 102 og 105
[95] Ibid. s. 98

medfører at man i liten grad utvikler lokal kompetanse. Dette ser jeg på som et problem, da lokal forvaltning og myndighet må kunne ha interesse av å styre saken i sin kommune. Å overlate dette til en sentralisert regional administrasjon med begrenset tid og ressurser kan være uheldig for sakens opplysning og utfall, og i verste fall føre til at kommunen mister råderett i saken, slik som vist i eksempel 6 (5.2.7). Denne typen praksis tar store delen av tiden til fylkeskommunen, og det går ut over blant annet formidlingsarbeidet og kompetanseutvikling ovenfor regional myndighet. Det påpekes også at saker ligger lenge hos fylkeskommunen av en svarkommune. Systemene kommer inn i en ond sirkel og man arbeider ad hoc med enkeltsaker, istedenfor å bruke ressursene til veiledning og kompetanseutvikling.

En annen relasjon mellom fylke og kommune er konflikten relatert til areal og eiendom, og baserer seg på motstridende mål og ønsker når det gjelder nyere tids kulturminner som enten utløser KLM § 25 eller saker med offentlig ettersyn av kommuneplaner og område- og detaljregulering, noe fylkeskommunen har ansvar for. Når det kommer til mulige kulturminneverdier i bygningsmasse som ikke er underlagt formelt vern, viser det seg at mange kommuner mener at relevante retningslinjer og formuleringer er vage og noe upresise, eller at man mangler hjemmel relevant for ivaretakelse.[96] Fylkeskommunen på sin side gir i de saker jeg har sett på utelukkende råd og henvisninger, uten å legge trykk eller press bak ordene.

PBL § 31-5 - bruk og funksjon, kan være aktuell når det kommer til å hjemle en utsetting av riving, men nevnes ikke av kommunene. Informant ved fylkeskommunen mener at denne paragrafens bruk bør utredes og informeres om. Jørn Holme nevner også relevansen av denne paragrafen når det kommer til å utsette riving av den typen bygg som jeg tar for meg i denne oppgaven.

Et utdrag fra Byggesaksforskriften påpeker at når kommunen mangler kompetanse, skal vurderingen baseres på fylkeskommunens uttalelse. I de saker jeg har sett på, har fylkeskommunen uttalt seg negativt om riving, men riving har likevel i stor grad blitt innvilget. Dette er et punkt som burde få økt fokus.

[96] Heiberg (1999). s. 116

> ”*Dersom kommunen ikke har **kulturminnefaglig** kompetanse selv, skal vurderingene bygge på uttalelse fra myndighet, foretak eller organisasjon med slik kompetanse. Kommunen kan f. eks. spørre fylkeskommunen, et konsulentfirma eller det lokale historielaget. Hvis kommunen besitter kulturminnefaglig kompetanse, må den allikevel vurdere behovet for faglig kvalitetssikring av de verdivurderinger som gjøres, jf. utredningsplikten etter forvaltningsloven (fvl) § 17.)*” – Byggesaksforskriften s. 217

Det hersker ingen tvil om at forholdet mellom kommune og fylkeskommune både er påkrevet og nødvendig i mange saker. Det er ikke lovpålagt at kommunen skal inneha egen kulturminnefaglig kompetanse, og saksfremleggene som oversendes fylkeskommunen, bærer preg av dette i noen tilfeller. Godt arbeid på saksbehandlernivå forekommer selvsagt også. Byggesaksforskriften foreslår bruk av ekstern kompetanse, men dette kan være kostnadsdrivende for kommunen.

Prosjektet Husnyckeln har vært en viktig aktør for å knytte bånd mellom kommune og fylkeskommune. Oversikten med momenter for saksbehandling i Figur 7 (5.2.1) er utarbeidet av dette prosjektet, og gir, slik jeg ser det, gode retningslinjer for saksbehandlere i kommunene. Disse retningslinjene kan i større grad kommuniseres til kommunene, og opplæringsarbeid i tråd med disse punktene prioriteres.

6.2 Hvordan er kommunens holdning i kulturminnerelaterte saker hvor de selv må ta stilling til kulturhistoriske verdier og mulighet for vern?

Samtidig som kommunens makt som lokal kulturminneforvalter og en institusjon med betydelig råderett er behørig dokumentert og i nyere tid ønsket styrket, søker også storsamfunnet å sikre allmenne interesser og verneverdier. Her er holdninger sentralt, hvor synet på individuell frihet vs. fellesskapets beste for eksempel vil påvirke valg man tar. Vern vil kunne oppfattes som en motsetning til frihet og råderett, og særlig når saker havner ved kommunepolitikernes bord, viser det seg at de ofte vil innvilge eiers/lokale ønsker, særlig hvis fellesskapets interesser i kulturminnene er dårlig opplyst.

Casene presentert viser tendenser til en ambivalent holdning til kulturminner i form av SEFRAK-registrerte bolighus. Dette til tross for at fagkompetansen hos fylkeskommunen i alle tilfellene påpeker objektenes sentrale verdi. Spørreundersøkelsen der saksbehandlere i kommunene kommer direkte til ordet viser at det er gode holdninger til kulturminneverdier i kommunene i svært mange tilfeller. Manglende faglig kompetanse og ressurser, manglende verktøy og manglende lovhjemler beskrives som årsakene til at sakene får utfall som kan tyde på det motsatte. Både eksisterende teori av Christensen og min egen forskning peker på det

politiske organ som den største utfordringen når det kommer til vern. Kunnskap skaper holdninger hos de folkevalgte. Det kan også være skillelinjer mellom de politiske partier når det gjelder holdninger til vern.

