



# Evaluering av kulturmiljøer

---

RAPPORT 2017  
RIKSANTIKVAREN

AGENDA  
KAUPANG

**OPPDRAGSGIVER:** Riksantikvaren

**RAPPORT NR:** R1020147

**RAPPORTENS TITTEL:** Evaluering av kulturmiljøer

**ANSVARLIG KONSULENT:** Per-Trygve Hoff

**KVALITETSSIKRET AV:** Gitte Haugnæss

**FOTOGRAFI I RAPPORT:** Per-Trygve Hoff, Morten Stenstadvold og Riksantikvaren

**DATO:** 15.12.2017

# Forord

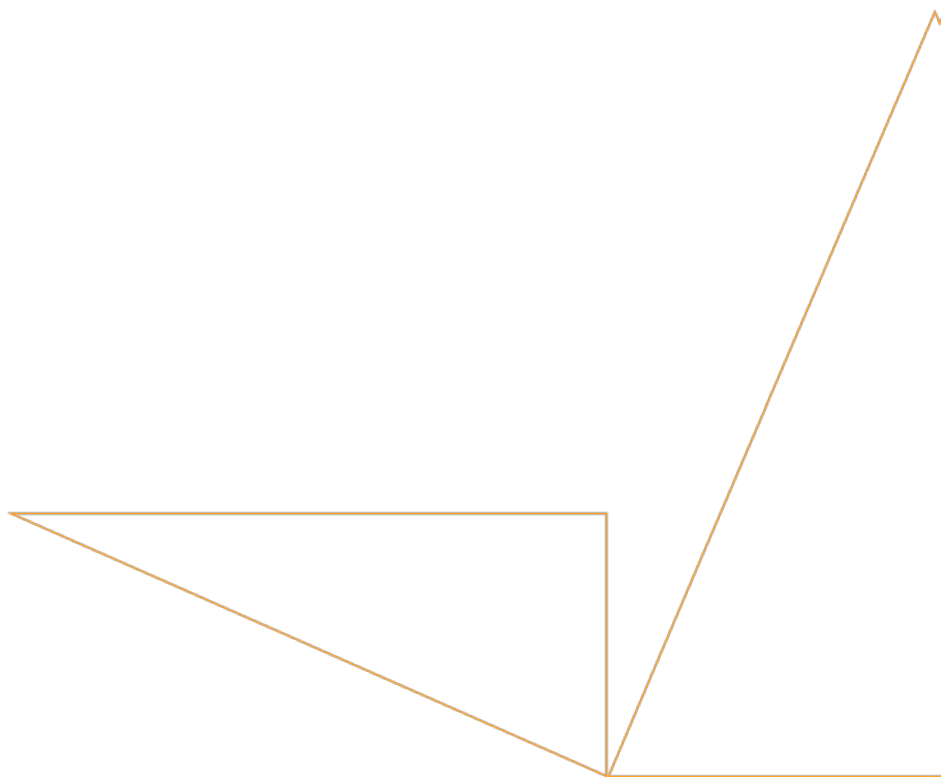
Riksantikvaren engasjerte Agenda Kaupang våren 2017 til å evaluere fredningsprosess og forvaltning av gjennomførte og pågående kulturmiljøfredninger. Evalueringen skal brukes som utgangspunkt for planlegging og gjennomføring av nye kulturmiljøfredninger, og skal gi råd for forvaltningen av de kulturmiljøfredningene som allerede er vedtatt. Evalueringen er forankret i Klima- og miljødepartementets tildelingsbrev for 2017 og *Fredningsstrategi mot 2020 for kulturminneforvaltningen*.

Evalueringen tar for seg to hovedpunkter. A) Fredningsprosessen frem til vedtak og B) forvaltningen av kulturmiljøet etter at vedtaket er fattet.

Evalueringen er gjennomført sommeren og høsten 2017 av cand.oecon. Per-Trygve Hoff, statsviter Morten Stenstadvold og Msc. Øyvind Næss-Holm.

Per-Trygve Hoff er ansvarlig konsulent.

Holtet, 15. desember 2017





# Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	<b>6</b>
<b>English summary</b> .....	<b>9</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>12</b>
1.1 Om kulturmiljøfredninger.....	12
1.2 Med historien som ressurs og potensielt konfliktområde .....	13
<b>2 Mål og krav til evalueringen</b> .....	<b>15</b>
<b>3 Metode og gjennomføring</b> .....	<b>16</b>
3.1 Tilnærming og gjennomføring .....	16
3.2 Datakilder og metode .....	16
3.2.1 Dokumentstudier.....	16
3.2.2 Dybdestudier.....	17
3.3 Riksantikvarens veileder .....	17
<b>4 Tidligere studier</b> .....	<b>18</b>
<b>5 Kulturmiljøfredningene</b> .....	<b>19</b>
5.1 Gjennomførte fredningsprosesser .....	19
5.2 Erfaringer fra fredningsprosessene.....	26
5.3 Erfaringer fra forvaltningen.....	28
<b>6 Dybdestudier</b> .....	<b>30</b>
6.1 Fredningsprosessene.....	30
6.1.1 Fredningsprosessen for Birkelunden .....	30
6.1.2 Fredningsprosessen for Tinfos.....	34
6.1.3 Fredningsprosessen for Levanger .....	38
6.1.4 Fredningsprosessen for Skudeneshavn.....	48
6.2 Forvaltningen av kulturmiljøene .....	60
6.2.1 Forvaltningen av Birkelunden.....	60
6.2.2 Forvaltningen av Tinfos.....	66
6.2.3 Forvaltningen av Levanger.....	69
6.2.4 Forvaltningen av Skudeneshavn.....	73
<b>7 Samlet drøfting med anbefalinger</b> .....	<b>76</b>
7.1 Fredningsprosessen frem til vedtak .....	76
7.2 Forvaltning av kulturmiljøet etter at vedtaket er fattet.....	85
7.3 Konklusjoner .....	92



# Sammendrag

Vi har i denne studien fått anledning til å se nærmere på 4 av 10 prosesser for fredning av kulturmiljøer gjennomført av Riksantikvaren siden 1994. To av fredningsforslagene, Birkelunden og Tinfos, er senere vedtatt i statsråd og forvaltes i dag av henholdsvis Oslo kommune og Telemark fylkeskommune. De to siste forslagene fra Riksantikvaren avventer endelig behandling i Klima- og miljødepartementet og vedtak i statsråd. Alle fire forslag er fremmet av Riksantikvaren med bred støtte i lokalmiljøet til Riksantikvarens endelige forslag. Slik var det ikke alltid under prosessene.

Vi har sett at ingen av de 10 gjennomførte kulturmiljøfredningene har etterlevd Riksantikvarens ambisjon formulert i veilederen fra 2010<sup>1</sup> om å gjennomføre en fredningsprosess innen en tidsramme på 2–3 år. I Riksantikvarens fredningsstrategi fra 2015 er ambisjonen enda høyere. Der prosessene trekker ut øker sannsynligheten for å måtte ta opp og dublere arbeidsprosesser og for at motivasjon og tilslutning til prosessen lokalt faller.

## **Utfordringer og suksessfaktorer i fredningsprosessen**

Ulike årsaker har bidratt til at prosessene har trukket ut, og de ser også ut til å stoppe opp i ulike faser. En gjennomgående utfordring eller forbedringsområde for fredningsprosessene synes å være Riksantikvarens egen overordnede styring eller mangel på styring av prosessene frem til fredningsforslaget oversendes departementet for sluttbehandling og vedtak. Et annet gjennomgående forbedringsområde synes å være styrings- og fagdialogen mellom departementet og Riksantikvaren knyttet til den enkelte fredningsprosessen.

Eksemplene er også mange på gode grep som er tatt. Riksantikvarens veileder fra 2010 inneholder en rekke gode råd og anbefalinger som har vist seg å være suksessfaktorer, når de følges.

Veilederen anbefaler at det opprettes en samarbeidsgruppe som vedkommende kulturminnemyndighet forholder seg til under saksutredningen i fredningssaken og en rådgivende plangruppe for arbeidet med forvaltningsplanen. Vi har sett at dette var en vellykket strategi i fredningsprosessene for Levanger og Skudeneshavn, hvor det begge steder ble etablert formelt samarbeid med fylkeskommunen og kommunen og med involvering av lokale krefter.

Veilederen anbefaler at en forvaltningsplan *som hovedregel* bør utarbeides parallelt med utkast til fredningsforskrift, men at skjøtsels- og vedlikeholdsplaner normalt ikke skal utarbeides før det foreligger en godkjent forvaltningsplan. Vi mener at en parallell utarbeiding av gode forvaltningsplaner har vist seg å være en nesten nødvendig suksessfaktor for å sikre at forskriften blir forstått riktig og for et godt senere forvaltningsregime.

I den grad veilederens råd om en prosjektplan ble fulgt, har de delene av prosessene som har vært styrt iht. en fremdriftsplan hatt god progresjon både når det gjelder Levanger og Skudeneshavn.

Dybdestudiene avdekker at flere gode råd i veilederen burde vært fulgt i større grad. En klar suksessfaktor som ikke er nevnt i veilederen fra 2010 er anvendelsen av lokale ressurser med kunnskap om faget, kjennskap til det aktuelle kulturmiljøet, troverdighet blant rettighetshavere og tillit i forvaltningen lokalt og regionalt. Dette gjelder engasjementer av lokale prosjektledere som i Levanger- og Skudeneshavn-prosessene til å utarbeide forslag til forskrift og forvaltningsplan og anvendelsen av fagfolk med lokalkunnskap og tillit i lokalmiljøet til å forestå kartlegging, registrering og utarbeidelse av veiledere og skjøtselsplaner.

---

<sup>1</sup> Riksantikvarens Veileder for fredning og bevaring av kulturmiljøer etter kulturminneloven (sist revidert den 15.09.10)

### **Utfordringer og suksesskriterier for det offentliges forvaltning etter vedtaket**

Fraværet av en forvaltningsplan oppleves som et savn i to av eksemplene vi har sett nærmere på. En god forvaltningsplan bidrar til en god dialog mellom forvaltningsmyndighet og rettighetshavere og til en god forvaltning etter at vedtaket er fattet.

Det er en fordel at forvaltningsplanen utarbeides parallelt med fredningsforslaget, og at de som skal forvalte fredningen også er involvert i å utvikle forvaltningsplanen. Det fremgår også at det er behov for å tydeliggjøre hvem som har ansvaret for at det utvikles en forvaltningsplan.

Videre er det viktig at fagkompetansen som tilgjengelig gjøres i fredningsprosessen ikke forsvinner etter at den lokale fredningsprosessen fullføres. Slik kompetanse er viktig både for grunneiere og rettighetseiere og for kommune og fylkeskommune i forvaltningen av fredningsvedtaket.

I enkelte fredningsområder kan det være behov for en mer omforent forståelse av dispensasjonspraksis mellom forvaltningsmyndigheten som behandler søknadene og Riksantikvaren som klageinstans. Det synes avgjørende med god dialog mellom forvaltningsmyndighet og tiltakshaver for å redusere antallet dispensasjonssøknader som avslås.

Flere tiltak kan være aktuelle for å tydeliggjøre hva som kreves for god ivaretagelse av kulturminneverdiene: Et etterspurt tiltak er faste fagnettverk for kommunale og regionale forvaltere med faste møtepunkter med erfaringsutveksling mellom saksbehandlere som forvalter kulturmiljøer.

### **Styrking av virkemiddelapparatet før og etter fredningsvedtaket**

Kapasitet og kompetanse til gjennomføring og forvaltning av et kulturmiljøfredningsvedtak er ofte en knapphetsfaktor. Samarbeidet i fredningsprosessen mellom forvaltningsnivåene synes derfor å være en viktig forutsetning for gode prosesser og for fortsatt godt samarbeid i forvaltningen av fredningsvedtaket.

Riksantikvarens engasjement av lokale ressurser i gjennomføringen av fredningsprosesser fremstår som et vellykket grep både for å frigjøre nødvendig kapasitet og kompetanse – og for å bygge ytterligere lokal kompetanse knyttet til forvaltningen av kulturmiljøet.

Fylkeskommunens rolle som forvalter av vedtatte kulturmiljøområder kan imidlertid bli svekket av prosesser som oppfattes som sentralt bestemt og styrte, mens kommunen samtidig står for mye av det praktiske arbeidet med fredningsprosessen og i denne forbindelse får overført mye faglig kompetanse fra Riksantikvaren.

Initieringsfasen i fredningsprosessene er derfor spesielt viktig, her settes forventninger og roller avstemmes mellom forvaltningsnivåene når det gjelder fredningsprosessen. Riksantikvaren har etter vår mening her et spesielt ansvar i å trekke inn og engasjere de fremtidige regionale forvalterne av kulturmiljøområdet.

### **Hvordan styrke og følge opp regionalforvaltningen for å oppnå best mulig bevaring?**

Lokal praktisk kunnskap knyttet til forvaltningen av gamle bygninger og miljøer trekkes frem som en suksessfaktor både i arbeidet med utformingen av fredningsforskrift og ikke minst forvaltningsplanen med skjøtselsplan og veiledere. Slik kompetanse er også viktig for den senere forvaltningen av fredningsvedtaket. Det kan være hensiktsmessig å bygge opp denne kompetansen regionalt, tilknyttet fylkeskommunen, men med ressurser tilgjengelig lokalt i kulturmiljøene noen faste dager i uken eller måneden.

Lokale og regionale forvaltere av kulturmiljøer etterspør faglige nettverk og faste møteplasser for erfaringsutveksling av beste praksis, utvikling av mer enhetlig forvaltning og kompetansebygging. Her kan Riksantikvaren ha en pådriver- og koordinatorrolle.



**Justering av kurs for å oppnå raskere, mer informerte, bedre samordnede og mindre ressurskrevende prosesser – og mer hensiktsmessige forskrifter og forvaltningsplaner?**

Basert på vår gjennomgang synes det å være tid for en oppdatering av veilederen fra 2010. Vi ser for oss at flere av rådene i den gamle veilederen videreføres, men reformuleres som tydeligere retningslinjer og krav til hvordan fredningsprosessene skal gjennomføres. I tillegg bør de mange anbefalingene vi gir i denne rapporten trekkes inn i den reviderte veilederen.

Her vil vi særlig fremheve to dimensjoner som bør vektlegges spesielt:

- Program- og prosjektorganisering av prosessene:
  - Etablere en helhetlig prosjektmodell for organisering, styring og gjennomføring av fredningsprosessene innenfor definerte tidsrammer (Prince2-inspirert?).
- Styrke medvirkningsprosesser, rutiner og retningslinjer for:
  - Initiering, etablering og gjennomføring av samarbeidsavtale med regional- og lokalforvaltning.
  - Initiering, etablering og gjennomføring av prosesser som involverer lokale interessenter.
  - Styrking av styrings- og fagdialog mellom Klima- og miljødepartementet og Riksantikvaren om de enkelte fredningsprosessene med sikte på tidligere avklaringer og å forberede departementet på forslaget som kommer.



Levanger. Foto: © Per-Trygve Hoff

# English summary

In this study, we have had the opportunity to look in depth at 4 out of 10 processes for the protection of cultural environments conducted by the Norwegian Directorate of Cultural Heritage since 1994. Two of the protection proposals, Birkelunden and Tinfos, were subsequently adopted by the Council of State and are presently managed by the City of Oslo and Telemark county council, respectively. The last two proposals from the Directorate of Cultural Heritage are awaiting final consideration in the Ministry of Climate and Environment and subsequent adoption by the Council of State. All four proposals have been promoted by the Directorate of Cultural Heritage with broad support from the local community for the Directorate's final proposal. This has not always been the case during the processes.

We have seen that none of the 10 protection processes for cultural environments that were finalized have met the Directorate's ambition – as formulated in its guidelines from 2010<sup>2</sup> – to complete a protection process within a timeframe of 2–3 years. In the Directorate's protection strategy from 2015, the ambition level is even higher. When the processes drag on for a long time, the likelihood of having to restart and duplicate work processes increases, and motivation and local support for the process tend to fall.

## ***Challenges and success factors in the protection process***

The reasons why processes take a long time vary, and the individual processes also appear to come to a halt in different phases. A general challenge or potential improvement area for the protection processes seems to be the Directorate's own overall management or lack of management of the processes up to the point where the protection proposal is sent to the Ministry of Climate and Environment for final consideration and adoption by the Council of State. Another improvement area in all processes seems to be the administrative and professional dialogue between the Ministry and the Directorate of Cultural Heritage around the individual protection process.

There are also many examples of positive steps that have been taken. The Directorate's guidelines from 2010 contain a series of valuable recommendations that have proven to be success factors when they are followed.

The guidelines recommend establishing a liaison group that the competent cultural heritage authority can relate to while the protection case is being processed, and an advisory planning group for the work on the management plan. We have seen that this was a successful strategy in the protection processes for Levanger and Skudeneshavn, where formal cooperation with the county authority, the municipality and local forces was established in both places.

The guidelines recommend that as a main rule, the management plan should be designed in parallel with the draft for the protection regulation, but that plans for maintenance and upkeep should normally not be developed before the management plan has been finalized and approved. We believe that parallel work on good management plans has shown to be a critically important success factor in ensuring that the regulation is interpreted correctly and for a good management regime afterwards.

---

<sup>2</sup> *Riksantikvarens Veileder for fredning og bevaring av kulturmiljøer etter kulturminneloven* [The Directorate of Cultural Heritage's guidelines for protection and preservation of cultural environments under the Cultural Heritage Act, available in Norwegian only] – last revised 15.09.10

To the extent that the guidelines' recommendation to make use of a project plan was followed, the parts of the processes that have been managed in accordance with a progress plan have had good progression both in Levanger and Skudeneshavn.

The individual case studies reveal that several of the recommendations in the guidelines should have been followed to a greater extent. One clear success factor not mentioned in the guidelines from 2010 is the use of local resources with knowledge of the subject matter, knowledge of the cultural environment in question, credibility among the holders of legal rights and trust from the local and regional administration. This means employing local project managers (as in the processes in Levanger and Skudeneshavn) to draft proposals for regulations and management plans and using experts with local knowledge and the trust of the local community to lead mapping, registration and preparation of guidelines and maintenance plans.

### ***Challenges and success factors for public management once the protection order is adopted***

The lack of a management plan is perceived as a challenge in two of the examples we have looked at in detail. A good management plan contributes to a good dialogue between the managing authority and holders of rights in the relevant area, and to good management after the protection order is finalized.

It is an advantage that the management plan is prepared in parallel with the protection proposal, and that those who will manage the protected area are also involved in developing the management plan. It also appears that there is a need to clarify *who* is responsible for developing a management plan.

In addition, it is important that the expertise that is available during the protection process does not disappear once the local protection process is completed. Such expertise is important for both landowners and rights owners and for the municipality and the county municipality in the management of the protection order.

In some protected areas, there may be a need for a more unified understanding of dispensation practices between the administrative authority handling the applications and the Directorate of Cultural Heritage as appellate authority. A good dialogue between the administrative authority and the developer is of key importance in reducing the number of applications for dispensation from rules which are rejected.

Several measures may be relevant in order to clarify what is required for good preservation of cultural heritage values: One initiative there is demand for are permanent expert networks for municipal and regional managers with regular meetings to exchange experiences between case managers who administrate cultural environments.

### ***Strengthening the range of policy instruments before and after the protection order is finalized***

Capacity and expertise to execute and administrate a protection order for a cultural environment are often scarce resources. Therefore, cooperation between the different administrative levels during a protection process seems to be an important prerequisite for good processes and continued successful collaboration in the management of the protection order.

The Directorate's involvement of local resources in the implementation of protection processes appears to be a successful initiative both with regard to freeing up the necessary capacity and competence – and to build further local expertise related to the management of the cultural environment.

However, the role of the county municipality as a manager of protected cultural environments can be weakened by processes that are perceived as centrally governed and controlled, while the municipality is responsible for much of the practical work related to the protection process, and, in this connection, is transferred a lot of expert competence from the Directorate of Cultural Heritage.

The initiation phase of the protection process is therefore particularly important; this is when expectations are set and roles aligned between the different administrative levels with regards to the process. The Directorate of Cultural Heritage has, in our opinion, a special responsibility here in drawing in and engaging the future regional managers of the cultural environment.

#### ***How to strengthen and follow up regional management to achieve optimal preservation?***

Local practical knowledge on the management of old buildings and environments is pointed out as a success factor both in the process of drawing up the protection regulation and not least the management plan with the maintenance plan and guidelines. Such expertise is also important for the later management of the protection order. It may make sense to build this competence regionally, associated with the county municipality, but to make resources available locally in the cultural environments on some fixed days during the week or month.

Local and regional managers of cultural environments wish for expert networks and regular meeting places to exchange experience of best practice, the development of more unified management and competence building. Here, the Directorate of Cultural Heritage can be a driving force and take a coordinator role.

#### ***Adjustment of course to achieve faster, more informed, better coordinated and less resource-intensive processes – and more appropriate regulations and management plans?***

Based on our review, it seems to be time for an update of the guidelines from 2010. We envisage keeping several of the recommendations from the old guide in place, but reformulated in the form of clearer guidelines and requirements for how the protection processes should be conducted. In addition, the many recommendations we provide in this report should be taken into account in the revised guidelines.

Here, we would like to point out two dimensions that should be emphasized in particular:

- Program and project organization of the processes:
  - Establish an overall project model for the organization, management and implementation of the protection processes within a defined timeframe (inspired by Prince2?)
- Strengthen participatory processes, routines and guidelines for:
  - Initiation, establishment and implementation of a cooperation agreement with regional and local government
  - Initiation, establishment and implementation of processes that involve local stakeholders
  - Strengthening of administrative and professional dialogue between the Ministry of Climate and Environment and the Directorate of Cultural Heritage to enable earlier clarification of potential issues and to prepare the ministry for the proposal it will receive

# 1 Innledning

## 1.1 Om kulturmiljøfredninger

Riksantikvaren har siden 1998 gjennomført ti kulturmiljøfredninger hjemlet i kulturminneloven § 20. Bestemmelsen ble innført i kulturminneloven i 1992 for å kunne gi nasjonalt verdifulle kulturmiljøer et varig vern. Fredning av kulturmiljø vedtas som forskrift av Kongen i statsråd. Fredning etter kulturminneloven er det sterkeste juridiske virkemiddel i kulturminnevernet. De valgte kulturmiljøene representerer viktige nasjonale kulturhistoriske og arkitektoniske verdier innen temaer som kysthistorie, samisk historie, gruehistorie mv. I tillegg ligger det forslag om fredning av kulturmiljøer i Levanger og Skudeneshavn til behandling i Kultur- og miljødepartementet.



Figur 1 Fredningsprosesser omfattet av evalueringen

Kulturminneforvaltningen skal bidra både til å sikre og til å vedlikeholde de kulturhistoriske verdiene som et kulturelt og miljømessig ressursgrunnlag for fremtiden.

Felles for kulturmiljøfredningene er at de:

- Sikrer større sammenhengende kulturmiljø
- Omfatter store arealer og som regel mange grunneiere
- Ofte omfatter mange privatpersoner og næringsdrivende

- Gir føringer for bevaring av større helheter og sammenhenger
- Gir mulighet for å differensiere «fredningens formål og bestemmelser» innenfor området (ulike soner)

#### Ulike typer vern

Bygninger og bygningsmiljøer kan være vernet på ulike måter. De kan være formelt fredet etter kulturminneloven eller formelt vernet etter plan- og bygningsloven. I tillegg kan bygninger og miljøer være registrert som verneverdige av kommunen. Eksempler på slik listeføring er Byantikvaren i Oslos «Gule liste».

**Kulturminneloven:** Gjennom kulturminneloven kan Riksantikvaren frede bygninger. Loven gir hjemmel for å bevare bygninger, den gir ikke hjemmel for å regulere bruk. Fredning er den strengeste formen for vern. Vernet kan omfatte både det utvendige og det innvendige i en bygning. Ved ønske om mindre vesentlige endringer i fredete bygninger, må tiltakshaver søke om dispensasjon fra fredningen. Alt arbeid utover vanlig vedlikehold er søknadspliktig, og skriftlig dispensasjon må innhentes på forhånd.

Kulturminneloven er en særlov som har rang foran plan- og bygningsloven. Men kulturminneloven regulerer ikke alle de forhold plan- og bygningsloven regulerer, derfor er det slik at begge lover kan gjøres gjeldende samtidig. I praksis må man derfor for fredede bygninger i en del tilfeller ha tillatelser fra begge lovverk for å gjøre endringer. Der det er konflikt mellom de to lovverkene, vil det i de fleste tilfeller kunne gis dispensasjon fra reglene i plan- og bygningsloven. Det vil si at for eksempel strenge krav til energiøkonomisering iht. plan- og bygningsloven vil kunne dispensereres fra, for å sikre bevaring av en bygning etter kulturminneloven. Kulturminneloven åpner for at det gis dispensasjon/unntak fra loven for tiltak som ikke medfører vesentlige inngrep i det fredede kulturminnet. Selv om en bygning er fredet er det viktig at bygningen fungerer godt og kan brukes.

**Plan- og bygningsloven:** For kulturminner som er regulert til bevaring eller hensynssone gjennom plan- og bygningsloven, er det reguleringsbestemmelsene som setter rammene for hvilke tiltak som godkjennes av plan- og bygningsmyndighetene. Byggesaksdelen i plan- og bygningsloven og teknisk forskrift setter krav til nybygg og endringer av bestående bygninger. Lovverket er i stor grad tilpasset nybygg. For verneverdige bygninger vil ofte de tekniske kravene innrettet mot nybygg bli kompliserte, kostbare, og de vil kunne føre til at bygningenes verneverdi reduseres. Visse unntak fra nybyggkravene er innført for å ivareta kulturminneverdiene.

Kilde: Riksantikvaren

Kulturmiljøfredninger kan, men behøver ikke, omfatte andre fredete kulturminner (kml §§ 4, 15) og må ikke forveksles med områdefredning etter kml § 19. Arbeidet med en kulturmiljøfredning følger reglene i kml § 22 og forvaltningsloven og skal sikre god informasjon og involvering av berørte parter.

En fredningssak kan bli igangsatt av ulike årsaker. Det kan være etter initiativ fra fylkeskommunen som ledd i fylkeskommunens/Sametingets handlingsplan eller verneplan, eller på grunn av press på et kulturminne. Fredning kan også være foranlediget av en henvendelse fra eier av kulturminnet, fra en interesseorganisasjon eller fra allmennheten.

## 1.2 Med historien som ressurs og potensielt konfliktområde

### Grensegang mot lokal og regional forvaltning etter plan- og bygningsloven

Gjennom plan- og bygningsloven (pbl) forvalter kommunene selv et virkemiddel der de gjennom egen vedtaksmyndighet «kan sikre kulturminner, kulturmiljøer og landskap av nasjonal så vel som av regional og lokal kulturhistorisk interesse», ifølge Riksantikvarens veileder<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Veileder: Kulturminner, kulturmiljøer og landskap. Planlegging etter plan- og bygningsloven, versjon ii, 2016.

Kommunenes planlegging skal fremme helhet. Verdien av kulturminner, kulturmiljøer og landskap vurderes i forbindelse med kommunens planprosesser, og kommunene skal utforme en arealforvaltning der bruk og vern er likeverdige parter. Avgjørelser som fattes, skal være vurdert opp mot de nasjonale målene<sup>4</sup> for kulturminneforvaltningen og miljøvernet, ifølge samme veileder.

### Kryssende interesser

En fredningsprosess og kulturminneforvaltningen møter ofte *kryssende interesser* hos grunneiere, næringsliv og andre aktører som blir berørt av fredningen. Det kan også oppstå motsetninger mellom ulike politiske målsettinger og utførende etater eller forvaltningsnivåer, knyttet til potensiell konkurranse om grunnen til ulike samfunnsformål (boligbygging, veier/infrastruktur, næringsutvikling o.a.). I beste fall utvikles det synergier som alle er tjent med.

Involvering av og informasjon til eiere og brukere i et kulturmiljø som er fredet/under fredning er vesentlig for å kunne oppnå et fredningsvedtak som er tilpasset bruks- og utviklingsbehov, og at formålet om bevaring sikres. Dette gjelder særlig for kulturmiljøer med mange eiere og med lokal nærings- og forretningsvirksomhet og der kulturminnene har et høyt bruks- og utviklingspotensial.

Kulturmiljøfredninger berører ulike deler av den offentlige forvaltningen. En god fredningsprosess forutsetter samarbeid/samordning mellom alle forvaltningsnivåer, og med privat og frivillig sektor. Dette stiller krav til informasjonsflyt og rollefordeling både før og etter at fredningen er vedtatt.

I dette ligger det også kime til diskusjoner mellom lokale/regionale myndigheter og sentrale myndigheter om når og om sentralt vedtatte forskrifter er nødvendige og hva dette innebærer i et lokaldemokrati-perspektiv.



Skudeneshavn på 1800-tallet

---

<sup>4</sup> Nasjonale resultatmål for Kulturminner og kulturmiljø (St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner*:

1. Det årlige tapet av verneverdige kulturminner og kulturmiljøer som følge av fjerning, ødeleggelse eller forfall skal minimeres og skal innen år 2020 ikke overstige 0,5 prosent årlig. 2. Fredete og fredningsverdige kulturminner og kulturmiljøer skal være sikret og ha ordinært vedlikeholds nivå i 2020. 3. Den geografiske, sosiale, etniske, næringsmessige og tidsmessige bredden i varige vernede kulturminner og kulturmiljøer skal bedres, og et representativt utvalg kulturminner og kulturmiljøer skal være fredet innen 2020.

Nasjonale mål for Kulturminner og kulturmiljø (Prop. 1 S (2016-2017):

1. Tapet av verneverdige kulturminner skal minimeres, 2. Et prioritert utvalg arkeologiske kulturminner skal ha et ordinært vedlikeholds nivå innen 2020, 3. Et representativt utvalg kulturminner og kulturmiljøer skal være fredet innen 2020, og 4. Fredete bygninger, anlegg og fartøy skal ha et ordinært vedlikeholds nivå innen 2020.

## 2 Mål og krav til evalueringen

Riksantikvaren ønsker<sup>5</sup> å få gjennomført en evaluering av prosess og forvaltning av gjennomførte fredninger som utgangspunkt for gjennomføring av nye kulturmiljøfredninger. Kulturmiljøevalueringen er også et oppdrag i Klima- og miljødepartementets tildelingsbrev for 2017.

Evalueringen skal ta for seg to hovedpunkter: A) Fredningsprosessen frem til vedtak og B) forvaltningen av kulturmiljøet etter at vedtaket er fattet.

Målet for evalueringen er å:

1. identifisere suksesskriterier og utfordringer; både i fredningsprosessen og det offentlige forvaltning etter vedtaket med tanke på f.eks. effektivitet og ressursbruk
2. belyse om virkemiddelapparatet (f.eks. samarbeidsmodell, rådgiving, tilskudd, dispensasjoner mv) er hensiktsmessig før og etter fredningsvedtaket og mellom forvaltningsnivåene
3. gi anbefalinger for justering av kurs og metode i fredningsprosessen for å oppnå raskere, mer informerte og mindre ressurskrevende prosesser, bedre samordning, hensiktsmessige forskrifter og forvaltningsplaner
4. gi anbefalinger for oppfølging av regionalforvaltningen på en hensiktsmessig måte for å oppnå best mulig bevaring.

Evalueringen skal lytte til erfaringer og synspunkter fra ulike aktørgrupper, som statlig, regional og lokal forvaltning, eiere og andre brukere av områdene og gi kunnskap om kompetanse, dokumentasjon, rutiner og systemer mv. er relevante, tilstrekkelige og tilgjengelige for forvaltning, eiere og andre brukere, både i fredningsprosessen og i den daglige forvaltning etter at vedtak er fattet.

Evalueringen skal gi anbefalinger for mulig forbedring av arbeidet med kulturmiljøfredning både før og etter vedtak om fredning av kulturmiljø. Evalueringen går ikke inn i vurderinger knyttet til utvelgelsesprosessene og vurderer ikke bruk av plan- og bygningsloven vs. kulturminneloven.

---

<sup>5</sup> Fra Riksantikvarens utlysning av evalueringsoppdraget.



# 3 Metode og gjennomføring

## 3.1 Tilnærming og gjennomføring

Evalueringen bygger på tilgjengelig dokumentasjon hos Riksantikvaren supplert med dokumentasjon fra berørte kommuner og fylkeskommuner, kvalitative intervjuer og gruppesamtaler, samt arbeidsverksteder med ledere og saksbehandlere hos Riksantikvaren.

Evalueringen innledes med en bred gjennomgang av de kulturmiljøfredningene som er gjennomført siden 1998, supplert med fire dybdestudier fra fredningsprosesser fra de siste årene.

Dybdestudiene ble valgt i samråd med Riksantikvaren og representerer ulike typer kulturmiljøer. To av disse er kulturmiljøfredninger som er vedtatt i Statsråd og hvor man har flere års erfaring fra forvaltningsfasen. De to andre er de siste gjennomførte fredningsprosessene som formelt ikke er vedtatt.