Innstillingen til kulturarven og forvaltningen av denne er slik jeg ser det, et verdispørsmål. Myndighetene setter rammer, men i den daglige forvaltningen er det verdien kommunen legger i denne typen objekter som vil prege forvaltningsresultatet. Verdien som legges i en bestemt type bygg vil variere stort fra kommune til kommune, og fra forvaltningsnivå til forvaltningsnivå, basert på hvordan de arbeider og kompetansen de innehar. Her er saksbehandlers engasjement og kunnskap til temaet viktig, og kanskje enda viktigere er politikernes forhold til nettopp dette, da det er de som ofte til slutt behandler saken, med mindre den påklages.

Flere kommuner i spørreundersøkelsen påpeker at politikerne i kommunen tilsidesetter saksbehandlers innstilling, og saksbehandler uttaler at politikerne er i størst grad opptatt av å rive bygninger uavhengig av hva saksbehandler innstiller på.[97] At politikerne innstiller på riving selv om fylkeskommunen har uttalt seg negativt blir nevnt. Dette viser at den politiske prioriteten ofte vil ligge andre steder, som næringsutvikling, boligbygging, fortetting og transport.[98]

Det er også en utfordring, slik jeg ser det, at politikere skiftes ut relativt ofte. Dette kan gjøre det vanskelig å akkumulere tilstrekkelig kunnskap hos de som til en hver tid sitter med makt. Stadig oppfølging og kursing kan bidra til gode holdninger og kunnskapsutvikling. Det er også viktig med bærere av kunnskap i det administrative ledd som kan fungere som kontinuitetsbærere. En svarkommune responderer at de har lykkes med å sette fokus på kulturminner både blant saksbehandlere og politikere, og da særlig med tanke på (mis)bruk av dispensasjonshjemmelen. Riksantikvaren uttaler at det skal ikke være en kurant sak å få dispensasjon, og jeg erfarer også at fylkeskommunen også har stort fokus på bruken av dette verktøy.[99] Samtidig vil det, slik jeg oppfatter det, være vanskeligere å innvilge dispensasjon hvis saksbehandler på forhånd har utredet saken etter de krav illustrert i Figur 7. I eksempel 1 til 5 sies det ingenting om mulige kulturminneverdier av saksbehandler i kommunen ved overlevering til politikerne. Holdningene til politikerne kan i noen tilfeller være et resultat av at det til dels mangler vesentlige opplysninger i sakspapirene.

---

[97] Spørreundersøkelse (2013)
[98] VISTA-Analyse (2012) s. 45
[99] Praksis: Informant Fylkeskommunen (2012)

I eksempel 7 (5.2.8) inneholder derimot papirene oversendt både fylkeskommune og politikerne en betydelig gjennomgang av kommunens uttalte mål, samt en kulturminnefaglig verdivurdering utført av saksbehandler. Gode holdninger til kulturminners relevans nevnes og begrunnes. Politikerne vedtar her ikke riving.

Som nevnt er det en svarkommune som mener kulturminner og eldre bygg står i veien for befolkningens velferd, og at eventuelt bevaringsarbeid ikke står i forhold til samfunnsmessig verdi.[100] Dette er nok en sannhet med modifikasjoner. Begrepet verdiskapning ble lansert i forbindelse med Stortingsmelding nr 16 (2004-2005) *Leve med kulturminner*. Blant annet Verdiskapingsprogrammet på kulturminneområdet har påvist at merkevareutforming og omdømmebygging kan føre til verdiskapning.[101] Sør-Trøndelag Fylkeskommune/Kreative Trøndelag hadde også i forbindelse med Kulturminneåret i 2009 fokus på verdiskapning i forbindelse med kulturminner.[102] Husnyckeln-prosjektet har også nettopp hatt fokus på dette aspektet. Det handler altså om å se muligheter, og kulturarv og stedsidentitet er viktige markører i lokalsamfunnet når det gjelder identitetsbygging, profilering og næringsutvikling.[103] Dette vil kunne minske tapet av verneverdige bygninger og SEFRAK-bygg.

6.3 Hvordan er ressursene i kommunene og fylkeskommunene?

Stortingsmeldingene både fra 1990-tallet og 2000-tallet påpeker at det er ønskelig å tillegge økt myndighet til kommunene, samt bygge opp en kulturminnekompetanse på lokalt nivå. En saksbehandler som skal forvalte kulturhistoriske verdier vil kunne ende opp med å foreslå forbud eller sette krav som oppfattes som upopulære og som begrenser eieres råderett. Ved objekter av særlig alder eller nasjonal verdi har saksbehandler en solid begrunnelse gjennom kulturminneloven. Dette er en solid og lite diskutabel hjemmel, i motsetning når man skal ta avgjørelser knyttet til nyere tids kulturminner, hvor det må argumenteres grundigere for å sikre og legitimere beskyttelse, enn ved bare å vise til lovbestemmelser. Marie Louise Anker skriver i sin doktoravhandling at dette krever en helt annen strategisk tenking og tilnærming til kulturminnet.[104] I disse tilfellene vil det være helheten og situasjonens potensielle konfliktgrad som ofte blir tillagt vekt. Forvaltningens og politikernes skjønn er her et

[100] Spørreundersøkelse (2013)
[101] Nordlandsforskning (2011)
[102] Kreative Trøndelag (2009
[103] NIBR 2010:14 (2010)
[104] Anker (2007) s. 94

vesentlig element slik jeg ser det. For kulturminner som ikke er fredet, kan omgivelsene i stor grad påvirke resultatet gjennom for eksempel å påvirke politikere.

Ressursene virker ikke å strekke til i noen av forvaltningsleddene, og dette understreker spørreundersøkelsen. Saker returneres også tilbake til kommunen fra fylkeskommunen, og saksbehandler blir bedt om å ta en selvstendig vurdering. Dette blir naturlig nok en utfordring hvis saksbehandler mangler kompetanse, og det kan igjen gi et ugunstig utfall. Jeg finner utvikling av bindende og informativt planverk som for eksempel en kulturminneplan vil kunne bidra til at disse sakene likevel får et egnet utfall.

Trange økonomiske rammer kan her være en begrensing som definerer sakens utvikling og graden av utreding, og dette kan igjen gi usikkerhet rundt konklusjonen som vedtas. Å minske tapet av SEFRAK-registrerte bygg eller andre kulturminner kan skyves ned på prioriteringslisten lokalt. Er saken konfliktfylt vil ofte usikkerheten forsterkes, og uten ekstra ressurser for å styrke beslutningsgrunnlaget vil saken kunne få et uheldig utfall. Manglende ressurser til disposisjon, være seg personell, penger eller arbeidsverktøy, kan være en årsak til at det ikke er forutsigbare forhold.[105]

Slik jeg ser det, er kommunens innstilling ovenfor eier sentralt for å få til en god prosess. Åse-Mari Wikstrøm påpeker i sin masteroppgave hvordan en god kommunikasjonsprosess mellom forvaltningsnivåene og huseier vil kunne føre til at man unngår problemer og misforståelser.[106] Dette er i stor grad et ressursspørsmål. Min spørreundersøkelse viser at de respektive kommuner med en byggeskikkveileder eller lignende sender veilederne ut ved behov. Flere kommuner forsøker å vise til mulige alternativer til riving, men både i spørreundersøkelsen og i eksemplene på saksbehandling viser at det legges lite tyngde bak ordene. I andre tilfeller er det manglende kompetanse, og ikke selve innstillingen til konseptet vern som fører til at fokuset legges på for eksempel brannsikkerhet eller energi. Kommunikasjon og opplysning av kulturminneverdier uteblir i noen kommuner på grunn av manglende kompetanse og ressurser. De fleste kommuner utrykker likevel at dette er noe de i utgangpunktet er opptatt av innenfor de rammer de har til rådighet.

[105] Anker (2007) s. 18
[106] Wikstrøm (2010) s.7

6.4 Funn og muligheter

Ut fra analyse av eksisterende data, herunder konkrete saker, erfaringer gjennom praksis, og egen forskning mener å ha identifisert noen sentrale områder jeg ønsker å peke på.

Jeg har funnet at den typen bygg oppgaven tar for seg, har et uklart potensial for vern i eksisterende lovverk, eller et lovverk som i liten grad benyttes. I praksis er vernet i stor grad basert på holdninger, engasjement og kunnskap hos enkeltpersoner, ikke i lovparagrafer. Dette gjør denne øvelsen ekstra krevende og uforutsigbar, og man risikerer at verdier går tapt. Mange i forvaltningen virker å assosiere kulturminner med oldtidsminner. Det tyder på at fokuset er størst på automatisk fredede minner, men også at disse har et klarere lovverk som man må forholde seg til. Dette synliggjør behovet for kunnskap om kulturminner og gjeldende juridiske verktøy. Store utfordringer oppstår når det kommer til saker hvor objektet ikke er underlagt gjeldende plan eller tydelig omtalt i kulturminnerelaterte lover, ofte SEFRAK-bygg.

Ønske om rivning eller betydelig ombygging kommer som et resultat av endringer av levekårene i Norge. Kreative løsninger og tilpasninger kan likevel føre til at bygningsmassen i stor grad kan bestå til tross for eiers opprinnelige ønske om rivning eller betydelig modernisering. Slike løsninger må respektere byggets egenart, men i følge Husnyckeln-prosjektet må både antikvariske og tekniske krav fremsettes pragmatisk, og muligens fires noe på for å oppnå noe i nærheten av ønsket resultat. En god balanse mellom bruk og vern bør alltid søkes. Konsekvensen av lite pragmatiske holdninger vil kunne være riving. Råderetten over egen eiendom står fortsatt sterkt i Norge. En påvirkning i tråd med antikvariske ønsker er dog mulig gjennom veiledning og støtteordninger, og i noen tilfeller lovparagrafer.

For at kommunen skal kunne håndtere denne typen saker finner jeg det viktig at man har en omfattende registrering av bygningsverdiene i området. Kulturminnenes egenverdi og bomiljøet til innbyggerne og andre verdiaspekter bør utredes. Et enkelt objekt vil kunne ha et stort nedslagsfelt utenfor sin egen struktur, i kraft av lokal og regional identitet, samt innvirning på oppfattelsen av trivsel i området.

Kompetansenivået er varierende og ofte lavt, særlig i de mindre kommuner. Der kompetansenivået er tilfredsstillende er den gjerne personavhengig og blir derfor sårbar. Økt kompetanse vil gir bedre skjønn. Økte ressurser til veiledning hos fylkeskommunen til kommunen er her et egnet grep. Fylkeskommunen må være pådriver for å få kommunene til å ta i bruk allerede eksisterende verktøy. Kritisk analyse av arbeidsmodeller og resultater, samt åpen informasjonsflyt og erfaringsutveksling fordres.

Økt kompetanse i kommunene og tydeliggjøring av fylkeskommunens ønske om opplysning av saker før de oversendes for uttalelse vil kunne frigjøre ressurser hos fylkeskommunen og skape fortgang i saksbehandlingen.