Som en del av analysen og kvalitetssikringen av arbeidet ble det gjennomført en dialogkonferanse hos Riksantikvaren med ledere og medarbeidere fra ulike seksjoner hos Riksantikvaren.

Riksantikvaren har bistått arbeidet løpende med veiledning, bakgrunnsstoff og etterspurt dokumentasjon, nyttige kontakter og tilgjengelige medarbeidere for intervjuer og arbeidsmøter.

Arbeidet er gjennomført sommeren og høsten 2017.

## 3.2 Datakilder og metode

Det er vedtatt 10 kulturmiljøer i årene 1998 til 2016. To av disse er statlige eiendommer, og Riksantikvaren vurderer disse å være mindre relevante mht. denne evalueringen. I tillegg er to kulturmiljøer under fredning. Det ene forslaget til fredningsforskrift har siden høsten 2016 ligget til behandling i Klima- og miljødepartementet, det andre ble oversendt fra Riksantikvaren til departementet sommeren 2017.

Prosessene som er aktuelle for evaluering er altså inntil og mer enn 20 år gamle. Siden det har vært en utvikling fra de første kulturmiljøene ble fredet til de siste, både med hensyn til metodisk tilnærming til gjennomføring/prosess, utarbeidelse og innhold i fredningsforskrift og forvaltningsplan, valgte Agenda Kaupang i samråd med Riksantikvaren å legge størst vekt på fredninger gjennomført de siste 10–11 årene. Evalueringsteknisk ville det også være vanskeligere å innhente god dokumentasjon, ikke minst å spore opp kilder og innhente kvalitativ informasjon fra involverte og berørte, når vi går mer enn 10 år tilbake i tid.

### 3.2.1 Dokumentstudier

For samtlige kulturmiljøfredninger er tilgjengelig dokumentasjon gjennomgått mht. anbefalinger, viktige administrative beslutninger og politiske vedtak knyttet til fredningsprosessene, eventuelle forvaltningsplaner og forvaltning.

Relevant dokumentasjon er hentet fra sentrale arkiver hos Riksantikvaren, fylkeskommuner og kommuner, herunder viktige styringsdokumenter, beslutningsdokumenter/-forslag/-vedtak og referater knyttet til prosessene og gjennomførte evalueringer og planrevisjoner.

### 3.2.2 Dybdestudier

I samråd med Riksantikvaren valgte vi å se nærmere på 4 kulturmiljøfredninger fra siste del av perioden, for dybdestudier med intervjuer av representanter for berørte interessenter og involverte myndigheter.

I samråd med Riksantikvaren ble kulturmiljøfredningene Birkelunden, Tinfos, Levanger og Skudeneshavn valgt ut for dybdestudier. De siste sakene kunne gi fersk informasjon om gjennomføringen av fredningsprosessen og arbeidet med utarbeiding av forvaltningsplan. Tinfos og Birkelunden kunne gi informasjon om forvaltningen etter vedtak, herunder eventuell utarbeiding og oppfølging av skjøtsels- og vedlikeholdsplaner.

Dybdestudiene ble gjennomført som intervjuer og gruppeintervjuer med Riksantikvarens saksbehandlere, representanter fra eiere, rettighetshavere, kommunene, fylkeskommunen og organisasjoner med særlig interesse i saken. Som oppfølging ble det satt av noe tid til supplerende dokumentstudier.

Lokale myndigheter bidro vesentlig til det praktiske knyttet til gjennomføringen av intervjuene.

### 3.3 Riksantikvarens veileder

Riksantikvarens *Veileder for fredning og bevaring av kulturmiljøer etter kulturminneloven* (sist revidert den 15.09.10) har vært en referanse for evalueringen. Veilederen gir en oversikt over hvilke krav kulturminneloven og forvaltningsloven stiller til saksbehandlingen i en fredningsprosess og til den påfølgende forvaltningen av det fredede miljøet.

Veilederen angir hvilke interessenter som prosessene bør involvere og på hvilken måte, samt trinn og aktiviteter i prosessene for å sikre at disse blir gode og effektive uten unødvendig spill av tid og ressurser. Veilederen anbefaler at det som regel utarbeides en forvaltningsplan parallelt med fredningsforslaget og gir råd om innhold og utarbeidelse av denne for å sikre godt samarbeid om bevaring av det fredede området.

Veilederen legger vekt på god kontakt mellom regional myndighet og Riksantikvaren, og på godt samarbeid med eiere, rettighetshavere, organisasjoner og ulike offentlige sektorer, avdelinger og nivåer. Gjeldende veileder anbefaler at det bør opprettes en samarbeidsgruppe som vedkommende kulturminnemyndighet forholder seg til under utarbeidelse av fredningsforslaget og en rådgivende plangruppe (som kan være den samme) for arbeidet med forvaltningsplanen. Aktuelle deltakere er representanter fra eierne, rettighetshaverne, kommunene, andre offentlige fagmyndigheter og organisasjoner med særlig interesse i saken, samt relevant fagkompetanse når det gjelder planarbeidet.

Gjennomføringen av en kulturmiljøfredning stiller dermed krav til medvirkning, kontinuitet/fremdrift og dialog i prosessen. Forvaltningen må være tydelig og forutsigbar.

## 4 Tidligere studier

I en rapport fra 2012 om fylkeskommunene som regional kulturminnemyndighet<sup>6</sup> pekes det på at det er ganske store forskjeller i hvordan de ulike fylkeskommunene har organisert og bemannet funksjonen mht. kapasitet og kompetanse. Rapporten fremhever nærhet til kulturminnene og deres eiere, utstrakt dialog og muligheten til å gå tidlig inn i planprosesser som styrker, mens kulturminneforvaltningen generelt synes å ha en svak posisjon i forhold til andre interesser i mange fylker. Mangel på plankompetanse, sårbarhet mht. personavhengighet og manglende politisk og administrativt engasjement påpekes som svakheter flere steder. Sterkt statlig engasjement og tydeligere og mer forutsigbare rammevilkår for kulturminnevernet i fylkeskommunen fremholdes som en suksessfaktor. Rollefordeling og økonomisk ansvar bør være tydelig i forhold til Riksantikvaren, og det er viktig med tydelige regionale planer og kommuneplaner for eiere, kommuner og forvaltning. Vi ser at de samme elementene går igjen i en forvaltningsrevisjon fra Sør-Trøndelag fra samme år<sup>7</sup>, referer avsnitt 5.1 under.



Levanger. Foto: © Per-Trygve Hoff

---

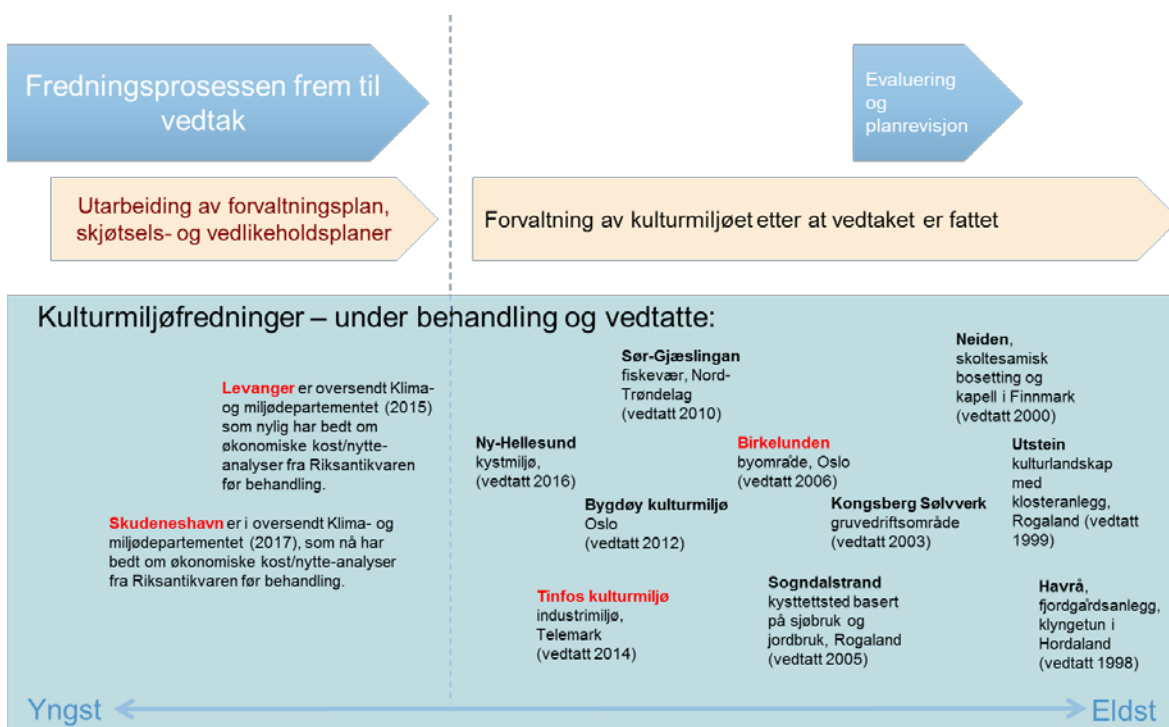
<sup>6</sup> Vista Analyse: Fylkeskommunen som regional kulturminnemyndighet (2012)

<sup>7</sup> STFK som kulturminnemyndighet (2012)

# 5 Kulturmiljøfredningene

## 5.1 Gjennomførte fredningsprosesser

Riksantikvaren har siden 1998 hatt ansvar for ti kulturmiljøfredninger hjemlet i kulturminneloven § 20. De valgte kulturmiljøene representerer viktige nasjonale kulturhistoriske og arkitektoniske verdier innen temaer som kysthistorie, samisk historie, gruvehistorie mv. I tillegg er to saker pågående (Levanger og Skudeneshavn).

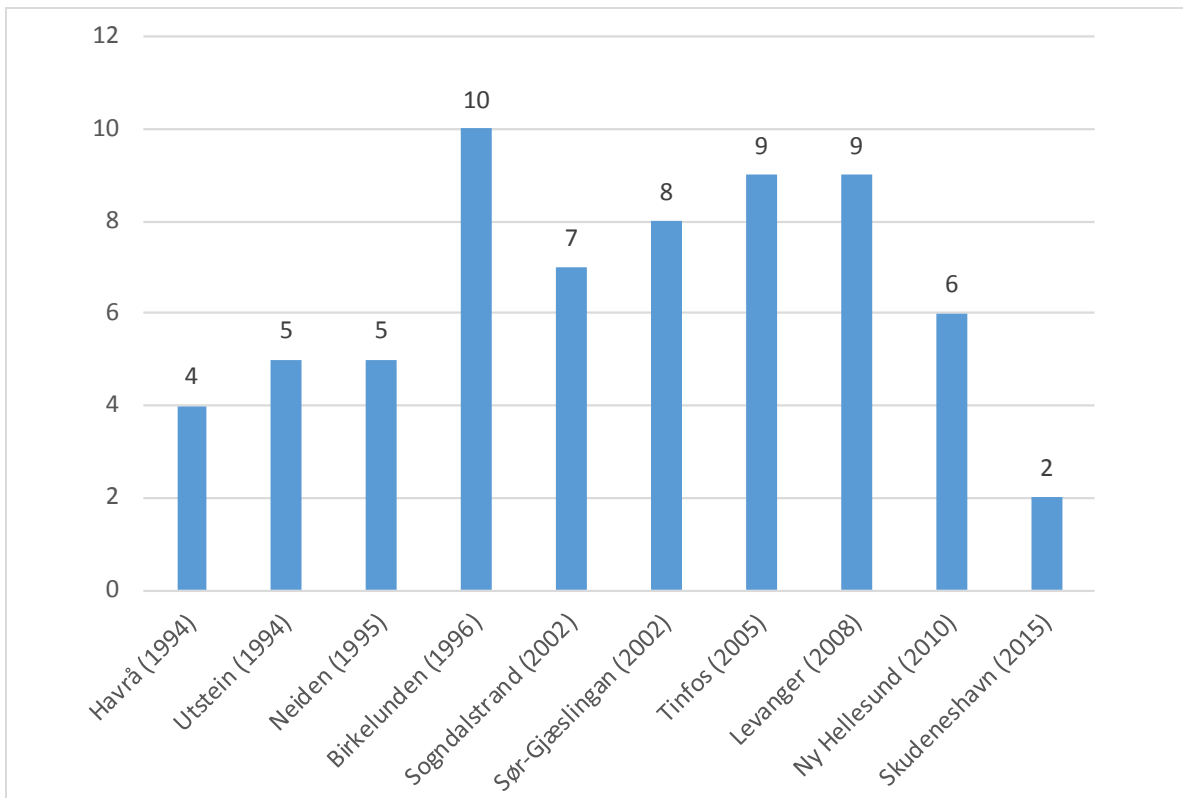


Figur 2 Oversikt over kulturmiljøfredninger som er under behandling eller vedtatt.

Figuren over gir en oversikt over kulturmiljøer som Riksantikvaren har foreslått fredet, og hvor i frednings- og forvaltningsprosessen disse ligger. Fredningsforskriftene for Skudeneshavn og Levanger ligger i Klima- og miljødepartementet for ferdigstilling og vedtak. De øvrige kulturmiljøene er vedtatt fredet og skal forvaltes regionalt og lokalt i henhold til forskriften.

Kulturmiljøene har forskjellig karakter, og problemstillingene knyttet til områdene har vært ulike. Riksantikvaren poengterer at det har vært *en utvikling fra de første kulturmiljøene ble fredet til de siste*, både med hensyn til hvilke typer miljøer som fredes, metodisk tilnærming til gjennomføring/prosess, utarbeidelse og innhold i fredningsforskrift og forvaltningsplan.

De ti kulturmiljøfredningene som er gjenstand for denne evalueringen er Havrå, Utstein, Skoltebyen i Neiden, Birkelunden i Oslo, Sogndalstrand, Sør-Gjøeslingen, Tinfos og Ny Hellesund. Levanger og Skudeneshavn ligger til slutføring. Fredningene er svært forskjellige, både når det gjelder fredningsobjektet og prosessene rundt fredningen. Det er et fellestrekk for prosessene at de tar svært lang tid. Figuren under gir en oversikt over tidsbruk fra fredningsprosessen ble igangsatt til fredningsvedtaket foreligger.



Figur 3 Tidsbruk i år ved fredningsprosesser av kulturmiljøer. Levanger og Skudeneshavn er ikke ferdigstilt. Parentesen angir året for oppstart av fredningsprosessen.

Nedenfor oppsummerer vi kort de respektive fredningsprosessene.<sup>8</sup>

### Havrå

Havrå er et helhetlig vestnorsk klyngetun med tilliggende landbrukslandskap i Osterøy kommune i Hordaland. I dag er det åtte bruk på Havrå. Gårdsdriften ble gradvis avviklet fra 1950-årene og utover. Driftsmetodene som ble brukt på gården i 1950-årene er en viktig historisk referanse, og dette ligger til grunn for fredningen. Området som er fredet, dekker et areal på ca. 2000 dekar. Innenfor området fredet som kulturmiljø etter § 20 ligger også fire enkeltbygninger fredet etter § 15. Området omfatter også automatisk fredede kulturminner (§ 4).

Formålet med fredningen av Havrå er å ta vare på og sikre et nasjonalt kulturhistorisk og arkitektonisk enestående fjordgårdsanlegg. Fredningen har som mål å ta vare på dette kulturmiljøet som en historisk referanse og kilde til kunnskap og forskning om levekår og driftsform knyttet til det førindustrielle landbruket med tilhørende binæringer. Man vil også sikre opplevelsesverdien av Havrå med innmark og utmark.

Prosessene med fredning av Havrå ble påbegynt i 1994, og vedtatt i 1998. Fredningen ble gjennomført av Miljøverndepartementet. Det ble avholdt et informasjonsmøte for grunneierne og drøftingsmøte med representanter fra fylket, Osterøy kommune og fagmiljøer som kjenner Havrå godt. Skisse til fredningsforslag ble deretter sendt til grunneiere og rettighetshavere til en uformell høring i 1995. I 1996 ble fredningsforslaget sendt på formell høring. I 1997 ble fredningsforslaget med høringsuttalelser behandlet i Osterøy kommunestyre som sendte saken videre til departementet samme år. Forskrift om fredning trådte i kraft 4. desember 1998.

<sup>8</sup> Deler av informasjonen som gjengis under er hentet fra <http://www.miljostatus.no/>. For øvrig er oversikten basert på forvaltningsplaner, kongelige resolusjoner, fredningsforskrifter og annen dokumentasjon knyttet til de ulike kulturmiljøene.

## Utstein

Utstein kulturmiljø består av et kulturlandskap og et kloster i Rennesøy kommune i Rogaland. Klosteret er det best bevarte klosteranlegget i Norge fra middelalderen, og er midtpunktet i det fredede området. Området har vært både høvdingsete, kongsgård, kloster og herregård på Utstein. Området inneholder kulturspor etter bosetning og jordbruksaktivitet fra steinalderen fram til i dag. Det særpregede kulturlandskapet som er formet av jordbruket slik det har vært drevet i generasjoner, er en viktig grunn til fredningen. Det fredede området omfatter eiendommer som er i drift som gårdsbruk også i dag. Det dekker et areal på om lag 2 500 dekar. I tillegg omfatter fredningen også en sone i sjøen utenfor det fredede landarealet. Området er fredet etter § 20, men omfatter også automatisk fredete kulturminner etter § 4.

Formålet med fredningen er å sikre og ta vare på et særpregede kulturmiljø ved Utstein Kloster. Det er helheten i området, det åpne landskapet med de lange historiske linjene og samspillet med det restaurerte klosteret omgitt av store løvtrær, som gjør at området står fram som et nasjonalt unikt og særpregede kulturmiljø. Området har beitemark med kulturhistoriske, landskaps- og landbruksmessige elementer av særlig nasjonal verdi. Dette omfatter overordnede trekk i kulturmiljøet og landskapsbildet, viktige enkeltelementer og sammenhengen mellom disse elementene.

Fredningen av Utstein ble påbegynt i 1994, og vedtatt i 1999. Fredningen ble gjennomført av Miljøverndepartementet. Lokal prosess med informasjonsmøte og høring ble gjennomført i 1995–1996. Forskrift om fredning trådte i kraft 17. desember 1998.

## Skoltebyen i Neiden

Skoltebyen er Neidensamenes gamle sommerboplass og senere faste boplass, og ligger i Sør-Varanger kommune i Finnmark. Den skoltesamiske/østsamiske kulturhistorien er en særegen del av Nordkalotten og Skandinavias historie. I Neiden har hovedboplassen til den vestligste av de østsamiske siidaene fått ligge relativt urørt, slik at sporene etter tidligere tiders bruk er intakte. I fredningsområdet inngår en rekke kulturminner, hvorav flere er automatisk fredet (§ 4). Blant disse er en ortodoks gravplass, ruiner etter en røykbadstu, 16 gammetufter og det ortodokse St. Georgskapellet som er 13 kvadratmeter stort. I tillegg finnes også en rekke naturlige terrengtrekk med tilhørighet til ortodoks religionsutøvelse, blant annet dåp. Kulturmiljøet dekker et areal på ca. 230 700 m<sup>2</sup>, hvorav ca. 135 200 m<sup>2</sup> utgjøres av landjord og ca. 95 500 m<sup>2</sup> av elveløp.

Formålet med fredningen av Skoltebyen er å bevare området kulturhistoriske, religiøse og landskapsmessige verdier. Skoltebyen kan karakteriseres som det viktigste kulturminneområde for den østsamiske historien og for den gjenlevende østsamiske kulturen i Norge. Fredningen skal forhindre en bruk av området som forringer disse verdiene, og samtidig legge til rette for en bruk som kan bidra til formidling, vedlikehold og utvikling av østsamisk kultur. Fredningen skal ikke påvirke laksefisket i Neidenelven eller annen næringsvirksomhet i området.

Fredningsprosessen ble påbegynt i 1995 av daværende Samisk kulturminneråd, gitt den samiske tilknytningen. Prosessen ble fullført av Riksantikvaren i 1999–2000, og vedtatt av Miljøverndepartementet senere samme år. Sametinget er forvaltningsmyndighet for det fredede området. Fredningsforskriften trådte i kraft 22. september 2000.

## Sogndalstrand

Tettstedet Sogndalstrand i Sokndal kommune i Rogaland har røtter tilbake til slutten av 1700-tallet som ladested. Sogndalstrand fikk formell status som ladested i 1798, og hadde sin storhetstid omkring 1875. De neste hundre årene var det få endringer og liten utvikling på stedet.

Sogndalstrand er derfor en sjelden og viktig dokumentasjon på en norsk kystby fra den før-industrielle tiden. Store deler av kulturlandskapet er tatt godt vare på, og gir et innblikk i et såkalt byjordbruk. De siste årene har det kommet nytt liv i det gamle ladestedet, og de fleste husene er pusset opp. Sogndalstrand Kulturhotell har kommet på plass, og flere småbutikker holder åpent om sommeren. Det er omlag 140 fastboende på Sogndalstrand. Innbyggertallet stiger på sommeren, ettersom nesten halvparten av husene er feriehus. Innenfor området var det variasjoner med hensyn til verneverdier og hva som kan aksepteres av endringer og nye tiltak. Området ble derfor delt inn i forskjellige vernesoner med forskjeller i innretningen av forvaltningen.

Formålet med fredningen av Sogndalstrand er å bevare et kyst-tettsted av nasjonal verdi, utviklet i den førindustrielle perioden bl.a. på basis av sjøbruk og jordbruk. Strukturene i bebyggelse og jordbrukslandskap er i liten grad endret siden siste halvdel av 1800-tallet. Både overordnede trekk i miljøet, enkeltelementer og sammenhengen mellom disse skal bevares. Store deler av kulturlandskapet rundt Sogndalstrand har helt siden 1970-tallet vært under press fra hus- og hytteutbygging. Dette er en sentral del av bakgrunnen for fredningen av kulturmiljøet.

Fredningsprosessen ble påbegynt i 1998, og vedtatt i 2005. Sogndalstrand ble imidlertid midlertidig fredet allerede i 1994. Fylkeskommunen i Rogaland hadde ansvar for den lokale fasen av fredningsprosessen. Den lokale prosessen varte fram til 2000, og ble gjennomført med et samarbeidsorgan med de viktigste interessentene representert. I denne saken ble forslag til forvaltningsplan utarbeidet av Riksantikvaren etter den lokale prosessen. Den sentrale høringen ble gjennomført i 2004. Fredningsforskriften trådte i kraft 24. juni 2005.

## Birkelunden

Birkelunden i Oslo kommune ble bygget ut som boligområde for arbeiderklassen under industrialiseringen og den sterke byveksten i andre halvdel av 1800-tallet, og er et helhetlig og godt eksempel på 1800-tallets byplanlegging og murgårdsarkitektur. Området har store arkitektoniske og kulturhistoriske kvaliteter knyttet til en tidstypisk byplan med tett kvartalsbebyggelse, offentlige parker og institusjoner som kirke og skole. Det fredede området består av 15 kvartaler bestående av 139 bygårder, Paulus kirke, Grünerløkka skole, og parken Birkelunden. Området er fredet etter § 20, men omfatter også en § 15-fredning av trapperom i 16 bygårder.

Formålet med fredningen av Birkelunden kulturmiljø er å sikre og bevare et bymiljø fra annen halvdel av 1800-tallet av nasjonal interesse når det gjelder byplanhistorie, kulturhistorie og arkitektur. Fredningen skal sikre at helheten og sammenhengen i området bevares, herunder områdets bystruktur, som består av et rutennett med murgårdskvartaler og gateløp med parken Birkelunden i sentrum, flankert av Grünerløkka skole og Paulus kirke, slik strukturen framstår i overensstemmelse med den opprinnelige byplanen for området. Fredningen skal også sikre strukturen innenfor de enkelte kvartalene, samt de opprinnelige og eldre bygningenes utvendige arkitektur, materialbruk og detaljering gjennom bevaring av eksteriøret.

Fredningsprosessen ble startet 1996 og vedtatt i 2006. Riksantikvaren hadde ansvaret for gjennomføring av fredningen, i tett samarbeid med Byantikvaren i Oslo. Det ble gjennomført flere høringsrunder, både blant berørte parter og beboere, og internt i Oslo kommune. Oslo kommune behandlet saken i 2003. Riksantikvaren sendte saken på sentral høring i desember 2004, og Miljøverndepartementet mottok saken fra Riksantikvaren i november 2005. Forskrift om fredning trådte i kraft 28. april 2006.

## Sør-Gjæslingen

Sør-Gjæslingen er et fiskevær i Vikna kommune i Nord-Trøndelag, og er et eksempel på mange hundre års værhistorie langs kyst-Norge. I sin tid var dette et av de største og viktigste fiskeværerne sør for Lofoten. Fire–fem tusen fiskere var samlet her i sesongen for skreifisket. Verdiene i kulturmiljøet er knyttet til et mangfoldig og særpreget bygningsmiljø bestående av rorbuer, fiskemottak, salteri, trandamperi, forsamlingshus, skole, brygger, moloer og rekker av fiskehjell samt væreierboligen. Verneverdiene knytter seg også til andre spor i kulturlandskapet og skal vise de funksjonelle sammenhenger mellom landareal og hav, dvs. menneskers bruk og høsting av havets ressurser og jordbruksdrift på marginale vilkår. Sør-Gjæslingen var et levende fiskevær fram til 1978. Det er ingen fastboende på Sør-Gjæslingen i dag. Kulturmiljøet dekker et areal på 14,22 kvadratkilometer. Det fredete området består av over 80 små øyer og holmer.

Formålet med fredningen er å ta vare på det særegne fiskeværet Sør-Gjæslingen som kilde til kunnskap og opplevelse for dagens og fremtidens generasjoner. Fredningen skal sikre at forholdet mellom naturgrunnlag, næring, levekår, samfunn og den historiske utviklingen av fiskeværet blir bevart for fremtiden. Spesielt viktig er mangfoldet og særpreget i bygningsmiljøet, og andre spor i kulturlandskapet etter utnyttelse av havets ressurser og jordbruksdrift på marginale vilkår. Fredningen skal sikre at framtidig utvikling skjer i tråd med fiskeværrets kulturhistoriske kvaliteter. Både overordnede trekk i miljøet, enkeltelementer og sammenhengen mellom disse skal bevares. Fredningen omfatter land og sjøområder, og deres historiske, funksjonelle og visuelle sammenhenger.

Fredningsprosessen ble opprinnelig varslet i 1995, men stoppet opp. Arbeidet ble gjenopptatt av fylkeskommunen i 2001, hvorpå ny oppstart ble varslet i 2002. Fredningen ble vedtatt i 2010. Nord-Trøndelag fylkeskommune hadde ansvar for den lokale prosessen i samarbeid med en lokal arbeidsgruppe med de viktigste interessentene. Saken ble sendt på lokal høring i 2002 og oversendt Riksantikvaren i 2004. Sentral høring ble gjennomført 2009 og saken ble oversendt Miljøverndepartementet 2010. En av grunnen til at Riksantikvaren brukte så lang tid var at man initierte et utbedringsprogram i 2007, hvor Riksantikvaren bevilget penger og ga råd om istandsetting av de privateide boligene. Fredningsforskriften trådte i kraft 1. oktober 2010.

## Tinfos

Tinfos i Notodden kommune i Telemark er et kompakt og helhetlig kulturmiljø, oppstått med utgangspunkt i den vannkraftbaserte industrietableringen som fant sted i Norge på slutten av 1800-tallet og tidlig på 1900-tallet. Tinfos viser overgangen fra den eldre typen vannkraftbasert industri på 1800-tallet, der kraftbehovet var mer beskjedent, til den såkalte "andre industrielle revolusjon" med stor, kraftkrevende industri. Området omfatter i tillegg til kraftstasjoner, industribygninger og tekniske anlegg også arbeider- og funksjonærboliger og rekreasjonsområder tilknyttet industri-samfunnet. Området er fredet etter § 20, men omfatter også et anlegg fredet etter § 15 og kulturminner etter § 4.

Formålet med fredningen etter kulturminneloven § 20 er å sikre og bevare et særpreget og godt bevart industri- og boligområde med omgivelser, et område som er representativt for industribyggingen og samfunnsutviklingen på slutten av 1800-tallet og fremover. Fredningen skal sikre at helheten og sammenhengen i området blir tatt vare på. Fredningen skal sikre tekniske anlegg, de kulturhistoriske verdiene knyttet til bygningenes eksteriør samt hovedstrukturen i hager og grøntanlegg. Formålet med fredningen etter kulturminneloven § 15 av interiørene i kraftstasjonen Tinfos 2 med tilhørende ventilhus, er å sikre de meget godt bevarte interiørene med turbiner, ventiler, tekniske installasjoner, arkitektoniske detaljer og fast inventar.

Fredningen ble opprinnelig varslet i 1996, men ble stilt i bero. Prosessen kom i gang igjen i 2005, og fredningen ble vedtatt i 2014. Telemark fylkeskommune hadde ansvar for gjennomføring av fredningsprosessen lokalt. Denne fasen varte fram til 2008, og ble gjennomført av en representant



for fylkeskommunen i samarbeid med en lokal arbeidsgruppe. Den lokale prosessen skapte en konflikt med lokale beboere som medførte at Riksantikvaren i sin behandling gjennomførte nye folkemøter. I 2011 ble saken oversendt Klima- og miljødepartementet. Forskrift om fredning trådte i kraft 20. juni 2014.

### **Ny-Hellesund**

Ny-Hellesund er en øygruppe i Søgne kommune i Vest-Agder, og er en av de mest kjente og viktigste blant de bevarte uthavnene langs Sørlandskysten. Som uthavn var Ny-Hellesund en viktig forsyningshavn, stoppested og nødhavn for den nasjonale og internasjonale seilskipsflåten i handelsfart mellom Nord- og Østersjøområdene på 1600-, 1700- og 1800-tallet. Det opprinnelige bygningsmiljøet er svært intakt, og kulturmiljøet i Ny-Hellesund illustrerer godt hvilke sosiale funksjoner en uthavn langs sørlandskysten hadde fra cirka 1650 til 1880. Rundt seilskutene som lå i opplag i uthavnene oppsto handel, skole, gjestgiveri og andre sekundærnæringer. Dette har fått varige uttrykk i en karakteristisk byggeskikk, der husene ofte ligger i sjøkanten, med fasaden rettet mot et sund eller havnebassenget. Det området som er fredet, består av øyene som omrammer Hellesundet og Olavsundet. Kulturmiljøet dekker cirka 301 dekar landareal og 169 dekar sjøareal, totalt 470 dekar. Fredningen omfatter helt eller delvis 72 eiendommer.

Formålet med fredningen er å ta vare på en uthavn på Agder-kysten som kilde til kunnskap og opplevelse for dagens og fremtidens generasjoner. Fredningen skal også sikre særtrekkene ved uthavnen, og for ettertiden sikre det særegne bevarte kulturmiljøet, som er av nasjonal verdi, utviklet med basis i maritime næringer som losing, oversjøisk skipsfart, handel- og gjestgivervirksomhet, samt et marginalt jordbruk og kystfiske. Fremtidig forvaltning skal særlig ivareta de kulturhistoriske og arkitektoniske verdiene ved kulturminnene knyttet til seilskipsperioden, og de historiske, funksjonelle og visuelle sammenhengene mellom disse. På samme måte skal fredningen ivareta de kulturhistoriske og arkitektoniske verdiene som knytter seg til uthavnssamfunnets overgang til primærnæringer som jordbruk og fiske ved seilskipsperiodens utløp, og siden fritidsbebyggelse fra 1920- og 1930-tallet og etterkrigstiden.

Fredningsprosessen som lå til grunn for fredningsvedtaket ble startet opp i 2010, og vedtatt i 2016. Forberedelsene til denne kulturmiljøfredningen har imidlertid pågått i 15 år. Vest-Agder fylkeskommune foreslo allerede i 1995 at Ny-Hellesund skulle fredes som kulturmiljø. Riksantikvaren var enig i forslaget faglige innhold, men hadde på det tidspunktet ikke kapasitet til å starte en fredningsprosess. Fredningsprosessen ble gjennomført i et samarbeid mellom Riksantikvaren og Vest-Agder fylkeskommune. Vest-Agder fylkeskommune laget i samråd med Riksantikvaren forslag til forvaltningsplan. Lokal og sentral høring ble gjennomført i hhv. 2014 og 2015, før saken ble oversendt til Klima- og miljødepartementet i 2016. Fredningsforskriften trådte i kraft 21. oktober 2016.

### **Levanger**

Det aktuelle området omfatter en del av sentrum av Levanger, i Levanger kommune i Nord-Trøndelag. Bebyggelsen i Levanger sentrum er særpreget og unik i nasjonal sammenheng, særlig trebygningene i sveitser- og jugendstil. I Midt-Norge finnes det i dag nesten ingen intakte trehusmiljøer fra perioden 1896–1904. Levanger sentrum har bevart mye av særpreget som treby fra denne tiden. Den foreslåtte fredningen gjelder eksteriør, og hovedvekten er gatenes fasader som en del av et samlet trehusmiljø. Forslaget omfatter alle utvendige arealer og eksteriøret til alle byggverk, faste konstruksjoner, anlegg og installasjoner innenfor kartavgrensningen, herunder alle bakgårder, portrom, gategrunn med gateløp, faste dekker, beleg, parker og annen grønstruktur.