Tverrfaglig fokus og interkommunalt samarbeid kan være en nøkkel til suksess. Samarbeid på tvers av kommuner kan bøte på manglende ressurser og manglende kompetanse. Både saksbehandlere og politikere må inkluderes skal man få til et godt holdningsskapende arbeid, og de politiske ambisjonene må økes. Da både fylkeskommune og kommune har begrensede ressurser kan det være egnet å tilknytte seg lokale lag og foreninger som sitter på supplerende kompetanse og ressurser, eller aktivt benytte seg av prosjektmidler, for eksempel fra Riksantikvaren. Gjennom etablering av fagnettverk mellom forvaltningsnivåene kan det skapes robuste fagmiljø.

Dispensasjonsbruken kan innskjerpes. Med økte ressurser, styrket kompetanse og økt samarbeid både med fylkeskommune og andre aktører vil kommunen, både i saksbehandlerledd og på politisk nivå i større grad kunne ta ansvar for kulturminneressursene de disponerer på en bærekraftig måte. En pragmatisk fremgangsmåte kan ivareta forvaltningens faglige skjønn, det politiske skjønn som ombud for velgerne og langt på vei innbyggernes interesser.

7 Avsluttende oppsummering

Undersøkelsen min, basert på praksis, dokumentstudier, casestudier og en spørreundersøkelse, viser stor variasjon i kompetansenivå og forvaltningspraksis i trønderske kommuner.

Aristoteles nevner tre aspekter som utgjør kompetanse: viten, tekniske ferdigheter og klokskap. Den praktiske disiplin krever et godt mester-svennforhold for å skape kunnskap.

Denne oppgaven synliggjør ulikheter i kommunenes forvaltningspraksis. Tilgang til viten er her avgjørende. Det er mulig å utvikle kompetanse i kommunene, men det krever et robust fagmiljø og gode samarbeidsmetoder. Særlig små kommuner er avhengig av fagnettverk og interkommunalt samarbeid for å lykkes.

Kulturminneforvaltningen i kommunene fremstår som veldig personavhengig og er derfor sårbar. Konfliktfylte saker vil kunne forsakes da de vil kunne risikere å binde opp ressurser og skape usikkerhet. Utfordringene er derfor å oppnå tekniske ferdigheter innefor faget slik at kommunen kan hindre riving av bygg.

Kommunens forhold til fylkeskommunen er i hovedsak godt. Kommunikasjonen med regional kulturminnemyndighet fremstår som veldig viktig for kommunen, og virker å være svært avgjørende for det kulturminnefaglige arbeidet. Kommunen benytter fylkeskommunens kompetanse fremfor å bygge opp egen kompetanse. Mange saker skyves over fra kommunen på fylkeskommunen, og kommunene opplyser sakene i liten grad før de oversendes. Saksbehandlingen hos fylkeskommunen blir lang da uforholdsmessig mye tid går med til å gjøre arbeid fylkeskommunen helst hadde sett kommunen hadde gjort før oversendelse. Denne tidsbruken skaper en ond sirkel, og går ut over fylkeskommunens øvrige formidlingsarbeid ovenfor kommunene og andre aktører.

Med få unntak er holdningene til kulturminner blant saksbehandlere i kommunen god. Problemet virker i hovedsak å ligge på det politiske nivå, som kan tilsidesette saksbehandlers innstilling, og i noen tilfeller fylkeskommunens innstilling. Politikere som overkjører saksbehandler har ført til at de saksbehandlere som taler kulturminnevernets sak i liten grad føler seg hørt, og føler på en avmakt. Fylkeskommunen legger i liten grad makt bak ordene når de oversender sin innstilling til kommunene.

I følge førende stortingsmeldinger skal kompetansen styrkes, og samarbeidet mellom fylkeskommune og kommune anses som sentralt. Husnyckeln-prosjektet, som blant annet fylkeskommunene i Trøndelag deltar på, fokuserer på å øke kunnskapen hos saksbehandlere og politikere i kommunene. Økonomisk verdiskaping er viktig, men det er mange andre aspekter av verdiskapning som bør fokuseres på når det kommer til kulturminner. Husnyckeln

er et godt eksempel på et prosjekt som er positivt for kompetanseutviklingen i kommunene. Prosjektet et godt eksempel på samarbeid mellom instansene. Økt fokus på tverrfaglige kompetansenettverk som kan benyttes av kommuner anses som viktig. En styrket og selvstendig saksbehandling kan igjen påvirke lokalpolitikeres holdninger positivt, og føre til en klok handlemåte på lokalt plan i fremtiden.

8 Referanseliste

8.1 Skriftlige kilder

Anker, Marie Louise, (2007): *Kulturminnevern, skjønn og forutsigbarhet. En studie av offentlig arealplanlegging og bevaring av kulturminner*, Fakultet for arkitektur og billedkunst NTNU

Boritz. J.E & Carnaghan, C.A. (2003). Competence-based education and assessment for the accounting profession: A critical review. In; Accounting perspectives 2. 1 (2003): 7.