Det foreslåtte formålet med å frede deler av Levanger som kulturmiljø er å sikre og bevare et bymiljø av nasjonal verdi som på en god måte viser norsk byutviklingshistorie, med hovedvekt på byplanhistorie, kulturhistorie og arkitektur. Spesielt gjelder dette det sammenhengende lave

trehusmiljøet fra perioden fra 1896 frem til murtvangloven av 1904. Man ønsket i utgangspunktet også å bevare arkeologiske etterreformatoriske kulturlag som dokumenterer urbaniseringen av Levanger fra møtested i vikingtid/ middelalder via den planløse 1700–1800-tallsbyen frem til Levanger blir regulert i 1846. Levanger er et eksempel på en urban utvikling som ivaretar ulike behov i ulike tidsrom.

Fredningsprosessen ble startet opp i 2010. Dette skjedde etter at Riksantikvaren hadde vedtatt en midlertidig fredning av store deler av Levanger i 2008, som ble opphevet i 2010. I 2011 ble det vedtatt en partnerskapsavtale mellom kommunen, Nord-Trøndelag fylkeskommune og Riksantikvaren om samhandling i forbindelse med kulturmiljøfredningen. Forslag til forskrift og forvaltningsplan ble utarbeidet av Riksantikvaren i 2013–2014, før saken ble sendt på lokal høring og til lokal politisk behandling i 2014. Sentral høring og offentlig ettersyn ble gjennomført i 2015, før forslaget om fredning ble sendt fra Riksantikvaren til Klima- og miljødepartementet samme år. Fredningen ligger p.t. til behandling i Klima- og miljødepartementet, og er foreløpig ikke vedtatt.

## Skudeneshavn

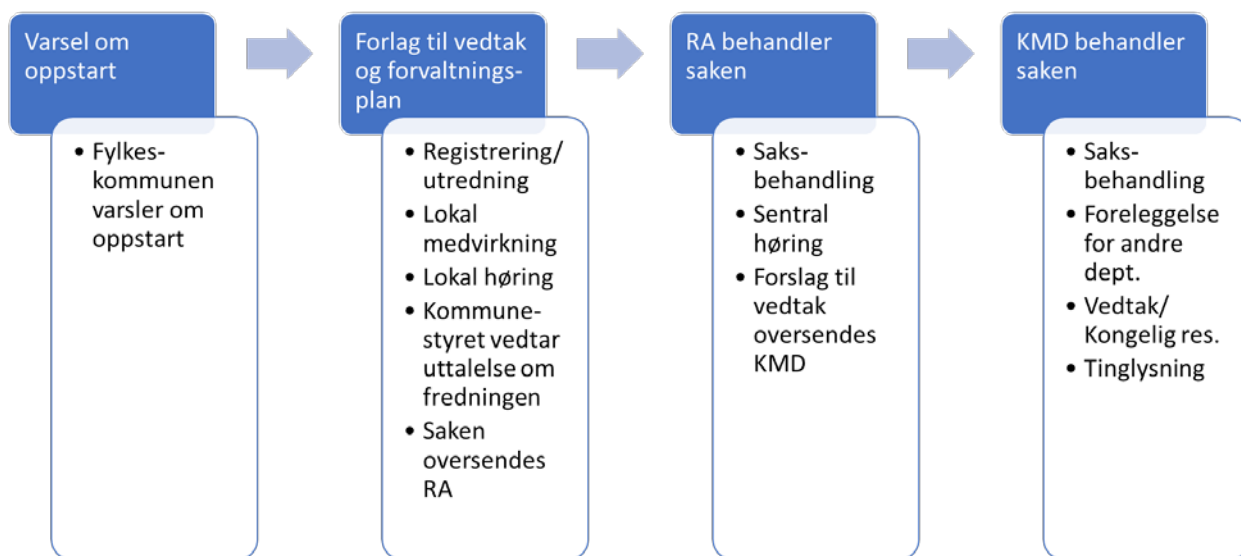
Skudeneshavn er en kystby i Karmøy kommune i Rogaland, med en særpreget og unik bebyggelse i nasjonal sammenheng. Samtidig er den representativ for utviklingen av de norske kystbyer på 1800- og begynnelsen av 1900-tallet. Gamle Skudeneshavn er et av Norges best bevarte trehusmiljø. Gamle Skudeneshavn og Havn utgjør en helhet som på grunn av sosiale, økonomiske og politiske forhold gjennom 200 år har fått hvert sitt karakteristiske uttrykk. Ulikhet i struktur, bruk og vernehistorie har bidratt til at det er forskjeller med hensyn til grad av utviklingsmuligheter og verneverdi innad i Skudeneshavn. Kulturmiljøet er derfor inndelt i to soner, sone A (Gamle Skudeneshavn) og sone B (Havn). I sone A består bebyggelsen i all hovedsak av bolighus, men også noen næringslokaler. I sone B er flere av byggverkene delt bolig og næring, med hovedvekt på næring.

Det foreslåtte formålet med fredningen er å bevare Skudeneshavn som en kilde til kunnskap og opplevelse for dagens og fremtidens generasjoner, og som ressurs for samfunnsutvikling. Skudeneshavn skal sikres som en unik og godt bevart kystby, som viser hvordan et sted har utviklet seg fra strandsted basert på sildefiske, til ladested med variert næringsvirksomhet og bymessige funksjoner i perioden 1800–1940. Formålet er videre å bevare Skudeneshavn som et godt eksempel på byutviklingshistorie, med hovedvekt på de byggverk og strukturer som forteller om utviklingen av de bymessige funksjonene knyttet til offentlige tjenester, forretningsvirksomhet, frivillig organisasjonsliv og industrialiseringen av samfunnet. Fredningen skal også sikre de kulturhistoriske og arkitektoniske verdiene i byggverkene eksteriør, og strukturer som gateløp, havnebasseng, kaier, brygger, allmenninger, park, hager og annen grønnstruktur. De historiske, funksjonelle og visuelle sammenhengene skal særlig ivaretas. Fredningen skal ikke være til hinder for at Skudeneshavn opprettholdes og videreføres som en levende by med boliger, handel og annen næringsvirksomhet.

Fredningsprosessen ble startet i 2015. Fredningsprosessen ble gjennomført som et samarbeid mellom Karmøy kommune, Rogaland fylkeskommune og Riksantikvaren, i en partnerskapsmodell lik den som ble brukt i Levanger. Forslag til forskrift om fredning av Skudeneshavn med utkast til forvaltningsplan ble lagt ut til offentlig ettersyn av Riksantikvaren i 2015. Riksantikvaren gjorde en samlet vurdering av høringsuttalelsene og kom på denne bakgrunn frem til at både forskrift og forvaltningsplan skulle endres og sendes på ny høring. Nytt utkast til forskrift og forvaltningsplan og andre gangs lokal høring og ettersyn ble gjennomført i 2016. Sentral høring ble gjennomført i starten av 2017. Riksantikvaren oversendte forslaget om fredning til Klima- og miljødepartementet for videre behandling i juni 2017. Fredningen er foreløpig ikke vedtatt, og ligger p.t. til behandling i Klima- og miljødepartementet.

## 5.2 Erfaringer fra fredningsprosessene

Fredningsprosessenes fellestrekk er først og fremst at de i hovedsak følger en formell prosess som i prinsippet er lik for alle fredningssakene, basert på § 22, men med enkelte utvidelser. Figuren under viser hovedtrinnene i denne prosessen.



Figur 4 Saksgang i en fredningsprosess

### **Oppstartsvarsel**

Varsel om igangsetting av fredning er den formelle oppstarten av den lokale prosessen. Dette varselet skal gå ut til alle som er berørt av fredningen og blir også kunngjort i lokale medier. I mange av fredningene har det vært forutgående prosesser. Flere fredningsprosesser har i praksis vært startet opp to ganger, i den forstand at det ble sendt ut varsel om oppstart på et tidlig tidspunkt uten at prosessen ble videreført. Dette kan ha forskjellige årsaker, men forklares ofte med kapasitetsmangel i kulturminneforvaltningen. Sogndalstrand og Tinfos er eksempler på fredningsprosesser som måtte restarteres. I andre fredningsprosesser er det i forkant gjennomført midlertidige fredninger, f.eks. Ny Hellesund og Levanger.

Normalt gjennomføres den lokale prosessen i et samarbeid mellom de ulike forvaltningsnivåene, men med den lokale kulturminneforvaltningen i førerretet. Det er Riksantikvaren som har det overordnede ansvaret for fredningssaken, men det legges stor vekt på lokal involvering. Plassering av oppgaver kan derfor variere fra sak til sak. Plassering av oppgaver kan også variere innad i saken avhengig av hvor man er i prosessen. Den lokale prosessen omfatter utarbeidelse av forslag til fredning og et forslag til forvaltningsplan for fredningen. I den lokale prosessen gjennomføres også møter med berørte interessenter og lokale høringsrunder. I de siste fredningssakene har en avveklet noe fra denne praksisen ved at Riksantikvaren har hatt en mer framtrædende rolle, også i den lokale prosessen.

De første fredningsprosessene (Havrå og Utstein) ble gjennomført i regi av det daværende Miljøverndepartementet. Ved fredningen av Skoltebyen i Neiden var det daværende Samisk kulturminneråd som stod for den lokale prosessen. Tinfos og Sogndalstrand ble gjennomført av fylkeskommunen. I andre tilfeller, som f.eks. Levanger og Skudeneshavn ble den lokale fredningsprosess gjennomført av Riksantikvaren, men i samarbeid med fylkeskommune og kommune. I begge tilfeller ble det engasjert en lokal prosjektleder som var plassert i kommunen. Hvorvidt Riksantikvaren selv tar ansvar for en lokal prosess vurderes i hvert enkelt tilfelle, og opp mot om fylkeskommunen melder f.eks. manglende kompetanse og/eller manglende kapasitet.

### **Offentlig ettersyn og lokal høring**

I den lokale prosessen utarbeides forslag til fredningsforskrift og forvaltningsplan. Det gjennomføres medvirkningsprosesser overfor berørte underveis i prosessen, og en lokal høring og offentlig ettersyn når forslag til fredningsforskrift og forvaltningsplan foreligger. Medvirkningsprosessene kan variere i omfang og innretning, men er viktige for å få gode innspill til en hensiktsmessig operasjonalisering av fredningens formål og for å sikre fredningens legitimitet. Prosessene kan gjennomføres på forskjellige måter og bør tilpasses situasjonen i den enkelte fredningssak.

De lokale prosessene har utviklet seg over årene, særlig når det gjelder vektlegging av medvirkning av berørte. Flere av våre informanter trekker fram betydningen av en god forankring av formålet med fredningen og en forståelse for de berørtes behov som viktige grunnlag for en god lokal prosess. I flere av prosessene har det underveis vært konflikter, f.eks. Sør-Gjæslingan, Tinfos og Levanger.

Graden av konflikter kan påvirke framdriften i de påfølgende fasene. Hvis konflikter ligger uløste når saken kommer til behandling hos Riksantikvaren, kan det føre til at prosesstrinn må gjentas, f.eks. nye runder med medvirkning. Dette skjedde f.eks. i Tinfos-prosessen.

I prinsippet skal arbeidet med utkast til vedtak og forvaltningsplan gå parallelt og forslag til forvaltningsplan skal foreligge samtidig med forslag til vedtak. Det er flere eksempler på at forvaltningsplanen ikke er blitt utarbeidet etter denne prosedyren. Dette gjelder de tidligere fredningssakene. I fredningen av Sogndalstrand ble forvaltningsplanen først laget etter at forslag til fredningsforskrift forelå, og når det gjelder fredningen av Birkelunden så ble det aldri utarbeidet en helhetlig forvaltningsplan. Det er nå praksis at forvaltningsplanen utarbeides lokalt og i sammenheng med utarbeidelse av fredningssaken. Dette for å sikre godt samsvar mellom fredningens formål og den forvaltningspraksis som etableres. I den grad et fredningsvedtak endres vesentlig i sammenheng med den sentrale saksbehandlingen mener våre informanter at forvaltningsplanen også bør oppdateres for å speile disse endringene. Da Tinfos ble fredet ble innholdet i fredningssaken endret under den sentrale saksbehandlingen uten at forvaltningsplanen ble oppdatert. Dette reduserer dens verdi som grunnlag for forvaltningen. En mulig årsak til at planen ikke er revidert er en uklarhet om hvem som har ansvaret for dette.

### **Kommunestyrets behandling**

Når den lokale prosessen er fullført, vil forslag til fredning og innkomne høringsuttalelser oversendes kommunen for politisk behandling. Hvis innkomne uttalelser fører til en skjerpning av fredningen må ny høringsrunde gjennomføres. Etter kommunens behandling og eventuelle revideringer som følge av denne oversendes saken til Riksantikvaren.

### **Riksantikvarens behandling**

Riksantikvaren vurderer forslaget til fredningsforskrift, utkastet til forvaltningsplan og de innkomne uttalelser. På dette grunnlag kan Riksantikvaren gjøre nye undersøkelser og vurdere om forslaget skal justeres. Hvis justeringen innebærer en skjerpelse av fredningen, må saken på ny lokal høring. Hvis justeringer ikke medfører skjerpelse er dette ikke nødvendig. Per i dag er det Fredningsseksjonen i Kulturminneavdelingen som har ansvar for kulturmiljøfredninger, men de trekker på kompetanse fra andre avdelinger ved behov, som f.eks. juridisk seksjon.

### **Sentral høring**

Riksantikvaren sender også saken ut på høring sentralt. Fredningssaken sendes da til nasjonale aktører som en vurderer har interesser i den aktuelle fredningssaken. Den sentrale høringen kan også føre til justeringer i fredningssaken og eventuelt ny lokal høring.

### **Behandling i Klima- og miljødepartementet**

Etter at saken er ferdigbehandlet hos Riksantikvaren sendes den til Klima- og miljødepartementet. Også her gjennomgås fredningsforslaget. I departementet ser man ofte behov for at sakene utdypes og presiseres for å svare ut politiske spørsmål og tydeliggjøre begrunnelsene for fredningen. Det pågår da en prosess mellom Riksantikvaren og departementet. Denne kan variere i omfang. I de senere år er det f.eks. blitt økende oppmerksomhet rundt de samfunnsøkonomiske konsekvensene av fredningsvedtak. Når saken vurderes å være godt nok belyst, forelegges saken de andre departementene. Deretter legges saken fram for Kongen i statsråd. Når fredningen er vedtatt kunngjøres og tinglyses den.

## **5.3 Erfaringer fra forvaltningen**

En kulturmiljøfredning er gjerne soneinndelt. Ulikhet i struktur, bruk og vernehistorie bidrar til at det er forskjeller med hensyn til grad av utviklingsmuligheter og verneverdi innad i sonene. Vurderingen av eventuelle nye tiltak vil være ulik i disse sonene. Hvilke endringer som kan tillates må i hvert enkelt tilfelle (hver sak) ses opp mot helheten i kulturmiljøet og hvilke kulturhistoriske verdier tiltaket kan styrke eller komme i konflikt med. Hver bygning eller objekt er del av et helhetlig miljø. Det er denne helheten i kulturmiljøet som skal bevares. For mange endringer i detaljene vil endre uttrykket av helheten.

I en forvaltningsplan gis det føringer i forhold til hva man kan gjøre av tiltak i de respektive sonene i forhold til nye tiltak, forvaltning, skjøtsel og vedlikehold. Det er bestemmelsene om hva som er tillatt og er ikke uttømmende, men må vurderes i hvert enkelt tilfelle.

Ved søknader kan gis det dispensasjon fra fredningen. For å kunne gi dispensasjon er det to vilkår som må være oppfylt: det må foreligge særlig tilfelle<sup>9</sup> og tiltaket må ikke innebære vesentlig inngrep i kulturmiljøet<sup>10</sup>. Hvis ett av disse vilkårene ikke foreligger, skal søknaden om dispensasjon avslås. Andre forhold som kan begrunne en dispensasjon er tiltak som sikrer fortsatt bruk, universell utforming, brannsikring, istandsetting og restaurering.

Det er noen fellestrekk fra forvaltningen av kulturmiljøfredningene. Dispensasjoner ved mindre vesentlige endringer skal gis uten videre, men det kan være uenighet om hva som utgjør en mindre vesentlig endring. De fleste avslag i utvalget av saker som er gjennomgått har blitt klaget inn for Riksantikvaren, og det er ikke uvanlig at avslag omgjøres. Dette kan indikere at det er litt forskjellige oppfatninger mellom de regionale vernemyndighetene og Riksantikvaren om hvor strengt vernehensyn skal vektlegges/hvilke tiltak som er å regne som en vesentlig endring.

Figuren under gir en oversikt over saker og utfall for noen av kulturmiljøene. Dette for å gi et inntrykk av mønstre i praksis.

---

<sup>9</sup> Med særlig tilfelle menes bl.a. tiltak som er nødvendig av hensyn til formålet med fredningen, eller tiltak av vesentlig samfunnsmessig betydning.

<sup>10</sup> Vi bruker i denne rapporten begrepet vesentlig/mindre vesentlig endring for å beskrive vurderinger av hvorvidt omsøkte tiltak medfører vesentlige inngrep i de fredede kulturminnene.

Vurdering av hovedart for omsøkte tiltak	Birke- lunden	Sogndal-strand	Tinfos	Levanger	Ny-Hellesund
Vesentlig inngrep	12	10	3		6
Mindre vesentlig inngrep	36	22	25		5
Tilbakeføring/ tilpassing	10	14		1	2
Restaurering/ utskiftning	4	26	6		2
Tiltak som følge av bruksendring	2				
<b>Disp. delvis eller helt innvilget</b>	<b>42</b>	<b>45</b>	<b>28</b>	<b>1</b>	<b>6</b>
<b>Avslag</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>1</b>		<b>7</b>
<b>Klager</b>	<b>8</b>				<b>4</b>

Figur 5 Oversikt over dispensasjonssaker og utfall for 5 kulturmiljøfredninger

Summeringen i de tre nederste rekkene samsvarer ikke nødvendigvis med tallene i radene over ettersom enkelte saker omhandler flere tiltakstyper.

Merk at det er et stort spenn i tid fredningene har vært gjeldende. For Birkelunden er det de siste 50 saker siden juni 2013, for Tinfos siden fredningen ble vedtatt fra 2014, for Sogndalstrand de siste 50 saker siden 2009, og for Ny-Hellesund siden vedtak i 2015. Saker fra Levanger gjelder den midlertidige fredningen. Vi har ikke summert sakene, fordi én sak kan være registrert flere ganger.

### **Dialogbasert forvaltning**

Vi får også et inntrykk at forvaltningen ofte er dialogbasert, dvs. at det foregår en dialog i forkant av at en søknad fremmes. Dermed vil tiltaket enten endres slik at det gis dispensasjon, eller tiltaket droppes fordi en vet en ikke får dispensasjon. I praksis betyr det at det sjelden fremmes søknader om dispensasjoner som en ikke allerede vet at vil innvilges.

Forvaltningsplaner virker å være et svakt ledd i forvaltningen. For ett av fredningsområdene foreligger det ikke noen forvaltningsplan, og for et annet brukes den ikke. Det er også eksempler på at forvaltningsplanen er laget i etterkant av fredningsprosessen, ikke parallelt, som er den foretrukne fremgangsmåten, og som nå inngår som fast prosedyre. Det er i utgangspunktet ønskelig at de instanser som skal forvalte et fredningsområde også er involvert i utarbeidelsen av forslaget til fredning og forvaltningsplanen. Dette bidrar til et godt grunnlag for forvaltningen.

# 6 Dybdestudier

I dette avsnittet ser vi nærmere på fredningsprosessen og forvaltningen av de fire kulturmiljøene Birkelunden, Tinfos, Levanger og Skudeneshavn.

## 6.1 Fredningsprosessene

### 6.1.1 Fredningsprosessen for Birkelunden

Fredningsprosessen for Birkelunden ble startet i 1996, og varte i ti år frem til fredningen ble vedtatt i 2006. Denne prosessen har ikke blitt kartlagt systematisk gjennom intervjuer i evalueringen (jf. det metodiske designet for evalueringen). Beskrivelsen av fredningsprosessen som her gis er derfor i stor grad basert på tilgjengelig skriftlig dokumentasjon.

#### ***Bakgrunn og formål med fredningen***

Birkelunden kulturmiljø er et helhetlig og godt eksempel på 1800-tallets byplanlegging og murgårdsarkitektur. Området ble bygget ut som boligområde for arbeiderklassen under industrialiseringen og den sterke byveksten i andre halvdel av 1800-tallet. Området har store arkitektoniske og kulturhistoriske kvaliteter knyttet til en tidstypisk byplan med tett kvartalsbebyggelse, offentlige parker og institusjoner som kirke og skole. Kulturmiljøfredningen av Birkelunden skal i første rekke sikre miljøet gjennom å bevare det opprinnelige.

I fredningsforskriften heter det at hovedformålet med fredningen av Birkelunden kulturmiljø er å sikre og bevare et bymiljø fra annen halvdel av 1800-tallet av nasjonal interesse når det gjelder byplanhistorie, kulturhistorie og arkitektur. Fredningen skal sikre at helheten og sammenhengen i området bevares, herunder området bystruktur, som består av et rutenett med murgårdskvartaler og hovedsakelig likeverdige gateløp med parken Birkelunden i sentrum, flankert av Grünerløkka skole og Paulus kirke, slik strukturen framstår i overensstemmelse med den opprinnelige byplanen for området. Fredningen skal også sikre strukturen innenfor de enkelte kvartalene, herunder bakgårdsbygninger, og så langt som mulig fysiske spor etter opprinnelige eller eldre eiendomsgrenser. Videre skal fredningen sikre de opprinnelige og eldre bygningenes utvendige arkitektur, materialbruk og detaljering gjennom bevaring av eksteriøret. Ikke minst skal fredningen sikre den opprinnelige eller eldre detaljeringen i de offentlige uterommene, og så langt det er mulig i de private uterommene. Fredningen skal iht. forskriften ikke være til hinder for at Birkelunden kulturmiljø skal kunne opprettholdes og videreføres som et levedyktig bymessig boområde med boliger, handel og annen næringsvirksomhet i samme skala som før.

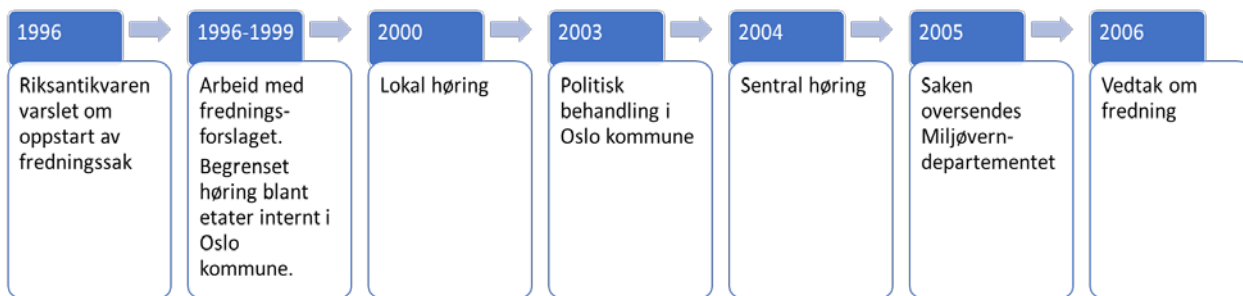
#### ***Fredningens omfang***

Det fredete området består av 15 kvartaler bestående av 139 bygårder, Paulus kirke, Grünerløkka skole, og parken Birkelunden. Iht. forskrift om fredning av Birkelunden kulturmiljø omfatter fredningen etter kulturminneloven § 20 «alle utvendige arealer og eksteriøret til alle byggverk, faste konstruksjoner, anlegg og installasjoner innenfor kartavgrensningen, herunder portrom, gårdsrom, faste konstruksjoner i terrenget som murer, gjerder, trapper o.l., gategrunn med gateløp, faste dekker og beleg, og parker og annen grønnstruktur.» Dette inkluderer også alle gårdsromsbygninger og de offentlige bygningene Paulus kirke, Grünerløkka skole og parkpaviljongen.

På 14 av eiendommene i det fredete kulturmiljøet (fordelt på 16 bygårder) er trapperommene fredet etter kulturminneloven § 15. Fredningen etter § 15 omfatter trapperommene og deres interiør, det vil si trappeløp, dører, vinduer og alle overflater. Formålet med fredningen av trapperommene er å sikre interiøret i et utvalg av de best bevarte trappeoppgangene i murgårdene fra 1800-tallet. Fredningen skal sikre trapperommenes opprinnelige eller eldre utforming og materialbruk.

## Tidslinje

Figuren under gir en oversikt over de viktigste fasene i fredningsprosessen.



Figur 6 Faser i fredningen av Birkelunden

### **Oppstart av fredningsprosessen (1996)**

Riksantikvaren varslet om oppstart av fredningssak etter kulturminneloven § 20 for Birkelunden kulturmiljø i november 1996. Varsel om oppstart ble, i samsvar med kulturminneloven § 22.1, meddelt eiere, lokale lag og foreninger og Oslo kommune i brev, og samtidig kunngjort i avisene Aftenposten, Arbeiderbladet og Norsk lysingsblad. Det kom inn 10 merknader (uttalelser) til fredningsvarselet. Åtte av merknadene var fra etater i Oslo kommune og i tillegg kom det merknader fra AS Oslo Sporveier og Fortidsminneforeningen Oslo og Akershus avdeling.

I forkant av den formelle oppstarten av fredningssaken ble beboere og næringsdrivende i området orientert gjennom et åpent informasjonsmøte arrangert av Riksantikvaren (september 1996), informasjonsbrosjyre som ble sendt ut til alle husstander i det foreslåtte fredningsområdet og informasjonsstander i bydelen. Planene om fredning ble også omtalt i dagspressen og rikskringkastingen.

### **Arbeid med fredningsforslaget (1996–1999)**

I de tre påfølgende årene etter oppstart (1996–1999) foregikk et arbeid med å dokumentere og registrere kulturmiljøet. Dette innbefattet blant annet en inndeling av området bygårder i ulike kategorier. I det endelige forslaget til forskrift var bygårdene delt i tre ulike klasser. Dette har betydning for forvaltningen av kulturmiljøet, og er noe vi vil komme tilbake til senere. Arbeidet ble gjort i samarbeid mellom Riksantikvaren og Oslo kommune ved Byantikvaren. I perioden rundt årsskiftet 1996/1997 etablerte Riksantikvaren og Oslo kommune en samarbeidsgruppe for kulturmiljøfredning av Birkelunden. Arbeidsgruppen besto av representanter fra Riksantikvaren og berørte etater i kommunen. I gruppen deltok representanter for Byantikvaren, Plan- og bygnings-etaten, Bolig- og eiendomsetaten og daværende bydel 5 (Grünerløkka-Sofienberg). Arbeidsgruppen fungerte som et bindeledd mellom Riksantikvaren og Oslo kommune, og hadde status som et rådgivende forum i arbeidet med utarbeidelse av fredningsforskriften og bestemmelsene for kulturmiljøfredningen. I løpet av 1996 og 1997 ble det avholdt 5 møter i arbeidsgruppen, og utkast til forskrift ble lagt frem for gruppen i flere omganger.

I løpet av fredningsprosessen samarbeidet også Riksantikvaren med Byantikvaren i en del enkelt-saker i området gjennom råd og veiledning ved vedlikehold og utbedring og gjennom tildeling av tilskudd til merutgifter ved vedlikehold og istandsetting etter antikvariske retningslinjer.

For å sikre at kommunens synspunkter kom tilstrekkelig frem i arbeidet med fredningsforslaget, ble det vinteren 1998/1999 avholdt en begrenset høringsrunde blant ulike etater internt i Oslo kommune. Denne interne høringsrunden i kommunen var et supplement til de offisielle, lovpålagte høringsrundene som inngår i fredningsprosessen. På denne måten ble det gitt mulighet til å trekke inn de etatene som ikke var representert i arbeidsgruppen. Det interne høringsutkastet ble over-sendt kommunen i november 1998, og kommunens uttalelse forelå i april 1999.



### ***Varsel om fredning av trapperom etter kulturminneloven § 15 (2000)***

Fredningen av Birkelunden kulturmiljø innbefatter også fredning etter kulturminneloven § 15. I juni 2000 ble det varslet fredning etter kulturminneloven § 15 av trapperom i 16 bygårder innenfor kulturmiljøet. Oppstarten ble også kunngjort i Norsk lysingsblad og avisene Aftenposten og Dagsavisen. Det kom inn to merknader til varselet. Merknadene var fra Oslo kommune v/ Byantikvaren og Bolig- og eiendomsetaten.

### ***Lokal høring og politisk behandling i Oslo kommune (2000–2003)***

Forslaget til fredning av Birkelunden kulturmiljø ble sendt på lokal høring i desember 2000. Den lokale høringen omfattet alle eiere og brukere innenfor det foreslåtte fredningsområdet, lokale lag og interesseorganisasjoner og offentlig myndighet på lokalt nivå, herunder ansvarlige fagetater i Oslo kommune. En rekke instanser fikk saken til uttalelse i den lokale høringsrunden. Det kom inn seks uttalelser til den lokale høringen.

Deretter oppsummerte og vurderte Riksantikvaren de innkomne høringsuttalelsene, og oversendte sine vurderinger av disse sammen med forslag til fredningsforskrift til politisk behandling i Oslo kommune, i tråd med kulturminneloven § 22.3. Dette ble gjort i mai 2003. Uttalelse fra byrådet i Oslo forelå i desember 2003.

### ***Sentral høring (2004–2005)***

De innkomne høringsuttalelsene og bystyrets vedtak ble lagt til grunn for videre bearbeidelse av forslaget til forskrift, som deretter ble lagt frem for sentral høring. Den sentrale høringen omfattet berørte statlige forvaltningsorganer og berørte sentrale lag og interesseorganisasjoner. Riksantikvaren sendte saken på sentral høring i desember 2004. Det kom inn syv uttalelser i den sentrale høringsrunden.

### ***Oversendelse til Miljøverndepartementet og vedtak om fredning (2005–2006)***

Miljøverndepartementet mottok saken fra Riksantikvaren i november 2005. Utkast til kongelig resolusjon og forskrift ble forelagt Finansdepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Kultur- og kirke departementet, Kunnskapsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Samferdselsdepartementet. Forskrift om fredning av Birkelunden kulturmiljø trådte i kraft i april 2006.

### **Erfaringer og synspunkter på prosessen**

Representantene for Byantikvaren og Riksantikvaren som har blitt intervjuet i forbindelse med fredningen av Birkelunden kulturmiljø har først og fremst fortalt om forvaltningen av kulturmiljøet etter vedtaket ble fattet (dette kommer vi tilbake til i kapittel 7.2). I den grad dette har blitt omtalt i intervjuene, betegnes samarbeidet mellom Riksantikvaren og Oslo kommune ved Byantikvaren som nært og velfungerende. Fra både Riksantikvar- og Byantikvarhold oppgis det også at det var en god prosess overfor grunneierne og beboerne på Birkelunden, i form av informasjon og involvering. Det blir også påpekt at fredningen ikke berørte interiør (bortsett fra trapperom i 16 gårder), og at beboerne derfor fikk en trygghet om at miljøet ble bevart, samtidig som de fikk en viss frihet og mulighet til å søke tilskudd for tilbakeføring mv.

Det blir også påpekt at «murbyen» i Oslo på fredningstidspunktet var underlagt et nokså strengt vern gjennom kommunens generelle reguleringsbestemmelser (murbyen ble tilskrevet nasjonal verdi i Kongelig resolusjon til Oslos kommuneplan av 1992), og at den forvaltningsmessige avstanden mellom Birkelunden og den øvrige murbebyggelsen i Oslo kommune derfor var begrenset. Slike likheter gjaldt eksempelvis regler for balkonger ut mot gate, og større inngrep mot bakgårder. For beboerne på Birkelunden ble det imidlertid strengere bestemmelser knyttet til å bevare og bruke opprinnelige materialer og originale vinduer, blant annet.

## Kort oppsummering med vår vurdering

Fredningsprosessen for Birkelunden strekker seg langt tilbake i tid, og denne evalueringen har ikke hatt som formål å gi en detaljert redegjørelse for utfordringer og suksesskriterier knyttet til denne prosessen. Både dokumentstudier og utsagn i intervjuer indikerer imidlertid at fredning av Birkelunden var en grundig prosess, med informasjonsdeling i forkant og bred involvering underveis i prosessen, hvor mange har fått mulighet til å uttale seg. Dette ble ivaretatt både gjennom en intern høringsrunde i kommunen, samt lokal høring og offentlig ettersyn, og sentral høring. Samarbeidet mellom Riksantikvaren og Oslo kommune fremstår også som konstruktivt, herunder arbeidet i samarbeidsgruppen som jobbet med fredningsforslaget de første årene etter oppstarten av fredningsprosessen.