Carlstrøm, S. (2012): *Kommune(del)planer – Kunnskapsløftet Kulturminner i kommunene,* Riksantikvaren 10. oktober 2012

Christensen, Arne Lie 2011: *Kunsten å bevare, Om kulturminnevern og fortidsinteresse i Norge,* Oslo

Dammann, Åse. (2011): Status *for SEFRAK-registrerte bygninger. Gjerstad kommune, Aust-Agder fylke 2010*, 3. omdrev. NIKU Rapport 49, Oslo

Direktoratet for byggkvalitet, (2011): *Veiledning om byggesak HO-1/2011*

DYLAN, (2011): *Natur- og kulturminner i Budalen landskapsvernområde Arkeologiske, historiske, vegetasjonshistoriske og økologiske undersøkelser i DYLAN-prosjektet,* med bidrag fra Thyra Solem, Lars Stenvik, Aud Mikkelsen Tretvik, Kristian Hassel, Dag-Inge Øien, Egil Ingvar Aune, Per Sjögren, Marc Daverdin, Magni Olsen Kyrkjeeide & Gunnar Austrheim, NTNU, Trondheim

Grøttland, Knut, (2011): *Hospitering ved Jamtli Museum, Östersund og drøftinger rundt verneproblematikken i Klövsjö, Bergs Kommun*, NTNU

Halvorsen, Terje (1999): *Om et nytt syn på kompetanse,* HBO-Rapport 11/1999, Høgskolen i Bodø

Heiberg, Eli, (1999): *Planlegging i kulturlandskapet – når bruk og vern skal kombineres,* Landbruksforlaget, Oslo

Holme, Jørn (red.) (2005): *Kulturminnevern. Lov. Forvaltning. Håndhevelse*. Bind 1. Økokrim, Oslo

Howard, Peter, (2003): *Heritage: Management, Interpretation, Identity,* Bloomsbury Publishing PLC, London

Jones, Michael, (2007): *The European landscape convention and the question of public participation, Landscape Research,* 32: 5, 613 — 633, NTNU

Kommunal- og regionaldepartementet: NOU 2003: 24 *Mer effektiv bygningslovgivning - 4.1.3 Bygningsloven av 1965*

Lov av 9. juni 1978 nr. 50 om *Kulturminner (Kulturminneloven)* med endringer, sist ved lov av 10. juni 2005 nr. 52 (i kraft 1. januar 2007), 2007, Cappellen Damm Akademisk, Oslo

Lov av 10. februar 1967 om *Behandlingsmåten i Forvaltningssaker (Forvaltningsloven)* med endringer, sist ved lov av 19. juni 2009 nr. 103 (i kraft 28. desember 2009), 2010, Cappellen Damm Akademisk, Oslo

Lov av 27. juni 2008 nr 71 om *Planlegging og Byggesaksbehandling (Plan- og Bygningsloven)* med endringer, sist ved lov av 24. juni 2011 nr 30 (i kraft 1. januar 2012) og historiske notater, 2012, Cappellen Damm Akademisk, Oslo

Magnussen, T, Søfting, (2011): E, Brandtzæg, B, Haukeland P. I, *Verdiskapingsprogrammet på kulturminneområdet 2011-5*

Myklebust, Dag (1999): ”Utviklingen av kulturminnevernet gjennom 1900-tallet – Noen hovedtrekk og noen fremtidsvyer”, *Fortidsminneforeningen Årbok 1999*, nr. 153 i 1999 Foreningen til norske Fortidsminnemerkers Bevaring, Oslo: 9-34

Miljøverndepartement, *Stortingsmelding nummer 16 (2004-2005) Leve med Kulturminner*, Oslo

Miljøverndepartement, (2008): *Godkjenning av Kulturminner for Hedmarks framtid - Fylkesdelplan for vern og bruk av kulturminner og kulturmiljøer,* Oslo

Miljøverndepartement, *Stortingsmelding nummer 58 (1996 - 97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Dugnad for framtida*, Oslo

Miljøverndepartementet (2000): NOU 2002:1 *Fortid former framtid, Utfordringer i en ny kulturminnepolitikk,* Oslo

Nationen, (2013): *Konflikt rundt kulturminnevern*, side 8 og 9. Trykket mandag 21. januar 2013

Utdannings og forskningsdepartementet (2003). *NOU 2003: 16 I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle.* Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.

Revisjon Midt-Norge, (2012): *STFK som kulturminnemyndighet*, Trondheim

Riksantikvaren (2011): *Kulturminner i bruk - verdi, vekst og vern – Verdiskapingsprogrammet på kulturminneområdet 2006 – 2010*, Oslo

Riksantikvaren, (2010): *Veileder – Kulturminner, kulturmiljøer og landskap: Plan- og Bygningsloven*, Oslo

Skaug, C. (2012): *"Med fokus på fortid for fremtid" En analyse av byantikvarenes publiseringspraksis,* NTNU

Skogheim, R og Vestby, G. M. (2010): *Kulturarv og stedsidentitet. Kulturarvens betydning for identitetsbygging, profilering og næringsutvikling*. NIBR rapport: 2010:14

Statens Kartverk, *Versjon 2.9 av Matrikkelsystemet*, mai 2013

Tollersrud, O. C. (2012): *Brev utsendt til kommunal og regional forvaltning* 12/02845-1 14.12.12, Riksantikvaren, Oslo

Wikstrøm, Åse-Mari (2010): *Nøkkel til bevaring. En studie i kommunikasjon mellom forvaltning og eiere av bevaringsverdige hus*, Trondheim

Wolland, S (red.) (2012): *Riksantikvarens Alle Tiders - Riksantikvarens 100årsjubileum*, Riksantikvaren, Oslo

8.2 Digitale kilder

Boaz, J. *Kulturminne- og miljøovervåkningsdata fra Riksantikvaren*, 2010, Lastet ned april 2013: https://www.slf.dep.no/no/miljo-og-okologisk/jordbruk-og-miljo/nasjonalt-miljoprogram/undersider/_attachment/16213?_ts=133593fa880

Langørgen, S. *Adressa*, 29. Januar 2013, Lastet ned april 2013: http://www.adressa.no/nyheter/okonomi/article7025917.ece