Fredningen fikk etter sigende hovedsakelig positiv respons av eiere og beboere på Birkelunden. Dette kan trolig tilskrives at fredningen ikke representerte et markant skifte sammenlignet med forvaltningen av den øvrige murbebyggelsen i Oslo på dette tidspunktet, at fredningen ikke berørte interiør (med unntak av trapperom i 16 gårder), og at beboerne derfor fikk en trygghet om at miljøet ble bevart, samtidig som det ble gitt mulighet til å søke tilskudd for endring, tilbakeføring, restaurering, el.

I den grad evalueringen har avdekket utfordringer eller mangler i prosessen, er den totale tidsbruken i fredningsprosessen et slikt punkt. Det tok 10 år fra fredningen ble varslet til vedtak forelå. Tidslinjen og gjennomgangen som er presentert over gir ikke klare indikasjoner på hva som har forårsaket denne tidsbruken. Både de første (1996–2000) og de siste årene (2004–2006) av fredningsprosessen later til å ha hatt en jevn fremdrift. Det er imidlertid uklart hvorfor det tok tre år fra den lokale høringen ble gjennomført i 2000 til saken ble oversendt til politisk behandling i Oslo kommune i 2003.



Birkelunden. Foto: Ingimundur Eyolfson (1872–1939), Eier: Riksantikvaren

## 6.1.2 Fredningsprosessen for Tinfos

Fredningen av Tinfos ble opprinnelig varslet i 1996, men ble stilt i bero som følge av kapasitetsbrist hos Telemark fylkeskommune, som lokal vernemyndigheten. Prosessen kom i gang igjen i 2005 og fredningen ble vedtatt i 2014.

### **Bakgrunn og formål med fredningen**

Vannkraft og skog er naturressursene som lå til grunn for etableringen av virksomhet ved Tinnefossen. En forsiktig utnyttelse av ressursene startet på slutten av 1700-tallet, men først på slutten av 1800-tallet og tidlig på 1900-tallet ble industrimiljøet etablert med kraftstasjoner, tresliperi, papirfabrikk, administrasjonsbygninger og boliger. Tinfos viser overgangen fra den eldre typen vannkraftbasert industri på 1800-tallet, der kraftbehovet var mer beskjedent, til den såkalte "andre industrielle revolusjonen" med stor, kraftkrevende industri, men omfatter også arbeider- og funksjonærboliger og rekreasjonsområder tilknyttet industrisamfunnet.

### **Fredningens omfang**

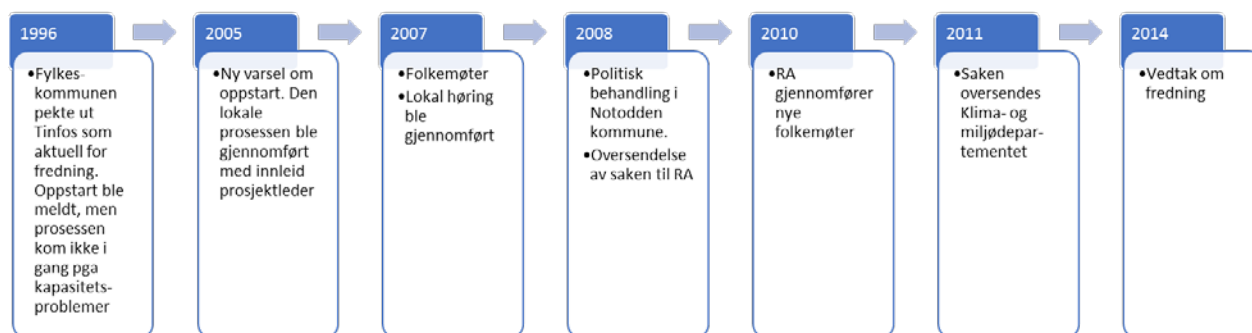
Ved fossen ligger tre generasjoner kraftverk, fra 1900, 1911 og 1955. Kraftverkene i Tinnelven ble en hindring for tømmerfløtingen ned vassdraget. Det ble derfor bygget flere tømmerrenner for å frakte tømmeret forbi inntaket til kraftstasjonene i elven. I 1959 ble disse koblet sammen av en tømmerrenne, ca. 4,2 km lang.

Rundt kraftanleggene og fossen ligger industribygninger som er fra slutten av 1800-tallet og fra tidlig på 1900-tallet. I 2011 flyttet Tinfos AS over i en ny administrasjonsbygning, tegnet av arkitekt Bjørn Aase, Ljøterud-Ødegård Kongsberg AS. Bygningen er plassert der det tidligere sagbruket lå, og den inngår nå som del av det sentrale industriområdet. Plasseringen og utformingen er gjort i samarbeid med fylkeskommunen og føyer seg godt inn i kulturmiljøet. I september 2013 åpnet et nytt industrimuseum i annen etasje med Norsk Hydros Lysbuen-samlinger.

Den eldste boligbebyggelsen med arbeiderboliger (fra 1890-tallet) ligger i Tinnesgata, på et platå i den bratte skrenten på vestsiden av industriområdet. På østsiden av industriområdet og fossen ligger direktørboligen og funksjonærboliger med store hager, oppført i løpet av flere utbyggingsperioder. Lengst nord ligger arbeiderboligene i Hyttebyen/Kanalbyen.

### **Tidslinje**

Fredningen av Tinfos startet i prinsippet opp i 1996. Prosessen i 1996 kom aldri skikkelig i gang på grunn av kapasitetsproblemer i fylkeskommunene. I 2005 ble nytt varsel om oppstart gitt av fylkeskommunen. Fredningsprosessen varte fram til 2014, når fredningsvedtak i form av kongelig resolusjon ble gjennomført. Figuren under gir en oversikt over de viktigste fasene i fredningsprosessen.



Figur 7 Faser i fredningen av Tinfos

### **Oppstart av fredningen**

Utgangspunktet for fredningen av Tinfos var en omfattende fredningsplan for etterreformatoriske kulturminner i Telemark fra 1995. Dette var en ambisiøs plan som pekte ut et stort antall objekter. Oppstart av fredningsprosess for Tinfos ble varslet i 1996, men den ble ikke igangsatt på grunn av kapasitetsproblemer i fylkeskommunen. I 2005 ble nytt varsel om oppstart sendt ut. Denne gang hadde Telemark fylkeskommune leid inn en ekstern ressurs til å gjennomføre den lokale fredningsprosessen.

Initiativet ble i hovedsak tatt godt imot av Tinfos AS, som allerede var bevisst verneverdiene i området. Beboerne var noe mer delt i synet på initiativet siden de ble forespeilet at en fredning ville medføre visse restriksjoner på eiendommene. 12 offentlige instanser og ideelle organisasjoner og 34 private organisasjoner og enkeltpersoner mottok varsel om gjenopptakelse av fredningsprosessen.<sup>11</sup>

### **Lokal prosess og høring**

I desember 2005 ble det opprettet en samarbeidsgruppe for kulturmiljøfredningen, bestående av boligeierne, Notodden kommune, Tinfos AS, NVE, Telemark fylkeskommune og Riksantikvaren. Gruppens mandat var «å sørge for at det vert oppretta dialog og samarbeidsrutiner mellom forvaltninga og eigarar og andre interessentar. Kome med innspel og kvalitetssikre arbeidet med å utarbeide fredningsplanen med bestemmelser og forvaltningsplan.» Samarbeidsgruppen hadde fire møter og gjennomførte en studietur til Sogndalstrand kulturmiljø i januar 2006.

I perioden frem til den lokale høringen i mars 2007 samarbeidet fylkeskommunen med Tinfos AS, private eiere, Notodden kommune, NVE Øst, Telemarkens Brukseierforening, Skiensvassdragets Fellesfløtningsforening og Riksantikvaren om å utarbeide forvaltningsplanen.<sup>12</sup>

I perioden fram mot ferdigstilling av fredningsforslaget og forvaltningsplanen ble det gjennomført en rekke folkemøter med interessentene. I denne prosessen utviklet det seg en konflikt mellom fylkeskommunen og beboerne knyttet til foreslåtte interiørfredninger i private boliger. I alt opplyses det at det er holdt syv åpne folkemøter i tillegg til egne møter med Tinfos AS og en rekke særmøter med spesifikke interessenter.

Den lokale høringen ble gjennomført i mars 2007. Det kom inn ti merknader som i sin hovedsak ble tatt inn i kommunestyrets behandling av saken i november 2007. Saken ble så oversendt Riksantikvaren.

### **Riksantikvarens behandling**

Ifølge våre kilder ble saken liggende ca. to år hos Riksantikvaren før man kom i gang med den sentrale behandlingen. Dette forklares med omorganiseringer hos Riksantikvaren og kapasitetsproblemer. Da Riksantikvaren tok tak i saken valgte man å ta viktige konfliktskapende temaer ut av fredningssaken. Fra de lokalt berørte beskrives et uformelt møte mellom berørte beboere og Riksantikvaren som var utløsende for den videre prosessen. Man fikk da etablert en konstruktiv dialog om innholdet i fredningssaken.

Forslaget om kulturmiljøfredning ble sendt på sentral høring med frist 25. juni 2010.

### **Oversendelse til Klima- og miljødepartementet**

Klima- og miljødepartementet mottok saken fra Riksantikvaren i januar 2013. Det ble avholdt flere arbeidsmøter med Riksantikvaren underveis i departementets behandling av saken. Vinteren

---

<sup>11</sup> Varsel om gjenopptakelse av kulturmiljøfredning etter kml § 20 for Tinfos industri- og boligområde, Notodden kommune. Brev fra Telemark fylkeskommune av 14.09.2009.

<sup>12</sup> Kongelig resolusjon Tinfos 20.06.2014

2013/2014 hadde Riksantikvaren også flere møter med Norsk Hydro og Øst-Telemarkens Brukseierforening om vedlikehold og istandsetting av tømmerrenna som går gjennom Tinfosområdet og videre oppover langs Tinnelva. Som ledd i departementets saksbehandling ble det foretatt en befaringsreise av området i oktober 2013.

Fredningen ble vedtatt gjennom kongelig resolusjon i juni 2014.

### ***Erfaringer og synspunkter på prosessen***

Fra partene gis det blandede tilbakemeldinger til den lokale prosessen.

Flere (Riksantikvaren, Notodden kommune, Tinfos AS) beskriver samarbeidet som godt og konstruktivt. Riksantikvaren beskriver dialogen med den lokale prosjektlederen som konstruktiv, selv om Riksantikvaren i noen tilfeller måtte opptre i en slags "meglerrolle", da særlig i sammenheng med konflikten om interiørfredninger. Den innleide prosjektlederen fra fylkeskommunen gjennomførte ifølge våre kilder fra fylkeskommunen denne prosessen på en svært selvstendig måte, med lite forankring og kontakt med det øvrige fagmiljøet i fylkeskommunen. Notodden kommune valgte å forholde seg ganske passiv til fredningsprosessen. Siden prosessen foregikk etter kulturminneloven og ikke plan- og bygningsloven vurderte kommunen det slik at de ikke hadde grunnlag for å engasjere seg sterkt i saken. Tinfos AS mener også prosessen var god, og at de forslag til fredningsbestemmelser som ble fremmet i stor grad var i tråd med deres eget syn på verdien av å bevare kulturmiljøet rundt Tinfos. Telemark fylkeskommune er kritisk til egen håndtering av saken idet at den innleide prosjektleder arbeidet svært selvstendig, og i liten grad rådførte seg med fagmiljøet i fylkeskommunen. Til forskjell fra Tinfos AS er lokale beboerrepresentanter sterkt kritiske til den lokale prosessen og mener den ble gjennomført med en manglende lydhørhet overfor deres synspunkter. Antall folkemøter og særmøter er en indikasjon på konfliktnivået om elementer i fredningsforslaget. Dette gjaldt særlig fylkeskommunens forslag om interiørfredninger i enkelte av boligene, noe som senere ble tatt ut av fredningen. Den situasjonen vedvarte inntil Riksantikvaren tok over saken. Da endret prosessen karakter i en mer løsningsorientert retning, ifølge representanter for beboere.

Som nevnt var det en ganske opphetet konflikt mellom beboere og fylkeskommunens prosjektleder under den lokale prosessen. Utover dette oppfattes prosessen som forutsigbar per se, men tiden dette tok ble oppfattet som en ulempe for de som var direkte berørte. Den lokale fredningsprosessen varte ca. 3 år. Dette oppfattes som lenge. Mulige årsaker til lang tidsbruk som kildene nevner er at man var uerfarne med kulturmiljøfredninger og at prosjektlederen arbeidet svært selvstendig. Vedkommende gjennomførte i praksis alle oppgaver i fredningsprosessen på egen hånd. Basert på den metodikken man bruker i dag og den erfaring man har opparbeidet seg, anslår våre kilder i fylkeskommunen at en i dag burde kunnet ha gjennomført prosessen på ca. ett år.

I utgangspunktet hadde fylkeskommunen ambisjoner om en langt mer omfattende fredning enn den som ble gjennomført. Det var flere temaer som man måtte arbeide seg gjennom og hvor de berørte parter opplevde at fylkeskommunen hadde manglende forståelse. Tinfos AS opplevde at det var vanskelig å få gehør for betydningen av at hensynet til samfunnssikkerhet måtte trumfe fredningshensyn. På området er det flere operative kraftverk og demninger. Det var deres vurdering at hensynet til stabil kraftproduksjon og damssikkerhet er kritiske hensyn som fredningen ikke kan stå i veien for. De opplevde at det tok tid å etablere denne forståelsen. Det andre hensynet er den allerede nevnte interiørfredningen, hvor man ikke kom til enighet før Riksantikvaren valgte å ta dette ut av fredningssaken.

### ***Greit samarbeid mellom forvaltningsnivåene***

Prosesen mellom fylkeskommunen ved prosjektleder og Riksantikvaren om den lokale prosessen omtales som konstruktiv. Det var noen tilløp til konflikter, særlig knyttet til konsekvenser av fredningen for beboere. De ble forespeilet av fylkeskommunen at fredningen ville omfatte ganske

detaljerte krav når det gjaldt beplantning i hager, utforming av gjerder mv. Fylkeskommunen foreslo også interiørfredning av enkelte boliger i området. Riksantikvaren ble i denne sammenheng bragt inn i prosessen som en slags "megler". Disse konfliktene vedvarte i noen grad gjennom hele den lokale fredningsprosessen og fikk ikke sin løsning før Riksantikvaren mottok saken og frafalt en rekke av de mest konfliktfylte kravene, bl.a. knyttet til interiørfredninger. Fra Riksantikvarens side oppfattet man ikke at konfliktnivået var uvanlig høy i denne prosessen, gitt historikk, kompleksitet og antall eiere.

### **Utforming av fredningssaken**

Fredningssaken og forvaltningsplanen ble utarbeidet av den innleide prosjektlederen i Telemark fylkeskommune. Arbeidsgruppen for Tinfos-fredningen bidro i utarbeidelsen og kom med innspill. Ved siden av den formelle forvaltningsplanen ble det også utarbeidet flere vedlegg knyttet til utforming av rekkverk, garasjer og hager. Senere ble forslaget til forskrift betydelig endret av Riksantikvaren gjennom at blant annet interiørfredninger ble tatt ut av forslaget. Innholdet i forvaltningsplanen ble ikke oppdatert for å reflektere disse endringene.

### **Muligheter for effektivisering av prosessen**

De lokale aktørene, og da særlig representanter for de lokale vernemyndighetene, trekker fram flere forhold som de mener kunne bidra til å effektivisere planprosessen i Tinfos:

Fredningsprosessen kunne vært tydeliggjort gjennom en bedre planlegging. Dette omfatter:

- Fredningsprosessen burde vært utviklet som et prosjekt, med en klar tidsplan og -ramme.
- Deltakerne i prosessen bør sette av tilstrekkelige ressurser til arbeidet slik at tidsplanen kan overholdes. Dette gjelder både fylkeskommunen og Riksantikvaren.
- Roller og ansvar må avklares tydelig.
- Det å leie inn en ekstern ressurs til å gjennomføre fredningsprosessen uten at dennes arbeid blir forankret godt i fylkeskommunen, er en risiko som bør unngås.

Videre pekte de også på elementer som må vektlegges for å legge et godt grunnlag for arbeidet:

- Den lokale forankringen av prosessen er avgjørende. Det må investeres mye innledningsvis i prosessen for å formidle hvilke muligheter som ligger i et fredningsvedtak.
- De lokale interessentene må gis reell mulighet til medvirkning i prosessen.
- Det er viktig å skape en god forståelse av det særegne som ligger i en § 20-fredning.

### **Kort oppsummering med vår vurdering**

Tinfos-fredningen ble gjennomført med en litt spesiell prosess, knyttet til at en innleid ressurs gjennomførte prosessen med liten medvirkning av andre. Da blir gjennomføringen av prosessen svært personavhengig. Mangelen på gjensidig tillit og forståelse mellom beboerne i Tinfos-området og den innleide prosjektlederen påvirket prosessen negativt. I praksis betydde det at Riksantikvaren måtte dublere deler av prosessen når de behandlet planen. Prosessen mot de profesjonelle aktørene ser ut til å ha forløpt uten særlige utfordringer. Noe av konflikten kan bunne i forskjeller i oppfatning av hva en § 20-fredning er i forhold til fredning etter andre lovgrunnlag.

Videre har Tinfos-fredningen, som flere andre fredninger, vært preget av kapasitetsproblemer hos sentrale aktører, noe som gjorde at prosessen dro ut i tid. Når det tar så lang tid er det en risiko for at synspunkter og forståelsen av fredningen endrer seg underveis. En utvikling av forståelsen kan i seg selv være positivt, men kan også føre til en opplevelse av "to skritt fram og ett tilbake" fordi man må gå tilbake og reformatte elementer.

### 6.1.3 Fredningsprosessen for Levanger

Fredningsprosessen for Levanger ble startet med midlertidig fredning i 2008 og ble første gang oversendt Klima- og miljødepartementet for videre behandling i 2015, hvor den fremdeles ligger.

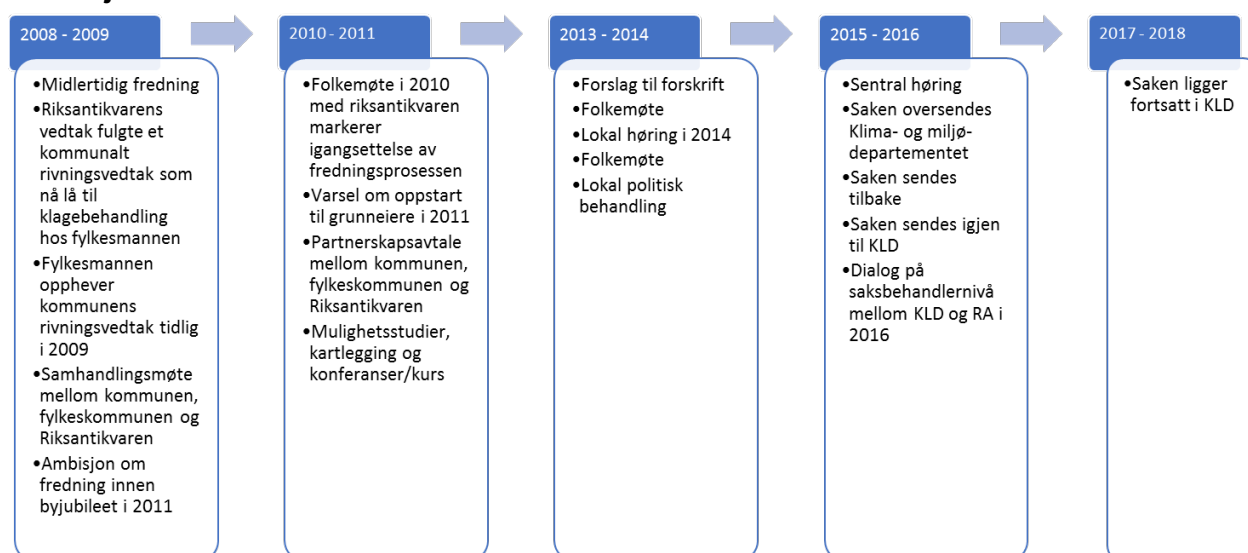
#### Bakgrunn og formål med fredningen

Levanger har vært et sentralt handelssted i Midt-Norge i minst 1000 år. Levanger har et særegent og godt bevart trehusmiljø. Det er få eksempler på så intakte trehusmiljøer fra sent 1800-tall og tidlig 1900-tall i Midt- og Nord-Norge. Dagens trehusby er representativ for en utvikling på steder som først fikk kjøpstadsprivilegier på 1700–1800-tallet.

#### Fredningens omfang

Den foreslåtte fredningen omfatter en del av Levanger sentrum. Fredningsforslaget gjelder eksteriør, og hovedvekten er gatenes fasader som en del av et samlet trehusmiljø. Forslaget omfatter alle utvendige arealer og eksteriøret til alle byggverk, faste konstruksjoner, anlegg og installasjoner innenfor kartavgrensningen, herunder alle bakgårder, portrom, gategrunn med gateløp, faste dekker, belegg, parker og annen grønnstruktur. Forslaget omfatter også bestemte arkeologiske kulturlag fra tiden etter 1536. De etterreformatoriske kulturlagene ble senere tatt ut av forslaget, etter nærmere vurdering av lovgrunnlaget for dette.

#### Tidslinje<sup>13</sup>



Figur 8 Faser i fredningen av Levanger kulturmiljø

#### Forhistorie

Levanger sentrums kulturhistoriske verdi var dokumentert blant annet gjennom en bevaringsplan utarbeidet av Nord-Trøndelag fylkeskommune i 1984, og i 1994 i reguleringsplanen for Levanger sentrum, som regulerte store deler av sentrum til bevaring. Et kommunalt rivningsfond ble gjort om til et restaureringsfond for trebyen i Levanger i 1984 og yter fremdeles midler til restaurering.

Levanger sentrum ble i 1995 pekt ut av Nord-Trøndelag fylkeskommune som et prioritert kulturmiljø for bevaring i fylket. Gjennom prosjektet Nasjonale kulturminneinteresser i by, hadde

<sup>13</sup> Kilder: Riksantikvarens arkiv, Forslaget til forvaltningsplan, Masteroppgave NTNU: Bygge eller bevare? Hilde Arna Tokle 2009, Levanger samlerapport (2014)

Riksantikvaren pekt ut bebyggelsen i Levanger sentrum som kulturminneinteresser av nasjonal verdi.

I 24.09.2008 vedtok plan- og utviklingskomiteen (PUK) rivningstillatelse for to trehus i Levanger sentrum, Håkon den godes gate 32B (Bjøråsgården) og Jernbanegata 27A (Larsengården), begrunnet i hensynet til næringsvirksomheten i Levanger sentrum. Begge bygg var regulert med formål spesialområde bevaring i en nettopp vedtatt kommunal reguleringsplan.

Kommunens politiske ledelse ønsket gjenoppbygging av næringslokaler tilpasset omgivelsene – og fryktet å miste ytterligere næringsliv i sentrum.

Forut for kommunens rivningsvedtak hadde det foregått en åpen diskusjon i media og innad i kommunen om byggenes vernestatus og byggherres planer om gjenoppbygging med elementer av byggenes tidligere byggestil. Kommunens Enhet for kultur, det nyopprettede Estetikuttvalget og de tre foreningene Bymuseet, SALT og Levanger vel, i tillegg til fylkeskommunen, gikk imot rivning.

Den 14.10.2008 vedtok Fylkesrådet å klage på PUKs vedtak om rivning. PUK opprettholdt den 22.10.2008 rivningsvedtaket med 7 mot 4 stemmer. Saken ble dermed sendt til fylkesmannen i Nord-Trøndelag for klagebehandling. Fylkesmannen ga ikke klager medhold, og det ble da anledning til å rive de to bygningene.

### **Midlertidig fredning (2008)**

Riksantikvaren vedtok midlertidig fredning 10.12.2008. Fylkesmannens klageavgjørelse medførte at det var anledning til å dispensere for rivning i Levanger til tross for regulering til vern.

Riksantikvaren var underhånden gjort kjent med at det var flere som hadde planer om rivning, og som ventet på Fylkesmannens avgjørelse av klagesaken. Fylkesmannens klageavgjørelse hadde vist at reguleringsplanen ikke var tilstrekkelig for å ivareta kulturminneverdiene i Levanger.<sup>14</sup> Bygningene i seg selv ble ikke vurdert som fredningsverdige, så det riktige instrumentet var da en kulturmiljøfredning. Store deler av Levanger sentrum ble midlertidig fredet. Den 27.02.2009 opphevet fylkesmannen sitt tidligere vedtak og kommunens rivningsvedtak fra september 2008. Om dette hadde vært tidsnok til å redde de to husene uten Riksantikvarens midlertidige fredning, vet vi ikke.

Det midlertidige fredningsvedtaket ble påklaget av flere. Kommunen (PUK) vedtok med 7 mot 4 stemmer å påklage avgrensningene i et ekstraordinært møte 22.12.2008.

I et møte i januar 2009 mellom Levanger kommunes ordfører Robert Svarva mfl. og riksantikvar Nils Marstein i Oslo ble det klart at Riksantikvarens midlertidige fredning kunne bli trukket dersom kommunen ville samarbeide om en kulturmiljøfredning av de mest bevaringsverdige delene av Levanger sentrum. Bak dette lå det signaler fra departementet til Riksantikvaren om at de anså omfanget av vedtaket for omfattende i forhold til utgangspunktet – de to truede husene.

PUK opphevet etter dette sin klage på fredningsvedtaket og ba i stedet om at det ble avgrenset til området som kommunen selv har avsatt til «spesialområde bevaring» i den nylig vedtatte reguleringsplanen for Levanger sentrum.

---

<sup>14</sup> Kilde: Saksbehandlere hos Riksantikvaren.



### **Oppstart av fredningsprosessen (2010)**

I et samhandlingsmøte mellom Riksantikvaren, fylkeskommunen og kommunen 10.12.2009 ble man enige om en ambisjon om fredning innen byjubileet i 2011 med markering av oppstart/ folkemøte tidlig i 2010. En arbeidsplan ble skissert med etablering av en arbeidsgruppe med deltagere fra kommunen, Riksantikvaren og fylkeskommunen.

Miljøverndepartementet opphevet den midlertidige fredningen den 19.2.2010, begrunnet i at det ikke lenger forelå fare for tap av kulturminner.

Den 18.3.2010 markerte Riksantikvaren igangsettelsen av fredningsprosessen for en varig kulturmiljøfredning av Levanger sentrum med et *folkemøte* i byen.

*Varsel om oppstart* av fredning ble sendt ut 10.2.2011 til alle grunneiere. Varselet ble kunngjort i Trønder-Avisa og Levanger-Avisa 15.2.2011 og ble lagt ut på kommunens hjemmeside. Det kom ikke inn merknader til varselet.

Den 21.3.2011 vedtok kommunestyret *partnerskapsavtalen* mellom kommunen, Nord-Trøndelag fylkeskommune og Riksantikvaren om samhandling i forbindelse med kulturmiljøfredningen av trehusbyen Levanger.

Formålet med partnerskapsavtalen var at den skulle bidra til å gjennomføre tiltak og videreutvikle muligheter som fredningsprosessen gir for stedsutvikling, næringsutvikling og omdømmebygging.

Arbeidet ble organisert som et prosjekt på 1 år og 9 måneder med egen prosjektleder.<sup>15</sup> Følgende delprosjekter inngikk i avtalen:

1. Mulighetsstudie av trehusbyen Levanger i et kulturhistorisk perspektiv
2. Kulturfaglig vurdering av det middelalderske og etterreformatoriske kulturlaget
3. Ny veileder for byggeskikk inkl. veileder for fargesetting
4. Gjennomgang av bevaringsverdig bebyggelse, gårdsrom og andre objekt (NIKU)
5. Konferanser/kurs i forhold til ulike tema og brukergrupper.

Som en del av prosjektet ble det etablert et bygningsvernssenter i 2013–14 med 2–3 fagpersoner i 40–60 prosent stillinger. Dette ble avviklet i forbindelse med etableringen av en byantikvarstilling i 2015.

### **Arbeid med forskrift og forvaltningsplan (2013–2014)**

Forslag til forskrift og forvaltningsplan for Levanger kulturmiljø ble utarbeidet i perioden 01.9.2013–13.3.2014. Riksantikvaren leide inn en prosjektleder fra Levanger kommune. Arbeidet ble utført i kommunens lokaler, med støtte fra arbeidsgruppen for Levanger kulturmiljø. Arbeidsgruppen hadde jevnlig og hyppige møter og bestod foruten prosjektlederen av medarbeidere fra Riksantikvaren og Nord-Trøndelag fylkeskommune<sup>16</sup>.

Nytt informasjonsmøte/*folkemøte* om arbeidet med forskrift og forvaltningsplan ble holdt 20.11.2013.

---

<sup>15</sup> Prosjektgruppen i Levanger kommune besto av Hilde Røstad (prosjektleder), Alf Birger Haugnes (kommunalsjef samfunnsutvikling), Odd Håpnes (kultursjef), Øivind Holand (enhetsleder plan, byggesak, oppmåling og miljø) og Grete Ludvigsen (næringssjef) siste halvdel av prosjektperioden. Det var løpende arbeidsmøter, omtrent et møte pr. måned.

<sup>16</sup> Hilde Røstad fra Levanger kommune ble innleid som prosjektleder. Hilde Arna Tokle Yri deltok fra Nord-Trøndelag fylkeskommune.

### **Lokal høring (2014)**

Lokal høring og oversendelse til lokal politisk behandling: 5.5.2014 og informasjonsmøte/ folke-møte ble holdt 10.6.2014. Høring og folkemøte ble kunngjort i høringsbrev til grunneiere og i Trønder-Avisa og Levanger-Avisa, samt på hjemmesidene til Levanger kommune.

Ved høringsfristens utløp den 1.9.2014 var det kommet inn 3 merknader: fra Bymuseet i Levanger, Norges Handikapforbund Trøndelag og Nord-Trøndelag fylkeskommune.

Den 20.8.2014 ble sak om forskrift om fredning av Levanger kulturmiljø politisk behandlet og godkjent i Plan- og utviklingskomiteen i Levanger kommune. Rådmannens forslag til uttalelse ble vedtatt med 10 mot 1 stemme. Fylkesrådet i Nord Trøndelag behandlet og sluttet seg enstemmig til innstillingen i møte 9.9.2014.<sup>17</sup>

Riksantikvaren innarbeidet etter høringsrunden mindre justeringer i det nye utkastet til fredningsforskrift og forvaltningsplan.<sup>18</sup>

### **Sentral høring/offentlig ettersyn (2015)**

Det justerte fredningsforslaget ble sendt på sentral høring/offentlig ettersyn den 4.3.2015.<sup>19</sup>

Ved den sentrale høringsfristens utløp den 24.4.2015 kom det inn 2 merknader fra hhv. Norges Miljøvernforbund som støttet forslaget og fra Statens kartverk som ba om at navnet Levanger kulturmiljø blir rapportert inn til det sentrale stedsnavnregisteret.

Ved politisk behandling i Levanger kommune den 29.4.2015 vedtok kommunestyret med 34 mot 1 stemme å støtte de foreslåtte endringer i fredningsforskrift og forvaltningsplan for Levanger kulturmiljø.

---

<sup>17</sup> Fylkesrådets innstilling til vedtak:

1. Nord-Trøndelag fylkeskommune er positiv til forslaget om kulturmiljøfredning av Levanger sentrum. Levanger sentrum er et godt eksempel på norsk byutviklingshistorie med hovedvekt på byplan, kulturhistorie og arkitektur.
2. Nord-Trøndelag fylkeskommune utøver rollen som dispensasjonsmyndighet best når nødvendig kompetanse er plassert lokalt i kommunen. Nord-Trøndelag fylkeskommune vil arbeide for å få til en avtale med Levanger kommune slik at vi får lagt til rette for en best mulig forvaltning av kulturmiljøet.
3. Nord-Trøndelag fylkeskommune og Levanger kommune samarbeider om en felles tiltaksplan hvert år, eventuelt i samarbeid med lag og foreninger.
4. Riksantikvaren oppfordres til å arbeide for økte økonomiske rammer for vedlikehold av fredede kulturmiljø slik at gapet mellom behov og tilgjengelige ressurser blir mindre.

<sup>18</sup> Det presiseres i S 7 nr. 1b. at endring av malingstype utover det som følger av S 6 nr. 1. er et søknadspliktig tiltak. I S 6 presiseres det at det er tiltak som ikke fører med seg endringer på kulturminner eller kulturmiljøet som kan utføres uten søknad til kulturminnemyndigheten. Følgende endringer ble innarbeidet i forslag til forvaltningsplan: I kap. 5.7 Universell utforming tydeliggjøres Riksantikvarens intensjon om å tilrettelegge for universell tilgjengelighet. Rettelse av begrepene Private uterom og Offentlig uterom i kap. 7. Begrepsavklaringer.

<sup>19</sup> Høringsbrevet ble sendt til Landbruksdirektoratet, Miljødirektoratet, Norsk institutt for naturforskning, Vegdirektoratet, Statens kartverk, Norges vassdrags- og energidirektorat, Norges geologiske undersøkelse, Statskog SF, Politidirektoratet, Innovasjon Norge, Statens naturoppsyn, Norsk Kulturråd, Norges forskningsråd, Norsk institutt for kulturminneforskning, Norsk kulturminnefond, Norsk institutt for vannforskning, Norsk institutt for skog og landskap, Norges Naturvernforbund, Den Norske Turistforening, Friluftsrådernes landsforbund, Fortidsminneforeningen Nord-Trøndelag, Norsk Kulturarv, Norges Museumsforbund, Norske arkitekters landsforbund. Høringsbrevet var også nedlastbart på direktoratets og Levanger kommunes hjemmesider i høringsperioden.

### ***Klima- og miljødepartementet behandler fredningsforslaget (2015– )***

Forslaget om fredning ble sendt fra Riksantikvaren til Klima- og miljødepartementet (KLD) den 17.8.2015. Her skriver Riksantikvaren: «Det ble ikke gjort noen endringer av forslag til forskrift om fredning av Levanger kulturmiljø og forslag til forvaltningsplan etter offentlig ettersyn og den siste politiske behandlingen i Levanger kommune. Alle eiendommer som omfattes av fredningsforslaget er inkludert i reguleringsplanen for Levanger sentrum fra 2008. Reguleringsplanen ble revidert ved kommunestyrets vedtak av 28. mai 2014.»

KLD sendte fredningsforslaget tilbake til Riksantikvaren den 26.8.2015 og ba om utdyping av saksfremstillingen i forslaget til forskrift slik at dette kunne tas inn i foredraget til kgl.res. tilsvarende tidligere kulturmiljøfredninger. Saken sendtes departementet på nytt i februar 2016.

Tidlig høsten 2016 var det også kommunikasjon mellom departementet og Riksantikvaren om det rettslige grunnlaget *for eventuelt å inkludere etterreformatoriske kulturlag i fredningen*. Etter nærmere vurdering tok Riksantikvaren dette ut av fredningsforslaget og omarbeidet forslaget i tråd med departementets ønske om hvordan endelig kgl.res. med forskrift skal dokumenteres og presenteres.

Levangersaken har siden oktober 2016 vært klar for departementsforeleggning, men har stoppet opp pga. regjeringsvedtaket i Ny-Hellesundsaken om at ingen nye saker skulle fremmes uten at de økonomiske konsekvensene av fredning ble synliggjort.

Den 23.11.2016 skriver departementet til Riksantikvaren: *Saken har tatt en ny vending i og med regjeringens vedtak i Ny-Hellesund. Vi jobber imidlertid med dette og forsøker å holde framdriften oppe. Det er fint om RA kan se på dette innen utgangen av året.*

Det er altså en bred vurdering av begrensninger og muligheter i form av kostnader og inntekter som skal synliggjøres. Det skal utarbeides en modell for hvordan dette gjøres og modellen skal anvendes i fremtidige saker. Arbeidet pågår og en foreløpig antagelse i departementet er at modellen kan tas i bruk i første del av 2018.

Ifølge Riksantikvaren ligger Levangersaken p.t. hos departementet.

## **Erfaringer og synspunkter på prosessen**

### ***Fra famlende oppstart til medvirkning og engasjement***

Riksantikvarens midlertidige fredning i 2008 av Levanger sentrum kom overraskende ikke bare på tiltakshavere og grunneiere, men også på kommunen og fylkeskommunen. Kommunen oppfattet vedtaket som mistillit og i fylkeskommunen oppfattet man seg som tilsidesatt. Her hadde man for øvrig nok å gjøre med fredningssaken for Sør-Gjæslingan og lite kapasitet til en ny stor frednings-sak. Det ble også stilt spørsmål både i fylket og internt hos Riksantikvaren om trebyen i Levanger var tilstrekkelig bevart og verdt en så omfattende fredning på bekostning av andre potensielle kulturmiljøer.

Andre var lettet, herunder kultursjefen og Bymuseet i Levanger, som hadde engasjert seg sterkt mot kommunens rivningsvedtak.

Stemningen i kommunen snudde etter kommuneledelsens møter med Riksantikvaren i 2009, som signaliserte samarbeid om omfang, involvering, fleksibilitet i forhold til utviklingsmuligheter og økonomiske tilskudd til rehabilitering, kartlegging og kunnskapsutvikling.

Som ordføreren legger vekt på i samtale med oss: *Vi oppfattet at Riksantikvaren lyttet til vårt behov for å sikre videre utvikling av Levanger, og at fredningen ikke skulle bli en «osteklokke-fredning». Byen skulle bevares gjennom bruk, og fredningen ville gi rom for fleksibilitet i løsninger.*

Samarbeidsprosjektet reduserte fylkeskommunens bekymring for ressursbelastning og kommunens bekymring for å få fylkeskommunen i førerretet, ifølge lokale kilder. Ikke minst nevnes riksantikvarens personlige evner til å skape entusiasme og forventinger til hvilket løft en nasjonal kulturmiljøfredning ville gi Levanger med hensyn til attraktivitet for turisme og næringsliv, bosetting og næringsliv.

Tidsskjemaet begynte imidlertid å skli og den første store milepælen røk: Riksantikvarens opprinnelige løfte om at Levanger skulle kunne feire nasjonal status i forbindelse med byens 1000-årsjubileum i valgåret 2011. Riksantikvarens folkemøte i 2010 omtales som nesten feiring god nok: Tilskuere klappet og gråt.

Daværende kultursjef Haugnes peker på viktige dramaturgiske elementer som ga momentum til prosessen og lokalt politisk engasjement: riksantikvarens personlige engasjement i folkemøtene, medieoppmerksomheten og støtten fra Miljøverndepartementet i form av en video med statssekretær Sørensen og riksantikvar Holme, 1000-årsjubileet med kongebesøk og besøk av riksantikvaren og på NIKUs synlige deltagelse og faglige tyngde.

Prosjektet ble formelt etablert i 2011 og engasjerte etter hvert en bred gruppe av befolkningen (huseiere, håndverkere, ansatte i offentlig sektor, politikere, lag og foreninger, arkitekter, konsulenter, skoler mm.) og skapte, som prosjektrapporten<sup>20</sup> skriver, interesse og kunnskap om kulturmiljøfredningen, tradisjonshåndverk generelt, kulturnæringer, lokalhistorie og estetikk. Prosjektet bidro på den måten positivt til å bygge opp omdømmet til trehusbyen Levanger og til å styrke interessen for trehusbyen utenfor Levanger sine grenser.

#### ***En lokalt utarbeidet forvaltningsplan med veiledere oppfattes som en suksessfaktor***

Prosjektet skjøt fart da Riksantikvaren i 2013 engasjerte en lokal prosjektleder, Hilde Røstad, til å utarbeide forslag til forskrift og forvaltningsplan. I forordet til forvaltningsplanen skriver hun:

*Medvirkning har vært en viktig del av arbeidet med forvaltningsplanen. Den 6.11.2013 arrangerte arbeidsgruppa et møte med lag og foreninger i Levanger for orientering og innspill. I alt sju personer fra fem ulike lag og foreninger i byen deltok, og det ble gitt viktig informasjon for det videre arbeidet. Den 20.11.2013 arrangerte Riksantikvaren og Levanger kommune folkemøte på Festiviteten, over 100 personer møtte fram. Riksantikvaren hadde også en orientering til kommunestyret samme dag.<sup>21</sup>*

Lokalt ble engasjementet av Hilde Røstad oppfattet som «en fjær i hatten for lokalmiljøet» ifølge en lokal kilde. Etableringen av et lokalt Bygningsvernssenter som tilbød kurs og enkel tilgang til ekspertise og rådgivning til grunneiere og tiltakshavere, styrket grunneiernes tillit til og forståelse for fredningsprosessen. Gratis seminarer og kurs og byutviklingsseminar samlet gårdseiere, skapte miljø/nettverk og deling av erfaringer. Politikere ble også invitert, men få kom, ble vi fortalt.

*Det ble gjennom prosjektet dannet viktige nettverk mellom huseiere, håndverkere, offentlig ansatte, arkitekter, rådgivere og forsknings- og utviklingsmiljø, noe som ga positive ringvirkninger.<sup>22</sup>*

<sup>20</sup> Prosjektrapport: Kulturmiljøfredning av trehusbyen Levanger, Levanger kommune 2014.

<sup>21</sup> Hilde Røstad i forordet til Forvaltningsplanen, 14.3.2014

<sup>22</sup> Prosjektrapport: Kulturmiljøfredning av trehusbyen Levanger, Levanger kommune 2014.

### ***Samarbeidet mellom forvaltningsnivåene fungerte godt da prosjektet først var blitt definert***

Utgangspunktet for samarbeidet mellom forvaltningsnivåene var ikke det beste, med en kommune som mente de faktisk forvaltet området på en god måte med tanke på bevaring, hvor de evnet å balansere bevaringshensyn og utviklingsbehov. Fylkeskommunen mente også at de hadde kontroll – og manglet ressurser til å gjennomføre ytterligere en kulturmiljøfredning. Også internt hos Riksantikvaren var enkelte i tvil om Levanger burde prioriteres i en ny fredningsprosess. I Levanger var det dessuten politisk skepsis til å gi fylkeskommunen kontroll over utviklingen av byen.

Ifølge kilder i Levangers kommuneadministrasjon ble uenigheten mellom fylkeskommunen og Riksantikvaren oppfattet som forstyrrende. Forholdet mellom kommunen og fylkeskommunen blir også omtalt som ampert, den gangen. Riksantikvaren skal ha luftet tanken om å legge myndighet direkte til kommunen som et prøveprosjekt, hvilket heller ikke styrket dialogen mellom fylkeskommune og kommune.

Riksantikvaren benyttet sin hjemmel til å bevilge tilskudd til rehabilitering og bevaring mens fredningsprosessen pågikk. Tilskuddene blir omtalt som rikelige og populære lokalt. Fylkeskommunen ba igjen om å få slippe å ta ansvaret for dette og søknadene ble derfor behandlet sentralt hos Riksantikvaren.

Med samarbeidsprosjektets rolleavklaring falt bitene på plass. Fredningsprosessen ble Riksantikvarens ansvar. Kommunen og fylkeskommunen deltok som likeverdige partnere i prosjektet – med en spesiell konsesjon til lokalkunnskap og lokaltilhørighet gjennom engasjementet av en ung og dyktig saksbehandler i kommunen som prosjektleder. Hun hadde også fylkeskommunens tillit. Prosjektet ble finansiert etter samme modell: 50 prosent fra Riksantikvaren, 25 prosent fra hhv. fylkeskommune og kommune.

I arbeidsgruppen utviklet det seg et godt samarbeid mellom prosjektlederen og Riksantikvarens fagfolk som var godt representert, fylkeskommunens representant og lokale fagfolk tilknyttet arbeidet i Levanger.

Om noe skal sies, så var kanskje arbeidsgruppa for Levanger vel stor, mener fylkeskommunen. Det var et krav at prosessen skulle gå veldig fort, og noen var kanskje mer opptatt av det enn å drøfte igjennom alle forhold, tror fylkeskommunens representant. Gruppen kunne med fordel ha gått mer inn på hvor nivået skal ligge for skjønnet: Hvilken policy skal gjelde for utskifting av vindu, hvilke krav skal stilles til nye vindu osv. Andre statlige etater la seg lite opp i fredningsprosessen.

### ***Proessen har tatt lang tid og oppfattes igjen uforutsigbar***

Det har snart gått 10 år siden et rivningsvedtak initierte fredningsprosessen. I dag er uroen økende lokalt mht. om trebyen Levanger faktisk blir et fredet kulturmiljø med nasjonal status.

Den lokale politiske ledelsen frykter at departementet nå ser mulighet til å unngå statlig fredning og spare penger, i forvissning om at den lokale forvaltningen faktisk fungerer bra.

Kommunens administrasjon beskriver årene fra midlertidig fredning i 2008 frem til formaliseringen av en samarbeidsavtale i 2011 som usikre og uklare mht. omfang, innhold og fremdrift, men med stadig økende forventninger. Perioden fra 2011/12 til 2015 beskrives som god når det gjelder dialog og informasjon. Nå ventes det på vedtak og informasjon om hvorfor saken ligger i departementet. Våre kilder i kommunen beskriver økende uro og tvil mht. om kommunen får et fredningsvedtak.

Fylkeskommunen peker på at arkeologihensynet først kom inn etter hvert i prosessen. Man ønsket å beskytte sporene etter et førreformatorisk handelssted nede ved sjøen, og tid og ressurser ble brukt på å dokumentere dette. Nylig ble forslaget om å frede disse tatt ut igjen pga. uklart lovgrunnlag.

Internt hos Riksantikvaren stiller flere spørsmål ved om etaten den første tiden var grundig nok forberedt på hva gjennomføringen av prosessen ville kreve av interne ressurser mht. oppfølging og styring.

Eksterne interessenter, herunder Bymuseet og eksterne fagmiljøer i Levanger, beskriver prosessen i årene 2012–2014 som meget god. De føler medeierskap til forvaltningsplanen, som omtales som glimrende. I tillegg peker de på en god estetikkveileder som sammen med forvaltningsplanen gir gode retningslinjer for hvilke tiltak som kan settes i gang. I dag venter man med stigende uro på fredningsvedtaket. Tiltakshavere og håndverksmiljøer har begynt å engste seg over om dagens tilskudd til rehabiliteringstiltak vil bli borte. Museet ser med bekymring på utviklingen av næringsarealer nord og syd for trehusbyen og på konsekvensene for den videre utviklingen av næringsvirksomhet i og trafikk gjennom trehusbyen.

Levanger-fredningen har siden 2015 gått frem og tilbake mellom Riksantikvaren og KLD. Riksantikvaren oversendte forslaget til fredningssak i et format tilsvarende tidligere fredningssaker, senest Skudeneshavnsaken.

*Saken ble mottatt i form av et forslag til fredning etter kml § 20, ifølge departementet, som ønsket saken omarbeidet mest mulig etter mal av en kongelig resolusjon, samt forskrift.*

### **Muligheter for effektivisering av prosessen**

Fylkeskommunen mener at det er uholdbart med fredningsprosesser som tar så lang tid; det er krevende for brukerne og gjør forvaltningen av områdene vanskelig for administrasjonen på flere nivåer. Det observeres at saken lå lenge hos Riksantikvaren før prosessen kom i gang, og at den nå begynner å ligge lenge igjen hos Riksantikvaren og departementet. *Men selve utarbeidelsen av saken fra 2012 tok jo veldig kort tid, så det er all ventingen som tar tid*, kommenteres det.

Fylkeskommunen omtaler Levanger-modellen som vellykket, med lokal prosjektledelse støttet av en arbeidsgruppe fra Riksantikvaren og fylkeskommunen. Sammensetningen av arbeidsgruppen må tilpasses den enkelte saken. Kanskje var arbeidsgruppen i Levanger for stor. Det hadde nok vært enklere å diskutere bestemmelser med færre deltagere: 4–5 bare fra Riksantikvaren, hvorav 2 jurister var mange, mener fylkeskommunens representant.

Fremover bør det settes krav til saksbehandlings- og vedtakstiden, ønsker fylkeskommunen. Videre at veilederen bør fornyes: *Lag maler for fredningsprosessen med normtall for tidsbruk. Det må bli en målsetting å få på plass et nytt regelverk raskere og å sikre områdene tilgang på lokal kyndig håndverksekspertise.*

Kommuneadministrasjonen peker på tydelig ansvars plassering som en suksessfaktor for en rask prosess. De opplevde at da Riksantikvaren i årene 2011–2015 «*hadde ansvaret for alt*», satte Riksantikvaren sin ære i rask saksbehandling. Prosessen med involvering og felles deltagelse fra Riksantikvaren, kommunen og fylkeskommunen omtales positivt.

Medarbeidere hos Riksantikvaren har selv gjort seg noen tanker rundt håndteringen av prosessen.

Det blir påpekt at Levanger saken var kompleks, den omfattet et stort miljø med mange berørte og fredningsobjekter både over og under bakken. Kost/nytte og tilgjengelig kapasitet både hos Riksantikvaren og i fylkeskommunen kunne trolig vært mer kritisk vurdert før oppstart. Flere er enige om at planlegging, organisering og styring var for svak frem til Riksantikvaren tok grep og engasjerte en lokal saksbehandler.

Dialogen mellom Riksantikvaren og Klima- og miljødepartementet kan ta mer enn 3 år fra 2015 til en kongelig resolusjon for fredning av Levanger blir vedtatt. Særlig to forhold har krevd ekstrarunder, ifølge medarbeidere hos Riksantikvaren:

Departementet ønsket saken i et nytt format i forhold til tidligere oversendte fredningsforslag, og KLD ønsket nå en «gryteklar» kongelig resolusjon.

Departementet ville i siste runde, på bakgrunn av fortolkning av det juridiske grunnlaget, at de etterreformatoriske arkeologiske kulturlagene skulle bli tatt ut. Riksantikvaren fulgte opp departementets krav.

I tillegg forteller både departement og Riksantikvaren om en travel hverdag med andre saker som også krever sin tid. Tidligere og bedre fagdialog kunne ha avklart problemstillingene over tidligere, mener våre kilder, spart begge parter for ekstraarbeid og forberedt arbeidsplanene i begge etater bedre for det avsluttende løpet frem til kongelig resolusjon.

### **Kort oppsummering med vår vurdering**

Levangerprosessen har snart tatt 10 år, men «Levangermodellen» med bruk av en lokal hovedressurs til skrivearbeidet støttet av en arbeidsgruppe, representerer et positivt vendepunkt i gjennomføringen av kulturmiljøfredninger.

Kort beskrevet består Levangerprosessen av fire viktige perioder:

- 2008–2012: Fem år mobiliseringsfase: initiering og etter hvert samarbeidsprosjekt
- 2013–2014: To år effektivt, lokalt forankret samarbeid med lokalt utarbeidet utkast til forvaltningsplan
- 2015–2016: Riksantikvaren forbereder og gjennomfører sentral høring og oversendelser forslag til fredningsforskrift til KLD
- 2016 → : Arbeidsfase KLD/Riksantikvaren, og saken legges foreløpig på is i departementet

Fredningen av kulturmiljøet Levanger hadde et godt og et dårlig utgangspunkt: Trebyen hadde i utgangspunktet en god bevaringsplan og et godt lokalt forvaltningsregime. Et lokalt rivningsvedtak ga imidlertid grunn til bekymring. Riksantikvarens initiativ signaliserte mistillit til det lokale politiske styret, mistillit til fylkeskommunens evne til å stoppe det lokale vedtaket samt tilsidesettelse av fylkeskommunens skepsis til valget av Levanger som nytt fredet kulturmiljø i Nord-Trøndelag.

De viktigste elementene som bidro til at Riksantikvarens fredningsforslag fikk bred lokal oppslutning var etter vår mening:

- Riksantikvar Nils Marsteins evne til raskt å snu kommunens ledelse. Her var klargjøringen av at en kulturmiljøfredning tillater utvikling i området vesentlig.
- Riksantikvar Jørn Holmes evne til å skape begeistring og oppslutning i lokalmiljøet
- Rikelig økonomisk støtte til rehabiliteringstiltak
- Etableringen av et godt samarbeidsprosjekt med kommunen og fylkeskommunen, med rikelig støtte til kartlegging, utredninger og utarbeidelse av veiledere med lokale krefter
- Valget av en lokal, dyktig prosjektleder til å skrive utkastet til forskrift og forvaltningsplan, støttet av en arbeidsgruppe fra fylkeskommune og Riksantikvar. God rolleavklaring.
- Gode informasjons- og rådgivningsprosesser
- En god og detaljert forvaltningsplan med veiledere, utarbeidet med god involvering av lokale interessenter. Synliggjøring av formålet med fredningen og grader av fleksibilitet

Da det lokalt forankrede samarbeidsprosjektet var etablert og en lokal prosjektleder utpekt, gikk skrivingen av forskrift og forvaltningsplan raskt og resultatet ble godt.

Det lange samlede tidsløpet synes først og fremst å lide under en manglende intern ansvarsavklaring hos Riksantikvaren mht. hvem som hadde det overordnede ansvaret for

a) kulturmiljøfredninger (§ 20-fredninger) og b) det overordnede, gjennomgående ansvaret for at fredningen av det valgte kulturmiljøet blir gjennomført. Vi sitter igjen med spørsmål om det var samsvar mellom Riksantikvarens ambisjoner og interne organisering og planer frem til 2011/12.

Eksisterte det en klar fremdriftsplan for Levangerprosessen med klare roller og ansvar internt i Riksantikvaren? Var den i så fall forankret på ledernivå og ble den oppdatert når folk sluttet eller endret oppgaver?

Vi etterlyser også en tettere og tidligere fagdialog mellom KLD og Riksantikvaren. Kunne KLDs forventninger og krav vært sjekket ut tidligere? Etter at fredningsforslaget ble oversendt KLD høsten 2015, gå departementet beskjed om at de ønsket forslaget skrevet fra Riksantikvaren som en kongelig resolusjon. Dette skapte merarbeid og forsinkelser. Departementet gjorde også en vurdering av lovgrunnlaget, og ba i oktober 2016 Riksantikvaren endre forskriften og ta ut de etterreformatoriske kulturlagene. I løpet av prosessen har det tidligere vært lagt ned mye arbeid, tid og ressurser på Riksantikvarens ønske om å frede disse. Kunne en kontakt mellom Riksantikvaren og KLD på et tidligere tidspunkt ha gitt en avklaring om det rettslige grunnlaget for dette?

Kan en tettere fagdialog mellom KLD og Riksantikvaren også bidra til å forberede arbeidsplaner i departement og etat bedre til den avsluttende prosessen frem til kongelig resolusjon?



Levanger. Foto: © Per-Trygve Hoff



## 6.1.4 Fredningsprosessen for Skudeneshavn

Fredningsprosessen for Skudeneshavn startet høsten 2014 og ble oversendt Klima- og miljødepartementet for videre behandling i juni 2017.

### **Bakgrunn og formål med fredningen**

Riksantikvaren tok initiativ til å frede Skudeneshavn som kulturmiljø med bakgrunn i stortingsmeldingen *Framtid med fotfeste* (2012–2013), der Skudeneshavn nevnes som kulturmiljø aktuelt for fredning.

Skudeneshavn er også relevant i forbindelse med Riksantikvarens Fredningsstrategi mot 2020<sup>23</sup>. I strategien trekkes kulturmiljøfredninger fram som et virkemiddel for å nå en mer representativ fredningsliste. Det var et ønske å bevare historiske kystmiljøer også fra denne delen av kysten – og Skudeneshavn ble vurdert å ha et godt grunnlag for fredning så vel med hensyn til bygningsmasse, lokal forvaltning og lokal anerkjennelse for bevaringsverdiene i lokalmiljøet.

Formålet med fredningen av Skudeneshavn kulturmiljø er, ifølge Riksantikvarens forslag til forskrift, å bevare Skudeneshavn som en kilde til kunnskap og opplevelse for dagens og fremtidens generasjoner, og som ressurs for samfunnsutvikling. Skudeneshavn skal sikres som en unik og godt bevart kystby, som viser hvordan et sted har utviklet seg fra strandsted basert på sildefiske til ladested med variert næringsvirksomhet og bymessige funksjoner i perioden 1800–1940.

Formålet er videre å bevare Skudeneshavn som et godt eksempel på byutviklingshistorie, med hovedvekt på de byggverk og strukturer som forteller om utviklingen av de bymessige funksjonene knyttet til offentlige tjenester, forretningsvirksomhet, frivillig organisasjonsliv og industrialiseringen av samfunnet.

Fredningen av kulturmiljøet skal sikre helheten, sammenhengen, hovedstrukturen og tidsdybden i området. Fredningen skal også sikre de kulturhistoriske og arkitektoniske verdiene i byggverkene eksteriør, og strukturer som gateløp, havnebasseng, kaier, brygger, allmenninger, park, hager og annen grønnstruktur. De historiske, funksjonelle og visuelle sammenhengene skal særlig ivaretas. Bygningseksteriør og strukturer fra tiden etter 1940 skal sikres i den grad det er nødvendig av hensyn til kulturmiljøet. Fredningen skal ikke være til hinder for at Skudeneshavn opprettholdes og videreføres som en levende by med boliger, handel og annen næringsvirksomhet.

---

<sup>23</sup> Strategien ble ferdigstilt i 2015.

## Fredningens omfang<sup>24</sup>

Det foreslåtte fredningsområdet er inndelt i sone A og B.

- Sone A omfatter Gamle Skudeneshavn, parken og tollvakthytta. Bebyggelsen består i all hovedsak av bolighus, men også noen næringslokaler.
- Sone B omfatter Havn og deler av Indre Havn, det nye sentrum som ble bygget på slutten av 1900-tallet. Flere av byggverkene i sone B er delt bolig og næring, med hovedvekt på næring.

Fredningen omfatter alle byggverkene eksteriør og alle faste konstruksjoner, anlegg og installasjoner innenfor kartavgrensningen. Fredningen omfatter videre alle utvendige arealer herunder kaier, brygger, gårdsrom, gategrunn med gateløp, Havnafjellet, faste belegg, parken og annen grønnstruktur herunder hager.

## Tidslinje



Figur 9 Faser i fredningen av Skudeneshavn kulturmiljø

## Forhistorie

Gamle Skudeneshavn fikk en verne-regulering på 1960-tallet. Da ble Foreningen Gamle Skudeneshavn etablert som en beboer/velforening. Området sto på Riksantikvarens liste over bevaringsverdig trehusbebyggelse og fikk ekstra tilskuddsmidler til brannvern. Ingen bygg var likevel fredet. Kulturmiljøet har mottatt flere priser for god bevaring.

I forbindelse med en søknad om takvinduer på et sjøhus på Holmen utenfor verneplanens område gikk fylkeskommunen 8.09.2012 til midlertidig fredning av mindre deler av gamle Skudeneshavn. Fredningen gjaldt området Holmen, og omfattet eiendommene med 14 bygninger samt noe sjøareal. Den midlertidige fredningen omfattet hele sjøhusrekken inkludert tre sjøtun fra ytterst i Piren og til broen over til Korneliusholmen. I tillegg ble museet i Mælandsgården og et våningshus midlertidig fredet. Rogaland fylkeskommune begrunnet vedtaket med at bygningsmiljøet på Holmen har høy grad av autentisitet og kulturhistorisk verdi. *Skudeneshavn er nå løftet opp på det høyeste nasjonale nivå som kulturhistorisk by*, uttalte en stolt kommuneantikvar Lars Tveit på Karmøy kommunes nettside den 11.01.2013.

Vedtaket om midlertidig fredning ble opphevet 23.3.2015 i forbindelse med oppstart av Riksantikvarens prosess med å frede større deler av Skudeneshavn som kulturmiljø.

Området som i fredningsforslaget kalles sone B var ikke omfattet av kommunens verneplan (se under), men kommunens regulering la likevel vekt på eksisterende strukturer, bygningshøyder og tilpasninger til eksisterende bebyggelse. Riksantikvaren vurderte dette området som en viktig del av den helhetlige forståelsen av området og for den historiske fortellingen om hvordan en kystby

<sup>24</sup> Fra Riksantikvarens forslag til forskrift

vokste frem. Søknader om og innvilgning av dispensasjoner representerte et trusselbilde for den historiske forståelsen av området.

### **Forberedelser og oppstartsmøte (2014/2015)**

Den 9.09.2014 ble det avholdt oppstartsmøte om kulturmiljøfredning av Skudeneshavn i Skudeneshavn kulturhus. Til stede var representanter fra Riksantikvaren og både administrasjon og politisk ledelse fra Rogaland fylkeskommune og Karmøy kommune, Foreningen Gamle Skudeneshavn og Skudeneshavn Arena.. Dette var ikke et folkemøte, Riksantikvaren holdt en orientering for pressen umiddelbart etterpå.

Den 2.12.2014 møtte den lokale prosjektlederen hovedstyret for næringsforeningen Skudeneshavn Arena for å gi foreløpig informasjon om fredningen. De ble invitert til å fungere som referansegruppe i prosessen.

I løpet av vinteren 2014/15 ble arbeidsgruppen for kulturmiljøfredningen etablert, med representanter fra Riksantikvaren, Rogaland fylkeskommune og Karmøy kommune. I tillegg har Skudeneshavn Arena og Foreningen Gamle Skudeneshavn deltatt i møter om fredningssaken som referanse-/høringsgruppe.

Det ble samtidig utarbeidet en felles fremdriftsplan for prosessen.

<u>Utkast til fremdriftsplan, kulturmiljøfredning Skudeneshavn</u>		
Dato	År	Aktivitet
23. Februar	2015	orientering i formannskapsmøte
23. Februar	2015	Folkemøte i forbindelse med oppstart
Februar/mars	2015	<b>1. Varsel om oppstart</b>
Mars – juli	2015	<b>2. Utarbeidelse av forskrift, forvaltningsplan og dokumentasjonsvedlegg</b>
September/oktober	2015	<b>3. Sende ut forslag om fredning på offentlig høring + kunngjøring i norsk lysningsblad og 2 lokalaviser (RA)</b>
19. oktober	2015	<b>Folkemøte, Karmøy</b>
Oktober-november	2015	Offentlig høring av forslag til fredning i minimum 6 uker (her 2 mnd) + legges frem for andre lokale organer med interesse for saken.
Oktober-desember	2015	Gjennomgang av innkomne merknader og vurdering av disse
Januar	2016	<b>4. Oversendelse til kommunestyret for politisk behandling</b>
Januar/februar	2016	Høring kommunestyret
Februar	2016	<b>5. Oversendelse til Riksantikvaren</b>
Mars	2016	<b>6. Sentral høring departementer og organisasjoner sentralt</b>
	2016	Saken ferdigstilles med eventuelle endringer etter sentral høring
	2016	<b>7. Oversendelse til Klima- og miljødepartementet</b>
	2016?	<b>8. Vedtak av Kongen i Statsråd</b>
	2016?	<b>9. Kunngjøring og tinglysning</b>

Figur 10 Foreløpig fremdriftsplan pr februar 2015 for fredningsprosessen for Skudeneshavn.

Kilde: Riksantikvaren.

Riksantikvaren la opp til en fremdriftsplan over drøyt to år, og man håpet å kunne oversende forslaget til forskrift til KLD i 2016 med vedtak i statsråd samme år.

### **Formell oppstart med folkemøte og oppstartsvarsel (2015)**

Riksantikvaren orienterte om kulturmiljøfredningen av Skudeneshavn i formannskapsmøte i Karmøy kommune 23.02.2015 i forkant av varsel om oppstart av fredningssak. Samme dag ble det arrangert folkemøte med Riksantikvaren, Rogaland fylkeskommune og Karmøy kommune i Skudeneshavn med informasjon om at det ville bli startet opp fredningssak for deler av Skudeneshavn.

27.02.2015 ble oppstartsvarselet for kulturmiljøfredningen etter kulturminneloven § 20 sendt til alle grunneiere, lag og foreninger, samt Karmøy kommune og Fylkesmannen i Rogaland, med kopi til Rogaland fylkeskommune. Varselet ble kunngjort i Stavanger Aftenblad, Haugesunds Avis og i Karmøynytt. Dette markerte den formelle oppstarten av fredningsprosessen. Ved høringsfristen utløp 1.04.2015 var det kommet inn syv merknader til varsel om oppstart. Det kom inn en merknad etter fristen. På bakgrunn av merknadene ble fredningsområdet avgrenset.

Sommeren 2015 ble det inngått partnerskapsavtale etter «Levangermodellen» mellom Riksantikvaren, Rogaland fylkeskommune og Karmøy kommune. Avtalen regulerte og finansierte arbeidet med forskrift og forvaltningsplan. Kommunens kulturkonsulent<sup>25</sup> ble engasjert til å skrive forslaget til forskrift og forvaltningsplan og rapportere til Riksantikvaren. Fylkeskommunen og Riksantikvarens fagfolk bidro til arbeidet. Avtalen løp frem til 31.01.2016 og dekket saksbehandling og informasjon til interessenter til og med første høringsrunde. Riksantikvaren dekket 50 prosent av kostnadene, fylkeskommunen og kommunen 25 prosent hver.

### **Utkast til forskrift og forvaltningsplan. Lokal høring/offentlig ettersyn (2015)**

Forslag til forskrift om fredning av Skudeneshavn med utkast til forvaltningsplan ble lagt ut til offentlig ettersyn 30.10.2015 av Riksantikvaren. Offentlig ettersyn ble kunngjort i Stavanger Aftenblad, Haugesunds Avis, Karmøynytt og Norsk lysningsblad.

I et folkemøte den 23.11.2015 i Skudeneshavn orienterte Riksantikvaren om forslaget til fredning. Ved høringsfristens utløp 18.12.2015 var det kommet inn 18 merknader fra berørte grunneiere, Fortidsminneforeningen, Skudeneshavn Arena, Statens vegvesen region Vest og Foreningen Gamle Skudeneshavn. Et hovedtema i merknadene var et ønske om at det i tilstrekkelig grad skal være mulig å drive næring og utvikling i sone B, og at forvaltningen av sone B må være mindre inngripende enn i sone A.