Ibenholt, K, Toftdahl, H, Kiil, K, Grorud, K, *Fylkeskommunen som regional kulturminnemyndighet, Rapportnummer 2012/24 Vista-Analyse*, Lastet ned april 2013: http://brage.bibsys.no/riksant/bitstream/URN:NBN:no-bibsys_brage_32960/1/Fylkeskommunen_som_regional_Vistarapport_2012_24.pdf

Kommunal- og regionaldepartementet: *Historikk. Utviklingen i kommunestrukturen fra 1938 til i dag*. Lastet ned april 2013: http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/kommunejuss/kommunestruktur-/historikk-2.html?id=555878

Miljøverndepartement, *Plan- og bygningsloven Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), Innst. O. nr. 57 (2007-2008), beslutning. O. nr. 84 (2007-2008)* Lastet ned april 2013: http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=39308

Miljøstatus, *Årleg tap av SEFRAK-bygningar*, Lastet ned april 2013: http://www.miljostatus.no/miljomal/Mal-og-nokkeltall/Kulturminner/tap-kulturminner-minimaliseres/tap-sefrak/arlig-tap-sefrak/

Miljøstatus, *Kart*, Lastet ned april 2013:
http://www.miljostatus.no/kart/?lang=no&extent=216421|6999950|330834|7056649&layers=51:100;&basemap=KART&opacity=70

NOU Norges offentlige utredninger 2003, *14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II Planlovutvalgets utredning med lovforslag*, Lastet ned april 2013:
http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20032003/014/PDFS/NOU200320030014000DDDPDFS.pdf

PKA Arkitekter, *Byggeskikkveileder for boliger i Orkdal kommune 2010,*
Lastet ned april 2013: http://www.orkdal.kommune.no/file.axd?fileDataID=ea2a540e-4cbd-4e7b-ba10-41ded30de837

Prosjektet Husnyckeln, *Varsomhet*, Lastet ned april 2013: http://husnyckeln.org/

Riksantikvaren, *NB!Registeret*, Lastet ned april 2013: http://nb.ra.no/nb/index.jsf

Riksantikvaren, *Bærekraftige historiske byer – med kulturarven som utviklingsressurs - bedre forvaltning av historiske byområder*, Lastet ned april 2013:
http://www.riksantikvaren.no/?module=Articles;action=Article.publicShow;ID=3846

Riksantikvaren, *Trenger kommuner en kulturminneplan?* Lastet ned april 2013:
https://mrfylke.no/content/download/74186/469550/file/Utviklingsnett_20+3+12+.pdf

SINTEF, *Fiin Gammel Årgang*, Lastet ned april 2013:
http://www.sintef.no/upload/fiin_gammel_aargang.pdf

Sør-Trøndelag Fylkeskommune / Kreative Trøndelag, *Kulturminneåret 2009: Kulturminner i Melhus og Skaun*, Lastet ned april 2013:
http://www.kreativetrondelag.no/upload/Kulturminnearet_2009/Dokumenter/Bygg%20og%20anlegg.%20Kulturminner%20i%20Melhus%20og%20Skaun.pdf

Sør-Trøndelag Fylkeskommune, *Handlingsplan for kulturminner i Sør-Trøndelag 2001-2005(12)*, Lastet ned april 2013:
http://www.stfk.no/no/Tjenester/Kulturminnevern/Planprogram-Regional-plan-for-kulturminner/

Sør-Trøndelag fylkeskommune og Jämtli, *Forstudie Husnyckeln utført i 2009*, Lastet ned april 2013: http://www.husnyckeln.org/images/Publikationer/Annat/projektbeskrivning.pdf

Wikipedia, *Hensynssone Bevaring*, Lastet ned april 2013:
http://no.wikipedia.org/wiki/Hensynssone_bevaring

8.3 Muntlige og andre kilder

Grøttland, Knut, *Utført spørreundersøkelse, utsendt kommunene i Trøndelag*, februar 2013

Praksisperiode ved STFK: *Informasjon innhentet som både observerende og deltagende praktikant ved Sør-Trøndelag Fylkeskommune*, oktober 2012 – november 2012 og kommunikasjon med praksisplassen fra oktober 2012 – mars 2013:
- Informant ved Sør-Trøndelag Fylkeskommune, oktober 2012 – mars 2013
- Personlig meddelende, Hauke Haupts, 29.11.12, 19.03.13 & 21.03.13
- Praksisrapport STFK, november 2012

Telefonsamtale med aktuelle saksbehandlere i kommunene, november 2012
Trøndelag Fylkeskommune og Jämtli, *Forarbeid Saksbehandlerkurs i Åre februar 2013*, (upublisert), Trondheim 2012

Trøndelag Fylkeskommune og Jämtli, *Kurs for kommunale saksbehandlere og politikere holdt i Åre*, februar 2013

9 Vedlegg

9.1 Ordforklaringer

Oppgaven tar utgangspunkt i Riksantikvarens definisjoner av kulturminnefaglige begreper. En oversikt over disse begrepene finnes på Riksantikvarens nettsider:
http://www.riksantikvaren.no/Norsk/Veiledning/Ordforklaringer_bokmal/