Riksantikvaren gjorde en samlet vurdering av høringsuttalelsene sammen med Karmøy kommune og Rogaland fylkeskommune. På denne bakgrunn kom Riksantikvaren frem til at både forskrift og forvaltningsplan skulle endres og sendes på ny høring. Prosjektavtalen inkluderte ikke arbeidet etter første høringsutkast, så nytt utkast til forskrift og forvaltningsplan ble i hovedsak utarbeidet sentralt.

Ny høring ble sendt ut et halvt år etter den første. Innvendingene ble i det vesentlige ivaretatt i det justerte forslaget til fredningsforskrift. Det ble laget en rekke bestemmelser som gjaldt særlig for sone B, og det ble differensiert mellom bygninger før/etter 1940.

### **Nytt utkast til forskrift og forvaltningsplan. Andre gangs lokal høring og ettersyn (2016)**

I folkemøte 12.04.2016 i Skudeneshavn ble det informert og svart på spørsmål om disse endringene og informert om at det ville bli gjennomført en ny høring. Ny versjon av forskriften har lagt vekt på betydningen av samfunns- og næringsutvikling, og det er satt en tidsmessig avgrensing til perioden 1800–1940. Nye særbestemmelser i Havn legger til rette for å søke om dispensasjon for å kunne rive og bygge nytt. Dette gjelder både for bygg før og etter 1940.

---

<sup>25</sup> Ane Steingilda Alvestad

Det nye utkastet til forvaltningsplan som ble sendt ut på høring forteller mer om kunnskapsverdier, opplevelsesverdier og bevaringsverdier i Skudeneshavn, og setter byen i en nasjonal sammenheng. Utviklingsmulighetene i Havn ble viet et eget kapittel som en utdyping av bestemmelsene i forskriften.

Det ble gjort mindre endringer i både forskrift og forvaltningsplan og gjort tydeligere at det for eksempel er mulig å montere varmpumper i både Gamle Skudeneshavn og Havn.

Nytt forslag til forskrift om fredning av Skudeneshavn med utkast til forvaltningsplan ble lagt ut til nytt offentlig ettersyn 27.06.2016 av Riksantikvaren. Offentlig ettersyn ble kunngjort i Haugesunds Avis, Karmøynytt og Norsk lysningsblad.

Høringsfristen ble satt til 5.09.2016. Etter spørsmål ble fristen senere utsatt til 23.09.2017. Det kom inn 9 merknader fra berørte grunneiere, Skudeneshavn Arena, Skudeneshavn handelsstand, Statens vegvesen og Fylkesmannen i Rogaland.

7.09.2016 ble det avholdt et møte med representanter for Skudeneshavn Arena og andre brukere og beboere i sone B for å avklare spørsmål til omarbeidet fredningsforslag.

Riksantikvaren reviderte sine fremdriftsplaner. På overordnet nivå ble det utarbeidet gant-chart med planlagte milepæler som høringsfrist (2. gang), kommunestyrebehandling, sentral høring, oversendelse til departementet og viktige aktiviteter. På saksbehandlernivå ble det laget fremdriftsplan med viktige gjøremål og sjekkpunkter.

Fra sommeren 2016 ble det således lagt et løp hos Riksantikvaren, som man fulgte frem til oversendelse av forslaget til forskrift og forvaltningsplan til Klima- og miljødepartementet.



Skudeneshavn. Foto: © Per-Trygve Hoff

### **Politisk behandling i Karmøy kommune (2017)**

Saken ble lagt fram for hovedutvalg oppvekst og kultur 7. desember 2016, hovedutvalg teknisk og miljø 8. desember 2016, formannskapet 16. januar 2017 og kommunestyret 6. februar 2017.

Riksantikvaren orienterte om kulturmiljøfredningen av Skudeneshavn i formannskapsmøte i Karmøy kommune i forkant av kommunestyrets behandling av forslag til fredning 16. januar 2017.

Rådmannens innstilling til vedtak ble enstemmig vedtatt i hvert møte. Kommunestyret gav følgende uttalelse:

«Kommunestyret stiller seg bak forslaget om kulturmiljøfredning av deler av Skudeneshavn, som beskrevet i fredningsforslag, forskrift og forvaltningsplan.»

### **Sentral høring (2017)**

Fredningsforslaget ble sendt på sentral høring i brev fra Riksantikvaren, datert 17. februar 2017. Høringsfristen var 9. april 2017.<sup>26</sup>

Ved høringsfristens utløp var det kommet inn tilbakemelding fra Norges forskningsråd og Kulturrådet. Begge høringsparter meldte at de ikke hadde noen merknader i sakens anledning. Etter høringsrundene er utkastet til forskrift kun justert noe når det gjelder struktur, innholdet er uendret. Rogaland fylkeskommune valgte ikke å behandle forslaget politisk og gav ingen uttalelse..

### **Behandling av forslaget i Klima- og miljødepartementet (2017–)**

Den 20. juni 2017 oversendte Riksantikvaren forslaget om fredning av kulturmiljø Skudeneshavn, Karmøy kommune, til Klima- og miljødepartementet for videre behandling.

Departementet var informert om at saken ville komme, men var ikke involvert i prosessen frem til oversendelsen. Departementet kjente til Riksantikvarens dokumenter i forbindelse med annen gangs offentlig ettersyn, utsettelse av høringsfrist, oversendelse til kommunal behandling og sentral høring.

Saken blir fordelt ny saksbehandler i KLD den 16. august 2017. Første utkast til ambisiøs fremdriftsplan forelå ultimo september med planlagt statsrådsbehandling i februar 2018. Allerede i november 2017 er planen utdatert. I september/oktober ble det opprettet kontakt mellom saksbehandler i KLD og Riksantikvaren. Departementet etterlyste flere dokumenter og forvaltningsplanen som Word-dokument samt en del dokumenter som ikke fulgte med i oversendelsen i juni.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Følgende instanser fikk forslaget til uttalelse: Den Norske Turistforening, Fortidsminneforeningen, Friluftsrådernes Landsforbund, Innovasjon Norge, Kartverket, Kystverket, Landbruksdirektoratet, Miljødirektoratet, Norges forskningsråd, Norges geologiske undersøkelse, Norges Handikapforbund, Norges Miljøvernforbund, Norges Museumsforbund, Norges naturvernforbund, Norsk Kulturarv, Norsk Kulturråd, Norske arkitekters landsforbund, Norges vassdrags- og energidirektorat – NVE, Politidirektoratet, Rogaland fylkeskommune, Statens naturoppsyn – SNO, Statens vegvesen – Vegdirektoratet, og Statskog SF.

<sup>27</sup> Riksantikvaren antok at det var tilstrekkelig at departementet tidligere hadde mottatt kopi av disse dokumentene i forbindelse med høringsrundene.

Videre var det behov for ytterligere informasjon, blant annet:

- kart med navn på steder og områder som omtales i oversendelsen
- informasjon om det gjenstår uløste konflikter
- oversikt over andelen private, kommunale og statlige eiendommer
- litt mer informasjon om midlertidig fredning/eldre fredninger som er opphevet, hva slags områder dette er?
- fylkeskommunal behandling, ikke politisk?

Departementet legger opp til å planlegge det videre løpet sammen med Riksantikvaren før jul.

## **Erfaringer og synspunkter på prosessen**

### ***Riksantikvarens initiativ kom overraskende på alle***

Fredningsforslaget kom «som en bombe» på kommunen i forbindelse med åpningen av Kystkulturfestivalen i 2013, ifølge kilder i kommunen. Kommunens representant hentet riksantikvar Jørn Holme på flyplassen og fikk da høre at Riksantikvaren ville informere om den kommende fredningen på selve festivalen. Kommunen fikk lite oppfølgende informasjon og sendte mange e-poster med spørsmål om hvilke planer Riksantikvaren hadde for gjennomføringen av prosessen i de påfølgende månedene.

Fylkeskommunen var heller ikke godt informert. *Vi visste ikke hva som skulle skje da riksantikvaren skulle komme til Skudeneshavn i september 2014 og annonserte fredningen, heller ikke kommunen fikk vite hva som skulle skje før dagen før*, sier kilder i fylkeskommunen.

De fleste grunneiere og forretningslivet i sone B hørte først om fredningsforslaget på radio. *For oss kom dette 'som lyn fra klar himmel'*, forteller representanter for næringsforeningen Skudeneshavn Arena.

### ***Samarbeids-modellen sikret oppslutning og fremdrift, men fikk ikke alle med i begynnelsen***

Fremdrift og momentum har vært viktig for involverte og for den generelle motivasjonen i Skudeneshavn, forteller ordfører Jarle Nilsen på Karmøy. Han berømmer Riksantikvarens initiativ, samarbeidsmodell og pådriv i saken. Selve fredningsforslaget ble skrevet på kort tid, og den ekstra høringsrunden var verdt tiden for å styrke både resultatet og vårt eierskap til planen, mener representanter fra næringsforeningen. Det var et klokt grep å ansette og benytte lokal ekspertise, mener man i fylkeskommunen og i kommunen selv. Kommunen hadde både en dyktig kommuneantikvar og kulturrådgiver, et godt bevart og forvaltet område med bevaringsstatus, en egen forening for det bevarte området og en aktiv næringsforening. Kulturrådgiver Ane Steingilda Alvestad som ble engasjert av Riksantikvaren gjorde sammen med kommuneantikvar Lars Tveit en kjempejobb, mener våre kilder i både Foreningen Gamle Skudeneshavn og Skudeneshavn Arena.

Foreningen Gamle Skudeneshavn (sone A) er meget fornøyd med å ha fått være med både i første og andre runde med Riksantikvaren. Foreningen støttet hele tiden initiativet. *Vi opplevde åpenhet og fikk mye informasjon i starten. Men vi savner mer informasjon om hva som skjer nå. Da Riksantikvaren initierte prosessen og kom på stor befaring og foreslo nye grenser var det kun vi fra Gamle Skudeneshavn som var med. Ingen fra sone B var med da*, forteller grunneiere i den gamle havnen.

Dialogen med interessentene i sone B kom senere i gang og var til å begynne med tyngre enn med interessentene innenfor den gamle vernesonen, sone A, Gamle Skudeneshavn.

Etter det første oppstartsvarselet var det klart at skepsisen var stor i sone B. Skepsisen både til prosess og forslag var fremdeles betydelig etter første høringsrunde. Høringsmerknadene var nesten utelukkende negative fra sone B. Den mest skeptiske tiltakshaveren solgte seg delvis ut av fredningsområdet i Skudeneshavn.

*Næringsforeningen var tidlig inne i bildet, forteller den lokale prosjektlederen. Men vi burde kanskje heller kontaktet alle eierne og bedt dem sette ned et utvalg som skulle arbeide opp mot fredningen, heller enn å anta at næringsforeningen representerte alle sammen, reflekterer hun.*

Etter den første høringen ble det etablert et samtaleforum og fellesprosjekter for sone B. *Vi fikk en god dialog der, det skapte eierskap og tillit,* forteller lederen for næringsforeningen Næringsforeningen kalte inn til møter med grunneierne og kommunens prosjektleder med flere. Samarbeidet ble styrket i arbeidet med høringsutkast nr. 2. Innsigelser og uttrykte bekymringer ble i stor grad kvittert ut i det nye forslaget, med økt vekt på utviklingsperspektivet og større fleksibilitet i forvaltningsregimet. En dag i uken var i tillegg daværende kommuneantikvar<sup>28</sup> og den lokale prosjektlederen<sup>29</sup> i Skudeneshavn for å svare på spørsmål fra interesserte og bekymrede.

Parallelt med fredningsprosessen ble kommunens verneplan for Gamle Skudeneshavn oppdatert og et tidligere hinder for bruksendring av et fraflyttet næringslokale ble fjernet – begge deler til en viss bekymring hos de mest bevaringsivrige i lokalmiljøet. Blant de frednings skeptiske ble dette oppfattet som en forsikring om at den nasjonale kulturmiljøfredningen faktisk ville bli mer utviklingsorientert enn byens gamle verneplan og et tradisjonelt fredningsregime.

Samtidig tilførte Riksantikvaren midler til rehabilitering og disse kom nå også sone B til del. Det nye utkastet fikk bred oppslutning i høringsmerknadene til høringsrunde to.

Næringsforeningen Skudeneshavn Arena bekrefter inntrykket av at det virkelig har skjedd et skifte i holdninger til fredningen. Man fryktet et «museumslokk» over Skudeneshavn, men ser nå mulighetene den nasjonale statusen vil kunne gi Skudeneshavn. *Prosesen har satt i gang positive tanker og forventninger om fremtiden. Riksantikvaren ga oss spennende visjoner og sammenliknet Skudeneshavn med andre kulturmiljøområder som har doblet seg.* Foreningen synes allerede å se et skifte i folkets holdninger til å bo og etablere seg i Skudeneshavn. Foreningens siste sommeravis ga uttrykk for samme positive forventning. Foreningen har forstått det slik at Riksantikvaren vil markedsføre området gjennom sitt apparat og er derfor nå utålmodige mht. å få et fredningsvedtak.

Siden høsten 2014 har det blitt avholdt oppstartsmøte og tre folkemøter om fredningssaken. I tillegg ble det 18. oktober 2015 invitert til åpent foredrag i Skudeneshavn om byens vernehistorie og utvikling. Det har hele tiden vært viktig for Riksantikvaren å ha god dialog med kommunen og de som bor og arbeider i Skudeneshavn. Deres meninger og innspill har vært viktig i arbeidet med fredningen, forteller Riksantikvarens medarbeidere.

Møtene med Riksantikvaren var gode og de skapte begeistring. Men møtene med Riksantikvaren skapte også urealistiske forventninger, mener representanter fra kommune og fylkeskommune. Ikke minst gjelder dette tilskuddsberettigede tiltak i Skudeneshavn sentrum (fredningens sone B som ligger utenfor kommunens gamle verneplan).

*Viktigste endring for det gamle området er at det er kommet mer midler inn i dette, mener en representant for Foreningen Gamle Skudeneshavn. Den gamle reguleringen gjelder fortsatt og vi var vant til å være fredet. Det er blitt enklere å gjøre endringer, så lenge det er tilbakeføring til gammel stil. Dette er positivt, det gir oss muligheter til å gjenoppbygge. Kommunens vurderinger er også blitt mer fleksible.*

---

<sup>28</sup> Lars Tveit

<sup>29</sup> Ane Steingilda Alvestad



Utfordringen, ifølge næringsforeningen, var at det ikke var utarbeidet gode nok forvaltningsrutiner for sone B; ingen forsto egentlig hvordan dette kom til å bli håndtert. Men løftene og visjonene snudde stemningen.

### ***Burde det ha vært arbeidet mer med forvaltningsplanen – spesielt for sone B?***

Når det gjelder tidsfrister for kulturmiljøfredninger setter kulturminneloven minimumskrav til høringsfrister, men ingen føringer oppover for prosessen som helhet.

Riksantikvaren la opp til en rask gjennomføring av fredningsprosessen for Skudeneshavn, og det tok bare et halvt år å skrive utkastet til første høringsrunde. Da omfanget av innvendinger knyttet til fredningens foreslåtte sone B ble klart, ble imidlertid planen utvidet med et nytt høringsutkast og en ny høringsrunde. *Her var vi dessuten rause med å la folk få svare også litt over gitte frister på høringene*, forteller Riksantikvarens medarbeidere.

Ifølge representanter for næringsforeningen Skudeneshavn Arena (sone B) er forskriften og veilederen grei, ... *men i praksis er den ikke kjent for alle utbyggere/eiere – derfor er løpende veiledning fra saksbehandler viktig*. Det er også *litt uklart hva som skal være gjengs praksis både mht. vedlikehold, restaurering og godkjennelser og tilskudd i sone B*.

I arbeidet med forvaltningsplanen kunne man bygge på etablert forvaltningspraksis for det vernede planområdet i Gamle Skudeneshavn (sone A). Her fantes allerede gode og detaljerte veiledere for bebyggelsen. For sone B hadde en lite å bygge på. Selv i dag er kun 30 prosent av bygningene tilstandsvurdert, og kun overordnet, utvendig visuelt, ifølge kommunens representant.

Kommunen har ikke fått noe tidsfrist for ferdigstilling. Selv etter at forslaget til fredning er oversendt departementet, er det uklart hvilket detaljeringsnivå som bør registreres, ikke minst av hensyn til fylkeskommunens arbeid med tillatelser, dispensasjoner og tilskudd.

Riksantikvaren har gitt tilskudd til kommunen for å gjennomføre en tilstandsregistrering av bygningsmassen i kulturmiljøet som del av saksforberedelsene. Bakgrunnen for dette er at departementet ønsker en tilstandsregistrering av kulturmiljøet for å kunne få en bedre oversikt over hvor kostbart det blir å overholde statens forpliktelser til tilskudd ved en fredning av hele området. Fylkeskommunen har gitt uttrykk for at kommunens arbeid med tilstandsregistreringen ikke er tilstrekkelig som grunnlag for tilskuddstildeling. Riksantikvaren mener dette egentlig er fylkeskommunens ansvar.

I ettertid mener kommunen at det er enkelte ting forskrift og forvaltningsplan kunne vært tydeligere på når det gjelder sone B, og som kunne forenklet behandlingen av ikke-søknadspliktige saker i fylkeskommunen.

### ***Samarbeidet mellom forvaltningsnivåene var godt, men informasjonsflyt, ansvar og rolleavklaring kunne vært bedre i forhold til fylkeskommunen***

Samarbeidet mellom kommunen, fylkeskommunen og Riksantikvarens medarbeidere har vært tett med mange møter i Oslo og på Karmøy, mener Riksantikvarens medarbeidere, som likevel er oppmerksomme på at med Riksantikvaren sterkt inne så risikerer man å miste det lokale eierskapet. Riksantikvaren og sentrale politiske ønsker vil alltid kunne trumfe formuleringen av forskriften.

Det har blitt gjennomført flere felles befaringer i Skudeneshavn og Riksantikvaren deltok i to møter med Karmøy kommune på politisk nivå. I forbindelse med møtene på Karmøy ble det også gjennomført møter med «referansegruppen»: Foreningen Gamle Skudeneshavn og næringsforeningen Skudeneshavn Arena.

Fredningen har hatt lokal politisk støtte gjennom hele prosessen, uavhengig av ordførerskiftet i 2015. Ordfører Jarle Nilsen opplever prosessen som meget åpen og godt forberedt og gjennomført, med god og positiv oppmerksomhet i media. Det er i dag stor og positiv oppslutning om fredningen i lokalmiljøet, også blant næringslivet, forteller ordføreren. Det har ikke vært motstand eller rivalisering knyttet til Riksantikvarens initiativ fra andre deler eller byer på Karmøy. Prosessen har styrket stoltheten lokalt og i kommunen. Skudeneshavn som fredet kulturmiljø synliggjør et viktig bidrag til nasjonens historie, så kommunen har forventninger til at Riksantikvaren følger opp fremover mht. å gjøre området nasjonalt kjent, og fortsetter å bidra med kompetanse og penger, sier ordføreren.

*Karmøys posisjon oppleves allerede å være økt i forhold til cruisetrafikk og turisme, mener ordføreren, som også forteller at kommunen opplever meget godt samarbeid og dialog med Riksantikvaren både når det gjelder Skudeneshavn og arbeidet med Avaldsnes. Dette har vært en lærerik prosess, sier ordfører Nilsen. Det er viktig og bra at prosessen har gått fort – men nå venter vi på vedtaket.*

Både kommunen og fylkeskommunen deltok i prosessene knyttet til fredningsprosessen og utviklingen av forvaltningsplanen, bekrefter fylkeskommunen: – *men vårt inntrykk er at det primært var Riksantikvaren som holdt i dette og tok beslutningene til syvende og sist. Skulle ønske at det ble tydeligere forventninger til hva vi egentlig skal bidra med.*

Ikke lenge etter at fylkeskommunen hadde grepet inn i en dispensasjonssak på Korneliusholmen og vedtatt midlertidig fredning, informerte Riksantikvaren om at Skudeneshavn kunne passe inn i Riksantikvarens portefølje av fredede kulturmiljøer. Det tok imidlertid lang tid, slik man oppfattet det i fylkeskommunen, fra Riksantikvaren varslet igangsettelse til fylkeskommunen fikk vite hva Riksantikvaren forventet. Fylkeskommunen oppfatter at det har vært gode intensjoner og at Riksantikvaren har ønsket tett og god dialog med alle berørte parter. Fylkeskommunen registrerer at man kan ha noe ulike prioriteringer og at intensjonene til tider kan være vanskelig å følge opp.

Fylkeskommunen hadde satt pris på bedre informasjon før riksantikvar Jørn Holme reiste til Skudeneshavn for å annonsere den planlagte fredningsprosessen. I fylkeskommunen nevnes det også at kommunikasjonen mellom kommunen og fylkeskommunen kunne vært bedre tidlig i prosessen; planleggingen av folkemøter nevnes som eksempel.

I fylkeskommunen oppfatter man at man hadde en reell mulighet til å påvirke under prosessen og at det var viktig å være med, men igjen: det ble gjort endringer i ting fylkeskommunen trodde man var enige om, uten at fylkeskommunen opplevde å bli godt nok informert om dette. Nå savner man informasjon om status for fredningsprosessen: *Fortsetter fredningen, blir den noe av?*

### **Det kan aldri bli nok informasjon**

Vi blir fortalt at informasjonen til lokale interessenter stort sett har vært opplevd som god, i alle fall fra og med andre høringsrunde. Det var et klokt grep å ansette en lokalkjent fagperson som kunne være tilgjengelig lokalt. Nå, derimot, er det mange som etterlyser mer informasjon. Kommunens internettside er taus. De ukentlige besøkene fra kommunens fagfolk er for lengst innstilt. Kommunen selv etterlyser med informasjon fra Riksantikvaren. Hva skjer nå?

### **Muligheter for effektivisering av prosessen**

*Vi ble trukket for sent inn, mener næringsforeningen i sone B. Men da de ble trukket inn, ble samarbeidet godt. Kommunens medarbeider mener dessuten at foreningene burde ha vært oppfordret til å peke ut faste personer til referansegruppen. I dette tilfellet møtte de med ulike personer ettersom det passet. Det sinket flyten i arbeidet.*

*Hadde man lagt inn mer tid på å utrede verneverdiene før første høringsrunde, kunne man spart arbeid og tid med runde to, mener en medarbeider hos Riksantikvaren, som fortsetter:*

*Første utkast til forskrift og forvaltningsplan kunne vært mer pedagogisk i formen. Hadde vi tydeliggjort bedre nasjonale verdier og gitt bedre begrunnelser, kunne vi antagelig unngått noen negative hørings svar. Dette ble tatt inn i runde to. Runde to ble kvalitativt bedre også i et verneperspektiv. Folk forstår bedre nå hva de faktisk sitter på av verdier og synes det er morsommere å forvalte det godt.*

Noe av det som skapte behov for en ny høringsrunde skyldtes at en forskrift kan være komplisert å lese, og kan misforstås, mener medarbeidere hos Riksantikvaren. For den vanlige leser står begrensningene alltid tydeligere frem enn mulighetene i en forskrift. Koblingen mellom forvaltningsplanen og forskriften var nok heller ikke like klar. Derfor la Riksantikvaren inn en leseforklaring etter 2. høring.

Det ulike forvaltningsregimet for sone A og B ble også utdypet, men her registrerer vi at grunneiere og tiltakshavere i sone B fremdeles synes å ha spørsmål.



Skudeneshavn. Foto: © Per-Trygve Hoff

## Kort oppsummering med vår vurdering

Et viktig og godt utgangspunkt for prosessen har etter vår mening vært at Skudeneshavn hadde et godt bevart kulturmiljø med en god bevaringsplan (sone A), med et godt og anerkjent lokalt forvaltningsregime.

Vi har sett at Riksantikvaren la opp til en rask gjennomføring av fredningsprosessen for Skudeneshavn, og at det tok bare et halvt år å skrive utkastet til første høringsrunde. Da omfanget av innvendinger knyttet til fredningens foreslåtte sone B ble klart, besluttet Riksantikvaren i fellesskap med kommunen og fylkeskommunen, som nevnt over, å tydeliggjøre og justere forskrift og veileder og gjennomføre en ny høringsrunde. Ny høringsrunde ble gjennomført under et revidert, men stramt prosjektregime.

Etter vår mening har Riksantikvaren gjennomført en godt planlagt, organisert og styrt prosess, som tross behovet for en ny høringsrunde med omarbeidet forskrift og forvaltningsplan, har blitt gjennomført raskt og effektivt, med god bruk av lokalkunnskap og ressurser.

Gitt de mange innvendingene etter første høringsrunde, mener vi at gjennomføringen av høringsrunde to sikret en helt nødvendig lokal oppslutning både om prosessen og et godt fredningsforslag.

Spørsmålene vi sitter igjen med er primært knyttet til oppstartsfasen:

- Kunne valget av Skudeneshavn, utvidelsen av området og organisering av prosessen vært bedre forankret og avklart i forhold til fylkeskommunen før valget av Skudeneshavn ble offentliggjort?
- Brukte man nok tid på å identifisere viktige interessenter i den foreslåtte sone B før oppstartsmøtet, og tydeliggjorde man i tilstrekkelig grad for næringsforeningen og rettighetshavere i sone B at næringsforeningens representanter i referansegruppen representerte hele sone B og ikke kun engasjerte enkeltpersoner i næringsforeningen?
- Brukte man nok tid på å vurdere behovet for kartlegging og registrering av verneverdier i sone B, før man utarbeidet prosjektplanen med tidsfastsettelse av første høringsrunde?
- Brukte man nok tid på å vurdere behovet for mer detaljerte veiledere for sone B, der det ikke eksisterte noen lokal bevaringsplan og -praksis, før tidsfastsettelsen av første høringsrunde?
- Har man måttet gi mer i form av fleksibilitet og løfter om tilskudd for å få alle «om bord», enn om man før oppstartsmøtet hadde gjennomført en grundigere planleggingsprosess?

## 6.2 Forvaltningen av kulturmiljøene

For de to kulturmiljøene Birkelunden og Tinfos ligger det en vedtatt forskrift til grunn for forvaltningsregimet. Det innebærer at områdene forvaltes i henhold til kulturminneloven § 20.

For de to kulturmiljøene Levanger og Skudeneshavn er det p.t. ikke vedtatt noen fredningsforskrift. Det betyr at forvaltningen av områdene formelt kun skal forholde seg til gjeldende reguleringsplaner for området, i henhold til plan- og bygningsloven (pbl). For begge kulturmiljøene foreligger det likevel et forslag til fredningsforskrift med forslag til forvaltningsplaner. Det ligger imidlertid en forventning til at områdene forvaltes i tråd med fredningsforslagene, og Riksantikvaren har også mulighet til midlertidig fredning om intensjonene ikke følges opp.

### 6.2.1 Forvaltningen av Birkelunden

#### Kort beskrivelse av forvaltningsregimet

Byantikvaren får fått delegert forvaltningsmyndighet for Birkelunden kulturmiljø fra Riksantikvaren. Kulturmiljøet forvaltes i hovedsak på bakgrunn av fredningsforskriften som trådte i kraft i 2006. Det foreligger ingen forvaltningsplan for kulturmiljøet. Vedlegg 1 til fredningsforskriften gir imidlertid nærmere beskrivelse av og utfyllende retningslinjer for behandling av søknadspliktige tiltak i bygårdene. I tillegg har det blitt utarbeidet et dokument som definerer prioriterte bakgårdskvartaler som fortjener ekstra vern. Vi utdyper dette kort under.

#### *Fredningsforskriftens klassifisering av kulturmiljøet*

Som vi var inne på i beskrivelsen av fredningsprosessen for Birkelunden, ble det i fredningsforskriften gjort en inndeling av området bygårder i ulike kategorier. Dette hadde sin bakgrunn i at bebyggelsen i de 15 kvartalene som utgjør det fredete kulturmiljøet har varierende verneverdi, og varierer dermed også med hensyn til hva som kan aksepteres av endringer og nye tiltak. I tråd med dette er bygårdene i fredningsområdet delt inn i 3 klasser etter graden av opprinnelighet:

- **Klasse A** omfatter 1800-tallsbygninger som er meget godt bevart og har få endringer i eksteriøret. Disse gårdene har særlig stor verneverdi. Det er 6 gårder som tilhører denne klassen i fredningsområdet.
- **Klasse B** inkluderer øvrige 1800-tallsbygninger, som spenner fra å være godt bevart med begrensede endringer i eksteriøret til å ha gjennomgått større endringer i eksteriøret. Denne klassen består av 126 gårder.
- **Klasse C** omfatter bygninger oppført etter 1945. 7 gårder tilhører denne klassen.

I vedlegg 1 til forskriften gis det en nærmere beskrivelse av de ulike klassene, og utfyllende retningslinjer for behandling av søknadspliktige tiltak i bygårdene, i henhold til denne kategoriseringen. Vedlegget beskriver retningslinjer for behandling av søknadspliktige tiltak (dispensasjonssøknader) knyttet til: 1) loftsutbygging, 2) balkonger, 3) heis, 4) omgjøring av lokaler i 1. etasje fra bolig til næringsformål eller omvendt, og 5) andre på- eller tilbygg. I vedlegget bemerkes det at disse rammene omhandler en del av de mest vanlige byggesakene i bygårdene, og er ikke uttømmende med hensyn til alle typer tiltak som det kan gis tillatelse til.

I den kongelige resolusjonen heter det at fredningen ikke vil være til absolutt hinder for ønsker om tilpasninger i bygninger og uteareal (blant annet loftsutbygging, bygging av balkonger og fjerning av bakgårdsbebyggelse) for et flertall av bygårdene i fredningsområdet. Eventuelle tiltak vil imidlertid være avhengig av dispensasjon. For gårder i klasse A vil slike tiltak i utgangspunktet være i konflikt med verdiene fredningen søker å ivareta.

### **«Prioriterte bakgårdskvartaler»**

Formålet med denne klasseinndelingen var å fremheve kulturminneverdiene i de gårdene som er minst endret, og å legge grunnlag for en forutsigbar forvaltning av kulturmiljøet. For å styrke denne forutsigbarheten, ble det i 2009 utarbeidet et dokument som omhandlet fem gårdsrom hvor det tillates færre endringer enn innen de øvrige gårdsrommene i fredningsområdet. Byantikvaren har på bakgrunn av forskrift om fredning av Birkelunden kulturmiljø valgt ut fem bakgårdskvartaler/gårdsrom som bør endres i mindre grad enn de øvrige på grunnlag av fredningens formål. Dette er bakgårdskvartaler som er mindre endret enn de øvrige kvartalene, og som i forvaltningen derfor skal være gjenstand for en mer restriktiv praksis for endringer enn i de øvrige kvartalene. De fem prioriterte bakgårdskvartalene ble valgt ut på bakgrunn av en befarings gjennomført av Byantikvaren i mars 2009. Mens fredningsforskriften klassifiserer kulturmiljøet iht. de 139 bygningene/gårdene på Birkelunden, omhandler dette dokumentet altså 5 av de 15 kvartalene som utgjør det samme området.

### ***I hvilken grad gir det foreliggende grunnlaget for fredning gode forutsetninger for forvaltning av kulturmiljøet?***

Fredningsvedtaket som sådan omtales som nokså tydelig og detaljert, spesielt når det gjelder forvaltningen av bygningsmassen i fredningsområdet. Ettersom det ikke foreligger noen forvaltningsplan, er det fredningsforskriften med vedlegg 1 i kombinasjon med dokumentet «Prioriterte bakgårdskvartaler» som utgjør det primære grunnlaget for forvaltningen av kulturmiljøet. Byantikvarens representanter oppgir at mangelen på en forvaltningsplan først og fremst er en utfordring knyttet til forvaltningen av offentlige utendørsarealer i fredningsområdet.

Det er flere årsaker til at utfordringen knyttet til forvaltningen av bygningsmassen er mindre. For det første oppgis det at det er en forholdsvis innarbeidet forvaltningspraksis knyttet til murgårdsbebyggelsen i Oslo (avstanden mellom bestemmelsene om balkonger, loft etc. i fredningsvedtaket og bestemmelsene som regulerer murgårdsbebyggelsen i Oslo for øvrig var begrenset på fredningstidspunktet, jf. kongelig resolusjon om murbyen Oslo fra 1992). For det andre vises det til at fredningsforskriften inneholder forholdsvis tydelige bestemmelser knyttet til forvaltningen av bygninger i fredningsområdet. Tilsvarende tydelighet gjelder ikke uteområdene i kulturmiljøet. For det tredje har den overnevnte bakgårdsinndelingen og tilhørende dokument «Prioriterte bakgårdskvartaler» fungert som et nyttig supplement til fredningsforskriften når det gjelder forvaltningen av de mest verneverdige bygårdene. Dette dokumentet har redusert skjønnsmessigheten ved forvaltningen, ved at den har definert og konkretisert hvilke bygårder som er «lite endret», og dermed har størst behov for vern. Følgelig er savnet av en forvaltningsplan størst knyttet til uteområdene på Birkelunden. For selve bygningsforvaltningen savnes ikke en forvaltningsplan på samme måte.

Byantikvaren ønsker en forvaltningsplan velkommen, men opplever at det er Riksantikvaren som har ansvar for å utarbeide en slik plan. Fra Riksantikvaren oppgis det at utarbeidelsen av en forvaltningsplan har vært et stadig tilbakevendende tema, og at det tidligere har blitt gjort forsøk på å gjøre dette i samarbeid mellom Riksantikvaren og Byantikvaren. Slike forsøk har etter sigende strandet som følge av mangel på tid og ressurser hos begge parter.

Fredningsforskriften gir ikke et klart og tydelig svar på hvem som har ansvar for at det utarbeides en forvaltningsplan. En forvaltningsplan omtales ikke i forskriften som sådan. I forskriftens § 4 heter det imidlertid at det skal utarbeides en skjøtselsplan for de offentlige arealene innenfor Birkelunden kulturmiljø, og at en slik skjøtselsplan skal gi utfyllende retningslinjer for forvaltning av fredningsbestemmelsene for de offentlige arealene. Forskriften sier at planen skal godkjennes av Riksantikvaren. I § 12 i forskriften står det videre at Riksantikvaren har forvaltningsmyndighet for skjøtselsplanen. I et brev fra Riksantikvaren i juli 2006, hvor forvaltningsmyndigheten ble overført til Oslo kommune, het det at «Riksantikvaren har ansvaret for at skjøtselsplanen blir utarbeidet i

samråd med alle involverte parter og etater», og at «Når det står i § 12 at Riksantikvaren har forvaltningsmyndigheten for planen, vil det bl.a. si at vi skal sørge for at den oppdateres med jevne mellomrom». Disse formuleringene kan trolig være med på å forklare hvorfor Byantikvaren mener at Riksantikvaren har ansvaret for å utarbeide en forvaltningsplan for Birkelunden kulturmiljø.

### **Erfaringer med forvaltningen**

- Hvilke rutiner for samarbeid mellom kommune og regionalforvaltning foreligger? Hvordan oppleves samarbeidet?

Byantikvaren i Oslo representerer både kommune og regionalforvaltning. Byantikvaren håndterer i stor grad forvaltningen på egen hånd, og har begrenset kontakt med andre kommunale etater i denne sammenheng. I en høringsuttalelse i fredningsprosessen kommenterte Oslo kommune betydningen av en mest mulig smidig håndtering av den daglige forvaltningen av Birkelunden kulturmiljø i saker som skal behandles både etter kulturminneloven og plan- og bygningsloven (pbl). Riksantikvaren mente at alle saker først bør behandles etter fredningsforskriften og kulturminneloven, og deretter etter pbl. I henhold til ansatte hos Byantikvaren er dette i hovedsak praksis i dag, ved at søknader knyttet til bygninger i fredningsområdet som skal omsøkes etter både kulturminneloven og pbl, først behandles av Byantikvaren. I intervjuene har det ikke fremkommet eksempler på tilfeller at Plan- og bygningsetaten ikke har vært enige med Byantikvaren, eller at de ikke har ventet på vedtak fra Byantikvaren før de selv har fattet vedtak.

Når det gjelder samarbeid mellom Byantikvaren og Riksantikvaren knyttet til den løpende forvaltningen, beskrives dette av Byantikvarens representanter som både konstruktivt og begrenset. Det er lite kontakt i forbindelse med den løpende saksbehandlingen. Dette henger også sammen med at Riksantikvaren skal være en uhildet og nøytral klageinstans. Slik det fremgår, er det hovedsakelig tre kontaktpunkter mellom Riksantikvaren og Byantikvaren i forbindelse med forvaltningen av kulturmiljøet Birkelunden:

- Klagesaksbehandling
- Tilskuddssaker
- Utarbeidelse av forvaltningsplan (som foreløpig altså ikke har materialisert seg)

Klagesaksbehandling forekommer dersom Byantikvaren avslår en dispensasjonssøknad, og søker påklager avslaget. I slike tilfeller oversendes klagen til Riksantikvaren for behandling. Byantikvaren kommenterer klagen og begrunner avslaget før den videresendes. Byantikvaren har også anledning til å omgjøre sitt vedtak før klagen videresendes dersom det har kommet inn nye opplysninger, men informantene hos Byantikvaren kan ikke huske at dette har forekommet. Kopi av alle vedtak sendes også til Riksantikvaren, både avslag og dispensasjoner. Ifølge Byantikvarens informanter har samarbeidet om klagesaksbehandling til tider vært preget av at Riksantikvaren har hatt lav kapasitet, og at klagesaker har blitt liggende lenge før de har blitt behandlet. Dette ligger imidlertid noen år tilbake i tid. Ifølge Riksantikvaren samlet det seg opp en bunke med klagesaker i perioden 2012–2013, og saksbehandlingstiden i denne perioden var for lang. Etter at det kom inn en ny saksbehandler og køen med ventende klagesaker ble tatt unna, har det så vidt vi kjenner til ikke vært slike utfordringer med klagesaksbehandlingen. Vi kommer tilbake til omfang og utfall av dispensasjonssøknader og klagesaker under.

Samarbeidet og dialogen om tilskudd omtales som effektivt og konstruktivt. Forvaltningsplanen har det som tidligere vært dialog om over tid, men dette har foreløpig ikke materialisert seg.

- Hvordan foregår rådgivning til eiere? Hvordan oppleves dette?

Byantikvaren forholder seg først og fremst til styrene i sameiene og borettslagene i fredningsområdet når det kommer til rådgivning. Dette omtales som det viktigste nivået å innrette seg mot,

ettersom det først og fremst er bygningenes fellesområder som påvirkes av fredningen. Det gjennomføres med jevne mellomrom informasjonsmøter hvor styrene inviteres. Her blir det informert om hvordan en kan søke om tilskudd og hva som krever dispensasjonssøknad, blant annet. Det ble ifølge Byantikvarens informanter brukt aller mest tid på slikt informasjons- og rådgivingsarbeid de første årene etter fredningsvedtaket ble fattet. Nå gjennomføres slike kontaktmøter med styrene anslagsvis annethvert år. Byantikvaren distribuerer også informasjonsmateriell rettet mot eiere av murgårder, som også distribueres til eierne på Birkelunden.

Utover dette gjennomføres det ikke systematisk rådgiving knyttet til fredningen, men snarere sak for sak. Byantikvaren gjennomfører i den forbindelse befaringer, og har en egen bygningsingeniør som spiller en viktig rolle i den tekniske rådgivningen. Vi har i evalueringen ikke kartlagt hvordan grunneiere eller styrer opplever informasjonen og rådgivningen som gis av Byantikvaren.

- Gis det tilskudd til istandsetting? Hvordan foregår dette?

Det gis hovedsakelig tilskudd til vedlikehold. De mest utbredte kategoriene er fasaderehabilitering for tak og vinduer.

- Hva er resultatet av ev. dispensasjonssøknader?

Jf. § 20 i kulturminneloven kan det i særlige tilfeller gjøres unntak fra vedtak om fredning og fredningsbestemmelser for tiltak som ikke medfører vesentlige inngrep i det fredete området. Vi har i forbindelse med evalueringen gått gjennom en oppsummering av de 50 siste dispensasjonssøknadene i Birkelunden kulturmiljø, sammenstilt av Riksantikvaren. Disse 50 søknadene strekker seg over en periode på fire år, fra 2013 til 2017. Søker er i fire tilfeller Oslo kommune, mens de resterende 46 søknadene kommer fra privat hold. 48 av søknadene gjelder § 20, mens de to siste gjelder fredningen av trapperom iht. § 15 a (hhv. brannsikring og innsetting av dører). Tabellen under oppsummerer søknader, vedtak, og evt. klagebehandling iht. ulike begrunnelser for vedtak/avgjørelse fra Byantikvaren og Riksantikvaren.

Begrunnelse for vedtak/avgjørelse	Søker	Byantikvaren			Søker	Riksantikvaren		Søker
	Søknad	Disp. innvilget	Delvis disp.	Avslag	Klage*	Vedtak opprettholdt	Vedtak omgjort	Klage trekkes
Endring/inngrep	41	27	6	8	8	4	3	1
Tilbakeføring/tilpassing	10	9	1	0	-	-	-	-
Restaurering/utskiftning	4	4	0	0	-	-	-	-
Bruksendring	2	2	0	0	-	-	-	-
<b>Totalt antall**</b>	<b>50</b>	<b>36</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>1</b>

Figur 11 Registrerte søknader, vedtak, klager og klagebehandling i Birkelunden. Saker per 01.06.2017 Kilde: Riksantikvaren

\* Alle klager ble oversendt til Riksantikvaren, og ble ikke endret av Byantikvaren.

\*\* Summeringen i nederste rad samsvarer ikke nødvendigvis med tallene i radene over ettersom enkelte saker omhandler flere tiltakstyper (f.eks. både endring og tilbakeføring)



Tabellen viser at et flertall av dispensasjonssøknadene blir innvilget. Det ble gitt dispensasjon til nær samtlige søknader om tilbakeføring/tilpassing, restaurering/utskifting og tiltak knyttet til bruksendring. En søknad om tilbakeføring ble kun delvis innvilget.

41 av sakene omhandler saker som Byantikvaren har vurdert som søknader som innebærer å gjøre endringer i kulturmiljøet. 27 av disse søknadene ble vurdert som mindre vesentlige endringer, og ble derfor innvilget. 6 søknader omhandlet både vesentlige og mindre vesentlige endringer, og ble derfor innvilget delvis dispensasjon. 8 søknader ble avslått ettersom de ble vurdert å innebære vesentlige endringer.

8 søkere påklaget sin sak, hvorav 7 hadde fått avslag og 1 hadde blitt innvilget delvis dispensasjon. 6 av disse 8 klagerne omhandlet bygging av balkong eller takterrasse. 3 av de 8 klagerne fikk vedtaket omgjort av Riksantikvaren etter klagesaksbehandlingen, ettersom Riksantikvaren hadde en annen forståelse av hva som utgjorde en vesentlig endring i det enkelte tilfellet. Alle de tre omgjorte vedtakene omhandler tiltak som reguleres av forskriftsfredningen, og gjelder hhv. etablering av platting/terrasse, oppføring av balkong under nyere takoppløft, og utvidelse av ventilasjonskanal i restaurant/grill. Vi har ikke bedt om begrunnelse for disse omgjøringene fra verken Byantikvaren eller Riksantikvaren. Byantikvaren omtaler imidlertid saken med plattingen som en «ikketyypisk sak», hvor noen ønsket å bygge en stor plattform i en av de ikke prioriterte bakgårdene. Byantikvaren vurderte at dette også ble omfattet av fredningsforskriften, mens RA altså ikke delte den oppfatningen i sin klagebehandling.

I fire saker ble avslaget opprettholdt av Riksantikvaren (i den siste saken ble klagen trukket). Avslagene som har blitt opprettholdt av Riksantikvaren gjelder alle oppføring av balkong eller takterrasse. To av disse fire gjelder bakgårder som er spesielt prioritert. Uten å kommentere disse sakene spesifikt, oppgir ansatte i Byantikvaren at mange søknader er ukompliserte «standard-saker», i form av at det ofte søkes om det samme (fortrinnsvis balkonger, loftsutbygging og utskifting av vinduer), for samme typer bygninger. Noen av formuleringene i forskriften som omhandler at eiendommer/bygninger vender mot en bakgård som er mye endret, kan imidlertid tolkes på ulike måter. Dette har følgelig vært årsak til flere klager, spesielt når det gjelder bygging av balkonger, arker ol. Samtidig oppgis det at dokumentet «Prioriterte bakgårdskvartaler» har bidratt til å redusere dette rommet for tolkning, og dermed har saksbehandlingen blitt mer forutsigbar. Fortsatt kommer det imidlertid klagesaker som utfordrer kategoriseringen av «prioriterte bakgårder», fra søkere som ikke forstår hvorfor deres bakgård er mindre endret (og dermed mer verneverdig) enn tilsvarende tilsvarende bakgårder i andre kvartaler på Birkelunden. Dette er altså fortsatt grunnlag for klagesaker.

Tallene som er gjengitt over kommer fra Riksantikvaren, som får alle vedtak i kopi fra Byantikvaren. Representanter for Riksantikvaren oppgir for øvrig å ha identifisert totalt 18 klager i dispensasjonssaker for Birkelunden siden 2006, hvorav 2 ble omgjort av Byantikvaren og 1 ble trukket.

I den grad det foreligger tall fra Byantikvaren, fremgår følgende aktivitetsnivå de siste 10 årene:

- 2007 5 vedtak
- 2008 2 vedtak
- 2009 6 vedtak
- 2010 1 vedtak
- 2011 28 vedtak, herunder oversendelse av 1 klagesak til Riksantikvaren
- 2012 11 vedtak, herunder oversendelse av 2 klagesaker til Riksantikvaren
- 2013 18 vedtak, herunder oversendelse av 4 klagesaker til Riksantikvaren
- 2014 15 vedtak
- 2015 16 vedtak
- 2016 11 vedtak, herunder oversendelse av 1 klagesak til Riksantikvaren

Totalt har altså Byantikvaren fattet 113 vedtak knyttet til Birkelunden kulturmiljø de siste 10 årene. I tillegg har 8 klagesaker blitt oversendt til Riksantikvaren, i henhold til Byantikvarens oversikt. Byantikvaren fører ikke egen statistikk for disse sakene. Tallene som gjengis her er hentet fra treff i søk på «Birkelunden kulturmiljø» i overskriften i utgående brev i Byantikvarens arkiver, og bør derfor leses med forsiktighet. Byantikvaren har heller ikke egen statistikk på antall avslag og dispensasjoner.

Byantikvaren oppgir selv at de fleste søker etter både kulturminneloven og plan- og bygningsloven. Mange av søkerne kjenner regimet, og sender gjerne to likelydende søknader. Dersom søknaden kun rettes til Plan- og bygningssetaten, videresendes den til Byantikvaren for behandling.

### **Kort oppsummering med vår vurdering**

Forvaltningen av Birkelunden kulturmiljø er spesiell på flere måter. For det første foreligger ingen forvaltningsplan. Det er dermed fredningsforskriften i kombinasjon med dokumentet «Prioriterte bakgårdskvartaler» som utgjør det primære grunnlaget for forvaltningen av kulturmiljøet. En reell forvaltningsplan etterlyses av Byantikvaren, som mener at ansvaret for å utarbeide en slik plan ligger hos Riksantikvaren. Behovet for en forvaltningsplan er størst når det gjelder forvaltningen av offentlige utendørsarealer, ettersom fredningsvedtaket som sådan omtales som nokså tydelig og detaljert når det gjelder forvaltningen av bygningsmassen i fredningsområdet. Alle parter vil i vår vurdering være tjent med en helhetlig forvaltningsplan for Birkelunden kulturmiljø. Det er dermed viktig at det avklares hvem som har ansvaret for å utvikle en slik plan, og at det settes av nødvendig tid og ressurser til å utføre dette arbeidet for å sikre en best mulig forvaltning av Birkelunden kulturmiljø i fremtiden.

For det andre forvaltes kulturmiljøet av Byantikvaren i Oslo, som representerer både et kommunalt og regionalt forvaltningsnivå. Dette later til å fungere godt. Samarbeidet mellom ulike etater internt i Oslo kommune beskrives som velfungerende. Samarbeidet mellom Byantikvaren og Riksantikvaren beskrives av førstnevnte som konstruktivt og begrenset. I den grad Byantikvaren har noe å utsette på samarbeidet, er det at klagesaksbehandlingen i en periode ble preget av at Riksantikvaren hadde lav kapasitet, og at klagesaker ble liggende lenge før de ble behandlet. Dette har bedret seg de senere årene. I tillegg vises det til tidligere forsøk på å utarbeide en forvaltningsplan, som foreløpig ikke har materialisert seg.

Evalueringen viser for øvrig at flertallet av dispensasjonssøknader blir innvilget. De siste årene har nær samtlige søknader som innebærer tilbakeføring/tilpassing, restaurering/utskiftning og bruksendring blitt innvilget, mens 14 søknader der tiltak enten helt eller delvis ble vurdert å medføre vesentlige endringer enten ble avslått eller delvis avslått. Dette antallet kan indikere at det er manglende felles forståelse mellom søkere og forvaltningen om hva slags tiltak som innebærer en vesentlig endring, og som dermed kan tillates i fredningsområdet. En slik manglende felles forståelse kan også antydes å eksistere mellom regionalforvaltningen og Riksantikvaren. Av totalt åtte klager som ble videresendt fra Byantikvaren til Riksantikvaren i den aktuelle perioden, ble tre av Byantikvarens vedtak om avslag omgjort. Fire avslag ble opprettholdt, mens en klage ble trukket av søkeren. Vi har ikke bedt om begrunnelse for de omgjorte vedtakene fra verken Byantikvaren eller Riksantikvaren. Det er imidlertid nærliggende å anta at andelen omgjorte vedtak kunne blitt redusert dersom det forelå en forvaltningsplan som la tydeligere rammer og skapte en mer omforent forståelse for dispensasjonspraksisen hos hhv. Byantikvaren og Riksantikvaren.

## 6.2.2 Forvaltningen av Tinfos

### Kort beskrivelse av forvaltningspraksis

Forvaltningen av Tinfos-området gjennomføres i tråd med den ordinære ansvarsdelingen i slike saker. Fylkeskommunen behandler saker som kommer inn etter kulturminneloven. Riksantikvaren (RA) er klageinstans ved eventuelle klager.

Fra fylkeskommunen trekkes det fram at den foreliggende forvaltningsplanen ikke er et hensiktsmessig grunnlag for forvaltning av området. Forvaltningsplanen ble utarbeidet parallelt med det første lokale utkastet til fredningsvedtak og er preget av den holdningen til fredning som denne prosessen ble gjennomført i. Når så forskriften ble vesentlig endret på en rekke områder mistet forvaltningsplanen mye av sin relevans, slik fylkeskommunen ser det. Fylkeskommunen bruker derfor i liten grad forvaltningsplanen som referanse for sin forvaltning av området, men baserer seg isteden på forskriften. Det er videre en utfordring at endringene i forskriften ikke var gjennomgripende. Enkelte ting ble tatt ut av planen, mens andre står slik de var formulert i det lokale utkastet. Det er til dels uklart hva som er hensikten med soneinndelingen og hvilke implikasjoner det skal få for forvaltningen. Dette medfører omfattende bruk av skjønn og gjør at det ikke alltid er like lett å forklare forvaltningen overfor de berørte.

Det har vært få saker hvor Riksantikvaren har vært inn i bildet. I et tilfelle ble det gitt dispensasjon til utskifting av vinduer og i et annet tilfelle var det en sak om montering av varmevekslere. I begge tilfeller ble dispensasjon gitt. Alle andre dispensasjonssaker er blitt avgjort av fylkeskommunen.

Fylkeskommunen er av den oppfatning at det burde lages en helt ny forvaltningsplan, som i større grad reflekterer den forståelsen man har av fredningen nå, og som er bedre forankret blant de berørte. Spørsmålet er hvem som skal lage en slik plan, er det Riksantikvaren eller fylkeskommunen?

### Erfaringer med forvaltningen

Tross uklarhetene som er skapt med en forvaltningsplan som i praksis ikke brukes, opplever fylkeskommunen ikke veldig store utfordringer med forvaltningen av fredningen. Gjennom dialog med søkere kommer man fram til løsninger. Derfor er det også svært få avslag, fordi man gjennom denne dialogen bidrar til at søknader ikke fremmes før man har kommet fram til en løsning som man er ganske sikre på at er akseptabel. Forvaltningen som utøves i dag er i stor grad i tråd med den praksis som brukes i sammenheng med § 15-fredninger.

Den spesielle eierstrukturen i fredningen, med en stor eier, Tinfos AS, og i tillegg mange private huseiere skaper todeling av oppfatninger. Tinfos AS er en mer profesjonell eiendomsaktør med gode forutsetninger for en likeverdig dialog med vernemyndighetene, mens beboerne ikke har samme faglige grunnlag og derfor stiller svakere.

Notodden kommune forholder seg i det store og hele passiv til alle saker som forvaltes etter kulturminneloven. Dette oppfatter de er fylkeskommunens bord, som de ikke trenger å engasjere seg i.

Fra Tinfos AS gis i hovedsak en lignende framstilling. Man har etter hvert opparbeidet seg en forståelse av hva handlingsrommet i fredningen er. Når man ønsker å gjennomføre et tiltak tar man gjerne kontakt med fylkeskommunen, får organisert en befaring og diskuterer seg fram til en løsning. Dette oppfattes som ganske uproblematisk, noe som nok i stor grad skyldes at Tinfos AS og vernemyndigheten har ganske sammenfallende interesser. I den grad det er mulig å få tilskudd er det positivt, men dette er ikke avgjørende for Tinfos AS.

Tidligere leder i borettslaget i "Hyttebyen" som representerer en stor gruppe grunneiere, er noe mer avmålt til forvaltningen. Begrensninger på hva man kan endre på aksepteres, men det er en utfordring at de tiltak de kan gjennomføre ofte blir dyrere som følge av fredningen. Dette skyldes delvis krav til materialbruk som er fordyrende, eller at ting må spesialproduseres (f.eks. veggpanel). De tilskudd som ytes dekker ikke disse merkostnadene. Borettslaget opplever også at fylkeskommunens saksbehandlere ikke alltid har den nødvendige kompetansen. Man savner derfor muligheten for å kunne få god faglig rådgiving, og tilskuddene er ikke tilstrekkelig til at slike rådgivere kan engasjeres. Et poeng som trekkes fram er at beboerne opplever vernetenkningen i stor grad er innrettet mot enkeltobjekter. Dette er muligens en funksjon av at fylkeskommunen oppgir at de i praksis forvalter området likt som §15- og 19-fredninger. I Tinfos kommer det opp vernespørsmål som angår et helt borettslag. Det øker både kostnader og kompleksitet. Det påpekes også at det tidvis kommer til overflaten en forskjell i tilnærming mellom beboeren og vernemyndigheter. Beboerne er opptatt av at Tinfos skal være et levende bomiljø og at det derfor må gjøres tilpasninger ettersom krav og forventninger endres. Forvaltningsmyndighetene oppfattes gjerne å ha et mer «fortidsfokusert» perspektiv.

Tabellen under oppsummerer antall søknader, vedtak, og evt. klagebehandling iht. ulike tiltakstyper. Sakene spenner over en tidsperiode fra juli 2014 til juli 2017.

Begrunnelse for vedtak/avgjørelse	Søker	Telemark fylkeskommune			Søker
	Søknad	Disp. innvilget	Delvis disp.	Avslag	Klage
Endring	28	25	1	1	-
Tilbakeføring/tilpassing	0	0	0	0	-
Restaurering/utskiftning	6	6	0	0	-
Bruksendring	2	2	0	0	-
Tiltak gjennomført uten disp.	1	0	0	0	-
<b>Totalt antall*</b>	<b>37</b>	<b>33</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	

Figur 12 Registrerte søknader, vedtak, klager og klagebehandling i Tinfos. Saker per 01.06.2017 Kilde: Riksantikvaren

\*Summeringen i nederste rad samsvarer ikke nødvendigvis med tallene i radene over ettersom enkelte saker omhandler flere tiltakstyper

Nesten alle søknader gjelder tiltak som er mindre vesentlige endringer, og ble godkjent. Det er bare søkt om to tiltak som ikke har medført dispensasjon. I ett tilfelle ble det gitt delvis dispensasjon, mens søknaden i ett tilfelle ble avslått fordi tiltaket ble vurdert som en vesentlig endring. Dette vedtaket ble ikke påklaget.

### **Kort oppsummering med vår vurdering**

Forvaltningen av Tinfos-området framstår i hovedsak til å fungere, selv om beboerne ønsker at det var mulig å få mer i tilskudd. Det viktigste funnet er at forvaltningsplanen ikke oppfattes som særlig relevant og at forvaltningen derfor skjer med utgangspunkt i forskriften. Det er åpenbart et behov for en revidering av forvaltningsplanen.

Fylkeskommunen har lagt seg på en forvaltningspraksis som speiler den praksis de fører når de forvalter fredninger etter § 15 og 19. I den grad fredning etter § 20 forutsetter en annen forvaltning kommer ikke dette til uttrykk. Samtidig er forvaltningen sterkt dialogbasert, noe som medfører at det i praksis ikke fremmes søknader om dispensasjoner som man ikke allerede på forhånd vet blir innvilget.



Tinfos. Foto: © Morten Stenstadvold

## 6.2.3 Forvaltningen av Levanger

### Kort beskrivelse av forvaltningspraksis

Forslaget til forskrift og forvaltningsplan iht. kulturminneloven er pr dags dato ikke vedtatt av Kongen i statsråd. Forvaltningen må derfor forholde seg til kommunens gjeldende reguleringsplan for Levanger by,<sup>30</sup> der det foreslåtte området for fredet kulturmiljø i hovedsak sammenfaller med reguleringsplanens spesialområde for bevaring. Det opprinnelige fredningsforslaget omfattet også etterreformatoriske kulturlag i grunnen som ikke var beskyttet av gjeldende reguleringsplan. Dette er nylig tatt ut.

Plan- og bygningsloven gir derfor lovgrunnlaget for dagens forvaltning av området når det gjelder søknader om tiltak, dispensasjoner og klager på vedtak. Forvaltningsmyndigheten for tiltak innenfor gjeldende reguleringsplan ligger i kommunen. Fylkeskommunen uttaler seg til saker som gjelder bygninger som har hensynsone i planområdet. Riksantikvaren får tilsendt saker som gjelder tiltak innenfor området som er fredet. De gir en uttalelse, ikke et vedtak. Om Riksantikvaren ikke er enige i beslutninger som fylkeskommunen gjør, kan beslutningen kun stoppes ved at Riksantikvaren midlertidig freder.

Forvaltningsregimet omfatter også tilskudd til bevaring og tilbakeføring av kulturminner. Riksantikvaren har benyttet sin mulighet til å bevilge midler til foreslåtte kulturmiljøer og har delegert myndigheten til å fordele bevilgede tilskudd til fylkeskommunen. Fylkeskommunen behandler søknader om tilskudd fra statsbudsjettet kap. 1429 post 71.

I tillegg til bevilgningene fra Riksantikvaren gjennom fylkeskommunen, kan tiltakshavere søke tilskudd fra kommunens fond til restaurering og fornying av bygg- og bomiljø i Levanger sentrum, og andre fond.

I forbindelse med tilskuddsordningene er det etablert god løpende dialog mellom forvaltningen og grunneiere/tiltakshavere om potensielle tiltak. Vi får opplyst at det samarbeides tett og godt mellom kommune og fylkeskommune når det gjelder vurderinger av foreslåtte tiltak med hensyn til dispensasjoner og tilskudd.

### Grunnlaget for fredningen gir gode forutsetninger for forvaltning av kulturmiljøet

Forslaget til forvaltningsplanen skal<sup>31</sup> sikre at de kulturhistoriske verdiene som knytter seg til Levanger kulturmiljø blir ivaretatt på kort og lang sikt.

«Forvaltningsplanen skal vise og utdype kulturminneverdiene i området. Den skal vise hvordan man i praksis skal oppnå formålet med kulturmiljøfredningen av Levanger, ved å utdype hvordan fredningen og fredningsbestemmelsene skal følges opp i hverdagen.

Forvaltningsplanen skal bidra til felles forståelse av verdiene i området, målet og virkemidlene for fredningen.

Forvaltningsplanen skal kunne brukes av offentlig forvaltning på ulike nivåer, eiere, håndverkere, arkitekter, konsulenter m.fl.»

Det presiseres i forslaget til forvaltningsplan at<sup>32</sup> «Fredningen skal ikke være til hinder for at Levanger skal kunne opprettholdes og videreføres som en levende by med boliger, handel og annen næringsvirksomhet i samme skala som før». Fredningen skal ikke være til hinder for

<sup>30</sup> Sist revidert ved kommunestyrets vedtak av 28. mai 2014.

<sup>31</sup> Forslag til forvaltningsplan Levanger kulturmiljø (2014), Avsnitt 2.2 Formålet med forvaltningsplanen

<sup>32</sup> Avsnitt 2.5 Formål med vernet av Levanger kulturmiljø

etablering av ny næring eller endret bruk som ikke innebærer fysiske inngrep i strid med formålet med fredningen. Vern gjennom bruk er et viktig prinsipp.<sup>33</sup>

Forvaltningsplanen fremstår som en grundig og omfattende veileder for god forvaltning, og er ikke en plan for forvaltning i betydning tiltaksplan med mål og milepæler eller en plan i betydningen reguleringsplan.

### **Opplever aktørene at fredningsvedtaket er hensiktsmessig og forståelig?**

Det er vårt inntrykk at de fleste har forstått hva som skiller en kulturmiljøfredning fra en tradisjonell «Røros-fredning» som en informant uttrykker det. Utviklingsperspektivet og handlingsrommet tydeliggjøres godt i forvaltningsplanen og har blitt godt kommunisert av Riksantikvaren i flere sammenhenger, får vi vite.

Forslaget til fredningsvedtak og forvaltningsplan er som nevnt ikke vedtatt. Forslaget omtales av alle involverte parter (politikere, administrativ forvaltning i kommune og fylkeskommune, representanter for grunneiere, håndverkere og kompetansemiljøer m.fl.) som godt, omforent og med potensiale for en god forvaltning.

*Forvaltningsplanen med forskrift er glimrende formulert, dette er godt og klart å forholde seg til. Fredningen må bare bli vedtatt, sier eksterne vi har møtt.*

Bymuseet er også meget begeistret for Riksantikvarens involvering og arbeid og med fredningsforskriften, men mener randsoneproblematikk må avklares. De mener det er verdifulle historiske bygninger utenfor det foreslåtte området, som også bør vernes.

Selv om det ikke foreligger et formelt fredningsvedtak, forsøker både forvaltning og grunneiere i praksis å ta hensyn til forslaget til fredningsforskrift og forvaltningsplan.

Forvaltningsplanen gir føringer for forvaltningens behandling av søknader om tilskudd, og gjennom dette sterke føringer for grunneieres forslag til tiltak. Det samme gjør nok den hvilende trusselen om nye midlertidige fredningsvedtak fra Riksantikvaren, dersom tiltakstaker og kommunen skulle ønske å trumfe gjennom tiltak som er i tråd med reguleringsplanen, men utfordrer fredningsforslaget.

Forvaltningsplanen som har blitt utarbeidet i dialog med ulike interessenter så vel gjennom arbeidsgruppen og gjennom høringer, har et eget avsnitt med begrepsavklaringer og definisjoner.

Fylkeskommunen skulle ønske at arbeidsgruppen i prosessen hadde gått mer inn på hvor nivået skal ligge for skjønnet: Hvilken policy skal gjelde for utskifting av vindu, hvilke krav skal stilles til nye vindu osv.

Fylkeskommunen savner også en nærmere diskusjon av hva det vil si at selve konstruksjonen ikke er fredet. Kan huset rives, bygges nytt og så kan man bare sette inn gamle vindu og noe bordkledning? Hvis dette er mulig, er det bare en kulissefredning vi snakker om. Fylkeskommunen synes det blir litt rart hvis kommunen må ha reguleringsplaner med bestemmelser og hensyns-soner med retningslinjer som er strengere enn fredningen, og peker på at en fredning er en særlov med forrang for pbl. I tillegg blir det veldig komplisert hvis kulturminnespørsmål skal behandles både etter pbl og kml, men forskjellige institusjoner og formål, mener fylkeskommunens representant.

---

<sup>33</sup> Avsnitt 5.1 Forvaltningens mål

## Den lange ventetiden gir utfordringer for brukerne og forvaltningen

Det er verken hensiktsmessig eller forståelig for byen å måtte leve så lenge i en uavklart situasjon mht. fredningsvedtaket, understreker flere aktører. I dag forvalter kommunen Levanger iht. plan- og bygningsloven (pbl), men kan sende saker til fylkeskommunen og Riksantikvaren for uttalelse, dersom bygningene er regulert til bevaring. I gråsoner som ligger utenfor bevaringsplanen men innenfor deler av kulturmiljøområdet som ikke er regulert, kan saken fremdeles komme til fylkeskommunen om det er en plansak – og komme med innsigelse. Alt dette er uoversiktlig og byråkratisk både for brukere og forvaltningen, mener fylkeskommunen. Også entreprenører og huseiere kan utnytte dette.

Også kommuneadministrasjonen vil gjerne ha fredningen på plass. De forholder seg nå til sentrumsplanen som sist ble revidert i 2014. Denne er ikke i konflikt med forvaltningsplanutkastet, men kommuneforvaltningen må forholde seg til annet lovgrunnlag og regler. Hensynssoner i reguleringsplanen er ganske strenge mht. fasadeutforming, materialer, farger mm. Denne vil fortsatt gjelde når fredningen blir vedtatt. Alle byggesaker innenfor området må sendes til Riksantikvaren for uttalelse, og til fylkeskommunen når det gjelder tiltak i reguleringsplanens hensynssoner for bevaring. Dette skaper stor utfordring for saksbehandlere, men utbyggerne har vært «snille» og ikke prøvd gråsonene mellom fredningsforslaget og gjeldende areal-/reguleringsplans hensynssone, blir vi fortalt. Situasjonen er komplisert og kan fremstå uklar mht. lovhjemmel, men forvaltningen praktiseres «lojalt».