9.2 Intervjuguide

Spørsmål stilt til alle kommuner i Trøndelag
Spørreundersøkelse i forbindelse med Masteroppgave i Kulturminneforvaltning ved NTNU
V-2013 som omhandler kommunens arbeid med kulturminner som ikke er underlagt formelt vern: Kommunen som førsteinstans i kulturminnearbeid.
Jeg forsker på forskjellige aspekter ved kommunenes rolle når det kommer til å ivareta overordnede målsetninger for kulturminner, holdningen til kulturminner, hvordan kulturminner inkorporeres i planarbeid og eventuelle kulturminneplaner, bruk av dispensasjonsbestemmelsen i PBL (jf. § 19-2), SEFRAK, og forholdet/samarbeidet med aktuell fylkeskommune eller øvrig forvaltning. Jeg ønsker å understreke at begrepet "kulturminne" i denne oppgaven er avgrenset til stående byggverk, fortrinnsvis bolighus, som ikke er underlagt strengt vern (typisk KML § 25-saker) Svarperson og kommune vil bli anonymisert i den løpende teksten gjennom en kodenøkkel.
Kontaktpersoner: Knut Grøttland: knut.grottland@gmail.com tlf. 48154273
Aud Mikkelsen Tretvik: aud.tretvik@ntnu.no tlf. 73596449
Svarfrist 15. februar 2013
Vennligst oppgi navn og kommune*
*)Svarperson og kommune vil bli anonymisert i den løpende teksten gjennom en kodenøkkel

1 - Hvordan er den kommunale forvaltningen av stående bygg med mulige kulturhistoriske/lokalhistoriske verdier i deres kommune?
Hovedlinjen/tanken i forvaltningen av disse

2 - Hvordan ser kommunen på behandling av kulturminnerelaterte saker?
Mulige svar: relevant/irrelevant, viktig å bruke tid på/tidssløseri, har kunnskap/mangler kunnskap, viktig del av utviklingen og fremtiden/i veien for utvikling, økonomisk mulig/økonomisk vanskelig

3 - Det er flere måter å tilnærme seg vernetanken på. Man kan forsøke å ivareta alt av historisk verdi eller verne et representativt utvalg, eller konsentrere seg om en bestemt stil/periode som er typisk for området. Har kommunen gjort seg noen tanker rundt dette, og hva er mest hensiktsmessig for å få til en god forvaltning i deres kommune?
Beskriv gjerne i fritekst situasjonen i deres kommune

4 - Har kommunen som førsteinstans tilstrekkelig kompetanse til å behandle kulturminnespørsmål på egenhånd?
Mange saker som omhandler kulturminner kan inneha ulike aspekter og kreve forskjellige løsninger. Beskriv gjerne deres situasjon i fritekst.

5 - Hvordan behandles stående bygg med verneverdi (men som ikke er formelt vernet) i kommunens kommune- og – reguleringsplaner og hvordan er dispensasjonspraksisen i forhold til bygninger regulert til bevaring/hensynssoner?
Utdyp gjerne med tanker rundt dispensasjoner, jf. PBL § 19-2 og i lys av Riksantikvaren v/ Jørn Holmes sitat:: ”Det skal ikke være en kurant sak å få dispensasjon fra gjeldende plan.”

6 - Hvordan opptrer kommunen overfor eiere som søker om rivning av stående bygg (med potensielle verdier) uten formelt vern?
Underspørsmål: Stiller/Stiller ikke kommunen like strenge krav til dokumentasjon av et bygg som skal rives som de gjør når det gjelder nybygg? Kommuniserer/Kommuniserer ikke kommunen til eier at riving ikke alltid er eneste utvei? Stiller/Stiller ikke kommunen spørsmål om kulturhistorisk verdi og tar en debatt rundt dette? Legges/Legges ikke vurderingen av kulturhistoriske verdier til regional myndighet, som egentlig er en høringsmyndighet?

7 - Hva er kommunens forhold til fylkeskommunen i saker som omhandler denne typen kulturminner/bygg?
Fylkeskommunen skal høres og eventuelt komme med innsigelser til kommunale vedtak som blant annet angår bygg oppført før 1850, jf. KML § 25 andre ledd, og være rådgivende instans. Samarbeid kreves også jf. PBL § 1-1 og 1-4

8 - Bruker kommunen SEFRAK aktivt i bygge- og – planleggingssaker relatert til bygg av (mulig) kulturhistorisk verdi? Er kommunen klar over begrensningene som ligger i SEFRAK:

Ikke noe vern, eventuelle mangler, og at nyere bygg som ikke er registrert også kan være vesentlige å beskytte i planer?
SEFRAK er et verktøy som kan bli brukt i planlegging og i forbindelse med søknader og dispensasjoner.

9 - Hva er kommunens holdning til utvikling av kommunale kulturminneplaner, slik som man for eksempel nå utarbeider i Trondheim kommune?
ref. Riksantikvarens seminar på Sverresborg 18. oktober 2012: "Trenger kommunene en kulturminneplan?" - Kunnskapsløftet på kulturminneområdet

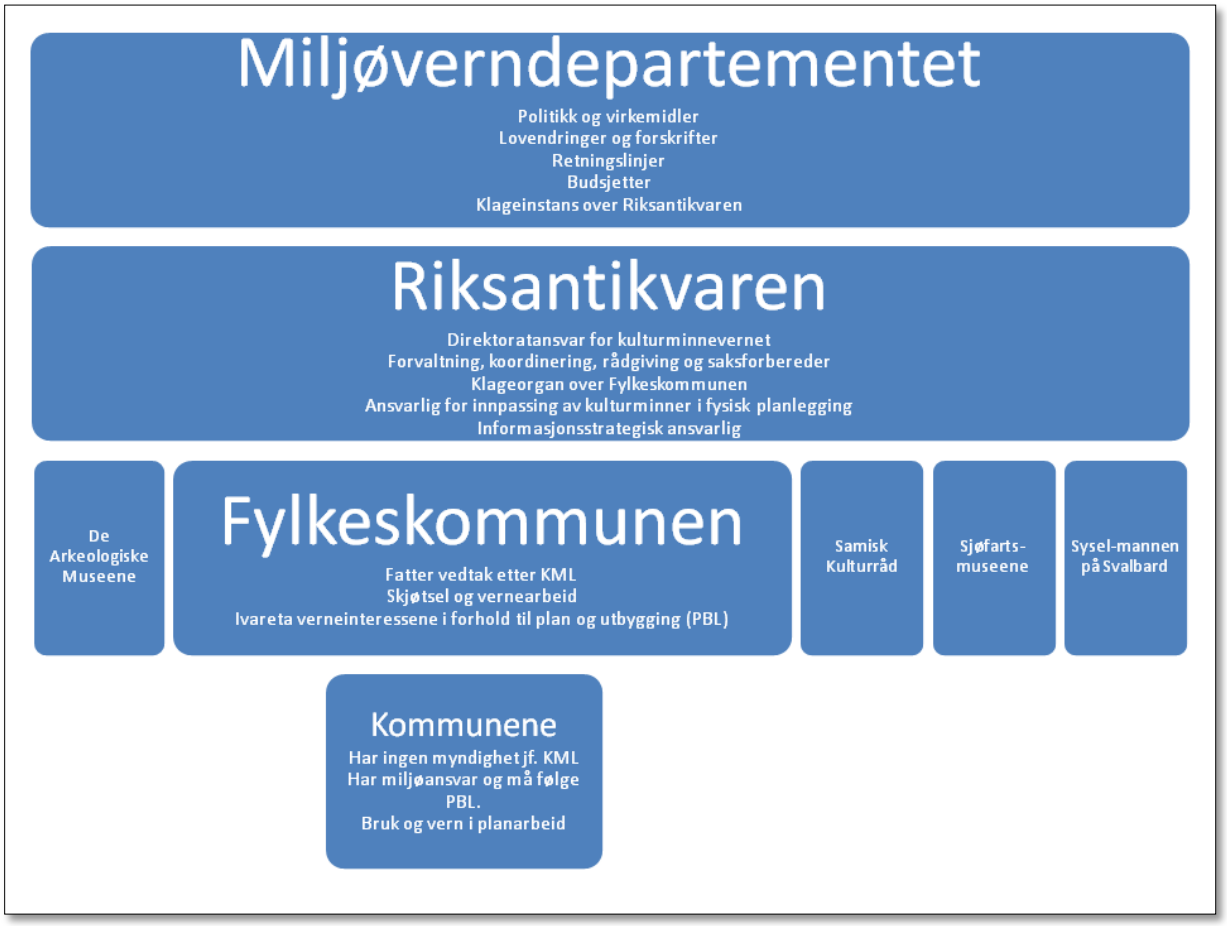
10 - Ønsker deres kommune å benytte midlene avsatt i Kunnskapsløftet til å utarbeide kulturminne(del)planer, og er dette et relevant verktøy for å minske tapet av verneverdige bygninger?
Riksantikvaren har nylig orientert om midler øremerket kulturminneplaner og registreringsarbeid, ref brev fra Riksantikvaren 14.12.2012

9.3 Oversiktskart over Trøndelags-regionen

Hentet fra Wikipedia (2013)

9.4 Kulturminneforvaltningens hierarki

Ansvarsfordelingen i norsk kulturminnevern



Oversikt utarbeidet ved KULMI, NTNU. Samisk forvaltning ivaretas nå av Sametinget.

9.5 Kommunenes forventninger til fylkeskommunen

Hentet fra VISTA-Analyse rapport om fylkeskommunen

9.6 Tap av SEFRAK-registrerte bygg

SEFRAK-STATISTIKK 2000-2010. Basert på GAB og Matrikkelen

Nasjonalt miljømål:

Tapet av SEFRAK-bygninger skal ikke overskride 0,5% årlig

	Registrerte bygnings-objekt	Tapte bygnings-objekt	Ståande bygnings-objekt per 31.12	Tapt i prosent av tal registrerte	Talet på tapte bygnings-objekt i det enkelte år	Tapte bygnings-objekt i % av stående pr. 01.01.
2000	395 740	31 456	364 284	7,9	..	..
2001	399 809	34 090	365 719	8,5	2 311	0,6
2002	407 928	36 024	371 904	8,8	1 242	0,3
2003	414 799	39 212	375 587	9,5	2 581	0,7
2004	421 516	42 056	379 460	10,0	2 209	0,6
2005	421 839	44 964	376 875	10,7	2 876	0,8
2006	422 475	48 176	374 299	11,4	3 144	0,8
2007	423 612	52 672	370 940	12,4	4 366	1,2
2008	424 781	54 167	370 614	12,8	1 350	0,3
2009	424 781	58 108	366 673	13,7	3 941	1,1
2010	424 781	60 719	364 062	14,3	2 611	0,7

Hentet fra Riksantikvaren.no

9.7 Øvrige figurer i oppgaven

Figur 1: Oversikt over hvordan lovverket virker. Hentet fra pdf funnet på Riksantikvaren.no

Figur 2: Kommuner tilknyttet kulturminnefaglig kompetanse. Bearbeidet statistikk med utgangspunkt i data funnet på Riksantikvaren.no

Figur 3: Kommuner med kulturminneplan. Bearbeidet statistikk med utgangspunkt i data funnet på Riksantikvaren.no

Figur 4: Oversikt over tapet av SEFRAK-bygg i eksempelkommuner. Funnet i pdf på Riksantikvaren.no

Figur 5: Utviklingen av SEFRAK-bygg i Melhus. MOV-undersøkelsen 2003.

Figur 6: Kartutsnitt fra miljodata.no

Figur 7: Utsnitt fra forundersøkelse om kompetanse i kommunene, av Husnyckeln

Figur 8: Konfliktlinjer i forvaltning, hentet fra Heiberg s. 98