Byantikvaren har fagansvar (rådgiver uten myndighet) for alle kulturminner i kommunen innenfor og utenfor fredningssonen, men opplever det litt tilfeldig om hun får saker oversendt og må selv følge med. Det utarbeides nå kart over bygg i kommunen (SEFRAK<1850) der byantikvaren alltid skal involveres.

## Erfaringer med forvaltningen

Fredningsprosessen har skapt lokalt engasjement og stolthet knyttet til kulturmiljøet. Dette er en viktig suksessfaktor, påpeker flere.

Informanter i Nord-Trøndelag fylkeskommune forteller at så lenge det ikke eksisterer et fredningsvedtak, så er fylkeskommunens verktøy tilskuddene som er delegert til Nord-Trøndelag fylkeskommune fra Riksantikvaren. Delegeringen oppfattes positivt. Det er bra og viktig at slike saker behandles lokalt, at saksbehandler kjenner sakene og kan snakke med håndverkere og forklare.

Fylkeskommunen og Riksantikvaren får plansaker til uttalelse, og fylkeskommunen har god dialog med Byantikvaren. Fylkeskommunen har selv begrensede ressurser, men to personer som kjenner Levanger godt. Tilskuddsforvaltningen oppfattes som komplisert, men få klager på at de ikke får tilskudd. Det oppleves å være rikelig med penger. Riksantikvaren holdes orientert om sakene.

Ordføreren og administrasjonen i kommunen bekrefter at dialogen med fylkeskommunen er bra, De er imidlertid bekymret over at saksbehandlingen begynner å ta litt mer tid igjen.

Grunneiere og forvaltningen samarbeider godt, men det er knapphet på kapasitet og kompetanse. Byantikvarstillingen er viktig, men kan kanskje trenge tydeligere myndighet. Både byantikvar og kommunearkitekten har i dag oppgaver som gjør dem mindre tilgjengelige som rådgivere enn det eiere sier de kunne ønske.

I forbindelse med arbeidet med Forvaltningsplanen ble det utviklet flere nyttige verktøy for den løpende forvaltningen, som estetikkveilederen. Levanger fikk som en del av prosjektet et bygningsvernsenter «light» 2013–14 med 2–3 personer i 40–60 prosent stillinger. Senere er dette avvirket, men stillingen som byantikvar er ny. Rådgivningstjenesten var en suksessfaktor å bygge opp kompetansen i byen. Gratis seminarer og kurs og byutviklingsseminar samlet gårdseiere,



skapte miljø/nettverk og deling av erfaringer. Dette bidro også til å formidle kunnskap og dele historien om byen. Kulturminnekompetanse er nå en mangelvare i samkommunen, mener både kommuneadministrasjon og fylkesantikvar. Byggesaksbehandlere er mest jurister som forholder seg til regulering/lover og reguleringer og forskrifter. Estetikparagrafen i pbl har de ikke kompetanse på, og dette er for øvrig et juridisk vanskelig område.

Eksterne ønsker at Levanger får tilbake et bygningsvernssenter, som gjerne kan være forankret hos fylkeskommunen, men ha lokal tilstedeværelse som gir lav terskel for bruk og som kan kjøre temakvelder, gi råd om hvilke håndverkere som kan hva, om teknisk fagkunnskap, metoder, vinduer, riktig puss, etc.

Fylkeskonservatoren støtter tanken om et fylkeskommunalt rådgivningskontor med lokal tilstedeværelse. En lokal håndverker/rådgiver vil kunne avlaste saksbehandlere i fylkeskommunen som nå bruker mye tid på befaringer og vurderinger i byggesaker. I en byggeprosess er det også viktig å kunne reagere raskt – være på stedet! For Sør-Gjæslingan er det ansatt en lokal håndverker som betales 75 prosent av Nord-Trøndelag fylkeskommune og 25 prosent av kommunen. Fylkeskonservatoren ser for seg en liknende modell for Levanger. Fylkeskommunen har foreslått et liknende samarbeid med samkommunen, for å få tilsatt en håndverker i fylkeskommunen som rådgiver, med kontor vekselvis i Steinkjer og Levanger. Prosessen går sakte i Levanger – men kommunen har satt av midler i budsjettet, ifølge kilder i fylkeskommunen.

Ordføreren bekrefter ønsket om et bygningsvernssenter, men sier at dette ikke kommer til å bli finansiert av kommunen. Han begrunner dette med by/land-problematikk og at det ikke er rom for dette.

### **Et fredningsvedtak oppfattes som viktig for videreutviklingen av området**

Pr i dag er det bevaringsplanens begrensninger som styrer utviklingen i Levanger, og en ikke ubetydelig rehabiliteringsaktivitet støttet av tilskuddene fra Riksantikvaren.

Forventningene og optimismen knyttet til fredningsprosessen i 2010–2012 er imidlertid i ferd med erstattes med uro for at det forventede løftet knyttet til en nasjonal fredning aldri vil komme, forteller bl.a. Levangers ordfører.

Samtidig skjer det en betydelig næringsutvikling rett utenfor og på begge sider av den gamle bykjernen, i områder regulert som næringsparker. Her vokser både nye handelssentra og nye boliger frem, og gamle Levanger blir mer og mer en gjennomfartsåre for trafikken mellom disse, blir vi fortalt.

Reguleringen på Moan er fra 2013 og tillater i grunnen alt av etablering der. Nå skal havnen på den andre siden bygges ut. Ny kommuneplan er på høring. Det er viktig nå å få koordinert næringsutvikling og kulturutvikling i trehusbebyggelsen. Trehusbyen er et viktig aktivum – men ikke tilstrekkelig i seg selv. Her er det behov for mer studentliv, ungdom og barn. Kan konferansefasilitetene bygges ut, spør ordføreren.

### **Kort oppsummering med vår vurdering**

I påvente av et fredningsvedtak forvaltes trebyen Levanger dels etter bevaringsplanen fra 2014, og dels støttes tiltak for rehabilitering med tilskudd bevilget av fylkeskommunen etter retningslinjer skissert i utkastet til forskrift og forvaltningsplan. Her er mange høringsinstanser og uklare ansvarssoner for den vanlige grunneier og tiltakshaver – og gråsoner som kan utnyttes. Motivasjonen og troen på potensialet i en nasjonal fredning er i ferd med å slites. Politikerne i kommunen retter igjen øynene mot nødvendig næringsutvikling utenfor trebyen – som igjen vil kunne svekke livsgrunnlaget for en levende treby.

## 6.2.4 Forvaltningen av Skudeneshavn

### Kort beskrivelse av forvaltningspraksis

Som for Levanger er forslaget til forskrift og forvaltningsplan for Skudeneshavn pr dags dato ikke vedtatt av Kongen i statsråd. Forvaltningen må derfor forholde seg til kommunens gjeldende reguleringsplaner. For det foreslåtte fredningsområdet gjelder to reguleringsplaner. I sone B gjelder reguleringsplan 125 *Skudeneshavn* vedtatt 9. mai 1989 og revidert 4. september 2001, og i sone A reguleringsplan 113 *Gamle Skudeneshavn*, vedtatt 2. mars 1976 og revidert 14. desember 1999. Fredningen er utformet med den hensikt at tiltak som gjennomføres i tråd med reguleringsplan (altså ikke dispensasjon fra planen) vil være innenfor fredningen.<sup>34</sup>

Foreningen Gamle Skudeneshavn har velfungerende veiledere for den gamle bevaringssonen utarbeidet før fredningen – en perm med retningslinjer/standarder, brannsikring og veiledere for alle hus i sone A. Det ble ikke utarbeidet andre verktøy/veiledere i forbindelse med forvaltningsplanen.

### Grunnlaget for fredning er mindre klart for forslagets sone B enn for sone A

For lokale grunneiere oppleves det foreløpig uklart hva som skal være gjengs praksis både mht. vedlikehold, restaurering, godkjennelser og tilskudd i sone B.

Næringsforeningen opplever at kommunen behandler søknader om dispensasjoner i sone B som sone A: Det stilles «urimelige krav» til merkostnader – uten at det følger tilsvarende penger med fra fylkeskommunen som i sone A. Her må retningslinjene/prinsippene bli klarere for fylkeskommunens forvaltning, mener næringsforeningen: Enten skille tydeligere mellom A og B, eller samkjøre.

Etter hvert har det nok blitt økt fokus på detaljer på byggene også – summen av detaljer påvirker jo miljøet, mener kommunens kulturrådgiver. Kanskje har det blitt mer fokus på detaljer enn antatt i fredningsprosessen – det er et vanskelig spørsmål om hvor langt dette skulle vært definert i fredningsprosessen og hvor mye som må gå seg til i forvaltningsfasen.

I ettertid mener kommunen at det er enkelte ting forskrift og forvaltningsplan kunne vært tydeligere på når det gjelder sone B, og som kunne forenklet behandlingen av ikke-søknadspliktige saker i fylkeskommunen.

Ifølge en byggesaksbehandler i kommunen har det vært få byggesaker i denne perioden i området. Største utfordringen mht. byggesak iht. plan- og bygningsloven er at det kan være diskrepans mellom reguleringsplanen for behandlingen av en byggesak i sone B og formålet i den kommende fredningen, mener han. Dette har ikke vært noe stort problem hittil, men det er litt uklart hvordan dette vil bli håndtert med ulike lover og formål.

Forvaltningsplanen sone B oppleves litt «slapp» når det gjelder retningslinjer for tiltak. Dette kan skape usikkerhet, mener saksbehandleren. Det kan også være nyttig å gjennomgå reguleringsplanen for områdene.

En mer enhetlig revisjon kan være ønskelig i stedet for bare å endre paragrafen om bruksendring, mener saksbehandleren.

En samkjøring av ny reguleringsplan med intensjonene i utkastet til forskriften kan forenkle saksbehandlingen også i forhold til fylkeskommunen, tror teknisk etat. En revidering av bestemmelser i plan 113 er på høring.

---

<sup>34</sup> I kommunen er man usikker på om dette stemmer for sone B.

## Erfaringer med forvaltningen (i mellomfasen)

Både Foreningen Gamle Skudeneshavn (FGS) og næringsforeningen Skudeneshavn Arena etterlyser bedre koordinering av søknader om tilskudd til tiltak, enten det er søknader til tilskudd fra kommunen eller tilskudd fra fylkeskommunen. Noen er flinke og raske til å sikre seg tilskudd fra begge pottter, mens andre opplever at det er lite igjen når de søker, forteller næringsforeningen. Noen utnytter muligheten til å få et positivt tilsagn om tilskudd fra fylkeskommunen i gråsonesaker i sone B, som gjør det vanskeligere for kommunen å avslå søknaden om dispensasjon fra reguleringsplanen etterpå.

Næringsforeningen peker også på saker der de mener kommunen og fylkeskommunen ikke opptrer samstemt når det gjelder håndtering av tiltak og tilsagn, noe både kommune og fylkeskommune er enige i kan ha forekommet. Også Riksantikvaren har registrert dette i forbindelse med saker de får oversendt iht. partnerskapsavtalen.

*Fylket oppleves som totalt fraværende i saker som vi har gående. Savner mer oppfølging, interesse og kanskje råd. De har enda ikke vært og sett på utbedringer på sjøhuset i løpet av 5 år, men de har jo bevilget midler, forteller en eier i Gamle Skudeneshavn.*

Når det gjelder praktiske råd, mener FGS at det etablerte regimet fra før fredningsprosessen fremdeles fungerer godt. Det vises også til *Håndkraft* – håndverkere i området som er opptatt av å ta vare på gammelt håndverk. Den tidligere kommuneantikvaren initierte tiltaket på 90-tallet. Håndkraft tilbyr kurs til interesserte håndverkere og kommunen har representanter i styret. Det ble også kjørt kurs i 2016 med støtte fra Riksantikvaren, kommunen og eieren av et konkret bygg som skulle restaureres (Badehuset).

Næringsforeningen savner derimot en sterkere rådgivningstjeneste i Skudeneshavn som kan gi faglige råd, både om hva som er relevant mht. oppgraderinger, hva som er mulig å få tilskudd/bistand til, og hvordan eiere skal gjøre det for å få tilskudd. Kommunen er i ferd med å bygge opp igjen sin kapasitet og kompetanse på dette området.

Det synes også å herske forvirring rundt løfter og antydninger om tilskudd til flere foreslåtte tiltak:

Næringsforeningen etterlyser progresjon for Verdiskapingsprosjektet til Riksantikvaren for Skudeneshavn. Det ble initiert sammen med foreningen, men avventer videre finansiering. I næringsforeningen er det også en sak knyttet til en søknad om utskiftning og tilbakeføring av en vindusrekke som engasjerer. Også her vises det til signaler eller løfter fra Riksantikvaren, som man mener fylkeskommunen ikke følger opp. Foreningen mener det for øvrig er problematisk med differensieringen av saker mellom sone A og B.

*Hva med Skudeneshavn og Åkra Sparebanks stygge kloss som erstattet et vakkert empirehus som Riksantikvaren ønsket gjenskapt, spør FGS. Ingen har hørt mer verken om dette eller et par andre ødelagte sveitserhus som engasjerte Riksantikvaren, får vi høre.<sup>35</sup>*

Når det gjelder tilskudd, ble det skapt enorme forventninger lokalt, forteller våre kilder. Riksantikvaren lovet penger på folkemøtene, og det har også blitt gitt mye, men innbyggerne forventer nok mer enn det Riksantikvaren faktisk har lovet, mener kommunens representant. Det har oppstått en forventningsmismatch som har skapt kraftig sinne. Tilskuddene øremerket kulturmiljøene fra RA er ikke redusert, men vi mottar mange urealistiske søknader, forteller fylkeskommunen.

---

<sup>35</sup> Her har det gått korrespondanse mellom Riksantikvaren og foreningen der det henvises til at dette må behandles av kommunen, opplyser Riksantikvaren.

## **Kolliderer ulike lovgrunnlag i overgangsfasen?**

Kommunen virker ukoordinert internt, mener Foreningen Gamle Skudeneshavn (FGS), og viser til diskusjoner mellom kommuneantikvar og Teknisk etat som de mener svekker tilliten til kommunen.

Kommunen er imidlertid opptatt av å ajourføre gjeldende reguleringsplan, slik at man unngår utstrakt bruk av dispensasjoner i den kommende fredningssonen. I november 2016 varslet Karmøy kommune oppstart av kommunalt reguleringsplanarbeid. Formålet med reguleringsplanarbeidet er å endre bestemmelsene i reguleringsplan *113 Gamle Skudeneshavn* som er knyttet til hvilke virksomheter som bebyggelsen i området kan nyttes til, og bestemmelsene knyttet hvilke krav til parkering som skal stilles i den forbindelse. Målsetningen er å skape et levende og aktivt miljø i Gamle Skudeneshavn, noe som kan oppnås ved å gi anledning til å drive flere former for virksomhet enn gjeldende bestemmelser åpner for. I denne forbindelse er det også en målsetning at det i tråd med den generelle utvikling i samfunnet, skal åpnes for større fleksibilitet når parkeringsdekning vurderes.

## **Ønsker fra forvaltningen lokalt og regionalt**

De lokale fagmiljøene er ofte små, både i fylkeskommune og kommune, og erfaringen begrenset mht. forvaltningen av fredede kulturmiljøer. Derfor uttrykker flere vi har snakket med ønsket om sterkere faglige nettverk for saksbehandlere som arbeider med forvaltningen av disse. Det kan også gi en mer lik nasjonal praksis. Kanskje faste nettverksgrupper med faste møtepunkter for kulturmiljøer med liknende utfordringer? Riksantikvaren bidrar allerede delvis til slike møteplasser, men dette kan gis mer permanent struktur. Landsdelsamlingen i Kristiansand blir nevnt som et godt eksempel, men det kan gjerne settes av mer tid til mingling og samtaler i pausene mellom deltagerne fra kommunene og fylkeskommunene. Det ønskes også mer tid til åpne samtaler med ekspertene som holdt foredragene. Disse må gjerne være med på samlingen også ut over selve foredraget.

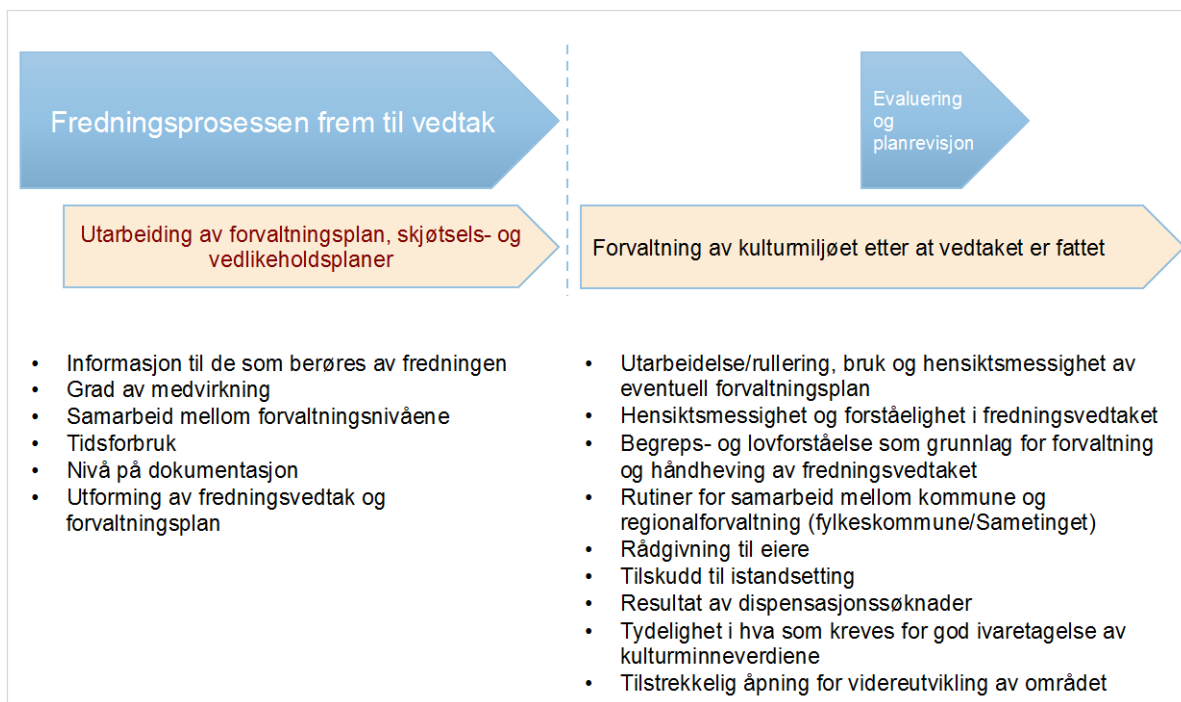
## **Kort oppsummering med vår vurdering**

Det kan synes som om forvaltningen av Skudeneshavn kan være tjent med bedre koordinering og samarbeid mellom fylkeskommunen og den kommunale forvaltningen når det gjelder rådgivning /tilsagn og håndtering av tiltakssøknader og tilskudd. Kommunen kan også være tjent med å fremstå mer samsnakket internt, det samme gjelder kommunen og fylkeskommunen.

Det synes å være behov for å videreutvikle forvaltningsplanen med grunnlag i en mer detaljert kartlegging av verneverdier i sone B og supplere den med mer operative veiledere, slik sone A allerede hadde. Det bør også vurderes om forvaltningsplanen bør inneholde tydeligere retningslinjer/råd for behandlingen av ulike tiltak og tilskuddssøknader, herunder for samarbeidet mellom forvaltningsnivåene. Samlet kan dette trolig redusere behovet for rådgivningstjenester som særlig er uttrykt i sone B.

# 7 Samlet drøfting med anbefalinger

I dette avsnittet går vi gjennom de viktigste funn fra kapitlene over og drøfter først viktige tema i fredningsprosessen frem til vedtak, deretter viktige tema for forvaltningen av kulturmiljøene etter at vedtak er fattet.



Figur 13 Evalueringstema

## 7.1 Fredningsprosessen frem til vedtak

### Informasjon til de som berøres av fredningen

Riksantikvarens *Veileder for fredning og bevaring av kulturmiljøer etter kulturminneloven* (2010) gir en god oversikt over hvilke interessenter en fredningsprosess skal involvere og på hvilken måte, med utgangspunkt i forvaltningsloven og kulturminnelovens krav.

Både dokumentstudier og utsagn i intervjuer indikerer at informasjonskravet har blitt kvittert ut med informasjonsdeling i forkant og informasjon underveis i prosessen. Eierne og rettighetshavere, lokalt næringsliv, ulike etater og politiske organ i kommunene, andre offentlige fagmyndigheter og organisasjoner med særlig interesse i saken har fått informasjon og mulighet til å uttale seg. Dette har blitt ivare tatt både gjennom lokal og sentral høring, kommunal høring, samt kunngjøringer om offentlig ettersyn i lokalt leste aviser og Norsk lysingsblad.

Viktige informasjonskanaler har vært kunngjøringer i pressen og aktiv bruk av media i forbindelse med folkemøter og høringsrundene, høringsbrev til alle kjente interessenter, oppdatert informasjon om høringsforslag og prosess på kommunenes hjemmesider, lokale informasjonsmøter og lokale rådgivningstjenester i regi av kommunen og prosjektet. Viktige informasjonsbærere har også vært lokale organisasjoner og representanter for disse som har vært invitert inn i arbeidsgrupper eller i møter med disse under prosessen. Riksantikvarens lokale tilstedeværelse og evne til å mobilisere og begeistre både media og lokale interessenter, samt en lokal kommunikasjonsansvarlig nevnes som suksessfaktorer for å få ut informasjon.

Ved flere av fredningene nevnes det eksplisitt at Riksantikvarens evne til å skape positive forventninger hva gjelder fremtidig bosetting og næringsaktivitet, og forvaltningens fleksibilitet mht. tiltak og tilgjengelig støtte til tiltakene også skaper fallhøyde, ikke minst for den lokale forvaltningen.

For prosesser som har tatt lang tid, har informasjon vært en spesiell utfordring. Flere av prosessene kjennetegnes av lange perioder der lite har skjedd. Da har også informasjonen til berørte vært liten, hvilket skaper uro. *Det kan aldri gis nok informasjon, og det kan være nødvendig også å informere om at vi ikke har noe nytt å informere om* er to representative utsagn for Levanger- og Skudeneshavn-prosessen. Her etterlyser også lokale myndigheter og politikere mer informasjon fra Riksantikvaren i de stille periodene.

Betydningen av tidlig informasjon og tidlig involvering av alle de berørte ble synliggjort under Skudeneshavn-prosessen, der en viktig målgruppe, grunneierne og rettighetshaverne i sentrum (sone B) først ble kjent med at de ville bli berørt av fredningsforslaget i forbindelse med oppstartsmøtet, mens interessenter i sone A allerede var forberedt på initiativet. Det synes også som man ikke fikk trukket representanter fra dette området fullverdig inn i utarbeidelsen av første høringsforslag, noe som kan ha bidratt til mange protester og merknader til forslaget fra interessentene i dette området, som igjen bidro til å gjøre en ny høringsrunde nødvendig.

Sen og overraskende informasjon om oppstarten av fredningsprosessen nevnes eksplisitt som et tema av kommunene og fylkeskommunene i både Levanger- og Skudeneshavn-prosessen. Dette understreket i begge tilfeller Riksantikvarens sentrale eierskap til prosessen, og kan ha bidratt til at eierskapet til prosessen og den senere forvaltningen av fredningsforslaget kan ha blitt svakere enn ønsket i fylkeskommunene.

### **Anbefalinger**

Riksantikvarens veileder understreker betydningen av god informasjon til berørte interessenter. Skal noe ytterligere vektlegges, så er det betydningen av:

- Før oppstart varsles offentlig:
  - Informasjon og forventningsavklaring mellom Riksantikvaren, regionalledd og kommune om formål, organisering (roller, ansvar, finansiering) og fremdrift
  - Midlertidige fredningsvedtak bør kun i helt spesielle tilfelle gjennomføres overraskende på lokale forvaltningsmyndigheter, og vi aldri være en god start på et samarbeid om en fredningsprosess. Et slikt midlertidig vedtak bør eventuelt kun gjelde verdifulle bygninger omfattet av nylige lokale vedtak som kan true det samlede kulturmiljøet, og begrenses til den konkrete bygningsmassen.
  - En grundig interessentanalyse før oppstart kunngjøres, herunder forberedelser mht. hvordan ulike grupper kan involveres aktivt i prosessen
  - En omforent, overordnet informasjonsstrategi for fredningen, der roller og ansvar for informasjonsarbeidet er avtalt mellom Riksantikvaren, regionalleddet og kommunen.
- Ved varsel om oppstart:
  - Overordnet informasjon om formål, omfang, muligheter og begrensninger – i den rekkefølgen
  - Informasjon om prosessen med foreløpig fremdriftsplan og milepæler
  - Informasjon om organisering, roller og ansvar i prosessen
  - Informasjon om informasjonskilder og kontaktpunkter i forvaltningen for ytterligere informasjon
  - Ikke love mer enn hva man kan holde

- Under prosessen frem til endelig forslag:
  - Likeverdig informasjon til berørte interessenter. Dette kan innebære supplerende kartlegging av verneverdier under prosessen, slik at omfanget og konsekvensene av fredningen blir tilstrekkelig forstått av ulike interessenter
  - Utarbeiding og innarbeiding av retningslinjer og veiledere som styrker interessentenes forståelse av formål og konsekvenser
  - Informasjon om høringsinnspill og revideringer i forslag, forvaltningsplan og veiledere
  - Løpende informasjon om endringer i fremdriftsplan, organisering og kontaktpunkter
  - Informer også om at det ikke er noe nytt å informere om, i lengre dødperioder
- Etter oversendelse av fredningsforslag til departementet bør Riksantikvaren sørge for:
  - Jevnlig informasjon og tilbakemeldinger til kommune, regionalledd og interessenter om status for arbeidet og eventuelle endringer i forslag og fremdriftsplan
  - Informer også om at det ikke er noe nytt å informere om, i lengre dødperioder

### **Grad av medvirkning**

Riksantikvarens *Veileder for fredning og bevaring av kulturmiljøer etter kulturminneloven (2010)* anbefaler at det opprettes en samarbeidsgruppe som vedkommende kulturminnemyndighet forholder seg til under saksutredningen i fredningssaken og en rådgivende plangruppe for arbeidet med forvaltningsplanen. Deltagerne i disse gruppene skal være representanter fra eierne, rettighetshaverne, kommunene, andre offentlige fagmyndigheter og organisasjoner med særlig interesse i saken, eventuelt supplert med ekstern planfaglig kompetanse.

Lokale grunneiere og rettighetshavere er trukket inn i alle de fire fredningsprosessene vi har sett nærmere på gjennom høringsrunder, forøvrig på litt ulik måte.

Birkelunden i Oslo omfatter svært mange leiligheter med beboere, samt forretninger og annet næringsliv. Her har det lokale engasjementet primært fått uttrykke seg gjennom høringsrunden og i direkte dialog med kommunens byantikvar. De lokale innvendingene var dessuten beskjedne. For Tinfos ble det etablert en samarbeidsgruppe med Riksantikvaren, fylkeskommunen, kommunen og representanter for Tinfos AS, huseiere og beboere. Samarbeidet og medvirkningen blir beskrevet som god av kommunen og Tinfos AS, mens beboere og huseiere hverken oppfattet prosessen som godt ledet eller god med hensyn til form og innhold. Dels skyldes dette en diskusjon om fredningen skulle omfatte også interiørfredninger, dels skal det skyldes mangelen på gjensidig tillit og forståelse mellom beboerne i Tinfos-området og den innleide prosjektlederen. Konfliktnivået var høyt hvilket trolig forsinket den lokale prosessen med to år og ga en rekke negative merknader til høringsutkastet. Dette medførte igjen ytterligere arbeid og omskriving av fredningsforslaget hos Riksantikvaren før fredningen endelig ble vedtatt – uten oppdatering eller forankring av en revidert forvaltningsplan.

For Birkelunden, Levanger og Skudeneshavn ble det etablert samarbeidsgrupper med deltagere fra Riksantikvaren, fylkeskommune og kommune, mens det ble etablert faste møtepunkter og samarbeidsprosesser med organisasjoner som representerte grunneiere, næringsliv og fagmiljøer. Prosessene blir beskrevet som gode med reell mulighet til innflytelse. Det tok imidlertid flere år før samarbeidsprosessene faktisk ble etablert i Levanger og som nevnt over tok det litt tid før samarbeidsprosessen i Skudeneshavn ble oppfattet som like god for interessenter i Skudeneshavn sentrum/sone B. Etter første høringsrunde var det sterk motstand fra interessenter i sone B, men da deres merknader ble innarbeidet i nytt forslag til forskrift, fikk forslaget bred tilslutning. Samarbeidet med representanter for grunneiere og næringslivet i sone B hadde kanskje vært enklere, dersom næringsforeningen hadde møtt med faste representanter til møtene med arbeidsutvalget, og kanskje i større grad tatt rollen som representanter for hele sonen.

## **Anbefalinger**

Eksemplene vi har studert illustrerer godt den positive betydningen av aktiv medvirkning fra interessentene i en fredningsprosess, både for kvaliteten på fredningsforslaget og forankringen av dette. Vi vil særlig påpeke følgende:

- Aktiv medvirkning må planlegges tidlig og det bør gis informasjon om dette allerede når oppstart kunngjøres. Det betyr at det må foreligge en god interessentanalyse og grov prosjektplan før offisiell oppstart, som påpekt tidligere.
- Partene må oppleve invitasjonen til samarbeid som reell og kunne se faktiske resultater av sitt arbeid.
- Begrepet rådgivende plangruppe i veilederen kan strammes opp mht. deltagelse og samarbeidsform. Oppnevning av faste møtende representanter er å foretrekke.
- Gjennomføres «siste runde»-endringer i forskrift før endelig vedtak, bør disse kvitteres ut i forhold til samarbeidsgruppene for å sikre fortsatt forankring.
- Ansvar og prosessen for oppdatering av forvaltningsplanen bør avtales og forankres før samarbeidsgruppen løses opp.

## **Samarbeid mellom forvaltningsnivåene**

Riksantikvarens *Veileder for fredning og bevaring av kulturmiljøer etter kulturminneloven (2010)* anbefaler som nevnt at det opprettes en samarbeidsgruppe som vedkommende kulturminnemyndighet forholder seg til under saksutredningen i fredningssaken og en rådgivende plangruppe for arbeidet med forvaltningsplanen.

I veilederens kapittel 6 *Planlegging av kulturmiljøfredning* heter det:

*«Kulturmiljøfredning etter § 20 er som regel mer omfattende og ressurskrevende enn fredning etter §§ 15 og 19. Myndigheten bør derfor vurdere å utarbeide en prosjektplan for fredningen. Planen bør innledningsvis være på oversiktsnivå, og bli mer detaljert etter hvert som neste fase nærmer seg.»*

I tre av de fire eksemplene er det Riksantikvaren som har tatt initiativet til fredningene og vært «vedkommende kulturminnemyndighet». Dette gjelder Birkelunden, Levanger og Skudeneshavn.

Fredningen av Tinfos har sin opprinnelse i en tidligere omfattende fredningsplan for etterreformatorkiske kulturminner i Telemark fra 1995 som ble liggende grunnet kapasitetsutfordringer, inntil fylkeskommunen leide inn en ekstern ressurs og startet opp fredningsprosessen igjen 10 år senere. I alle fire sakene ble det etablert samarbeids- eller arbeidsgrupper for kulturmiljøfredningen med deltagere fra Riksantikvaren og kommunal/regional myndighet.

Siden Oslo både er fylkeskommune og kommune ble arbeidet her gjort i samarbeid mellom Riksantikvaren og kommunen ved Byantikvaren. I arbeidsgruppen her deltok også representanter fra berørte etater og bydelen i kommunen. Arbeidsgruppen hadde status som rådgivende forum for Riksantikvaren og var aktiv til og med fremleggelsen av forslag til fredningsforskrift. Samarbeidet mellom Riksantikvaren og Byantikvaren blir betegnet som godt og konstruktivt. Det ble ikke utarbeidet forvaltningsplan og det er i dag ulike oppfatninger om hvem som har ansvar for utarbeidelsen av en slik.

I samarbeidsgruppen for Tinfos deltok også NVE, eieren av den gamle hjørnestensbedriften Tinfos AS og boligeierne i området. Samarbeidsgruppen var aktiv til og med utarbeidelsen av det første forslaget til fredningsforskrift med forvaltningsplan. Samarbeidet mellom Riksantikvaren og fylkeskommunen blir betegnet som godt. Kommunen valgte å forholde seg passiv i samarbeidet



med henvisning til at fredningen foregikk i henhold til kulturminneloven og ikke plan- og bygningsloven. Som nevnt tidligere genererte prosessen konflikter og merknader fra beboere og grunneiere, og Riksantikvaren måtte ved noen anledninger opptre som meglar mellom disse og fylkeskommunens prosjektleder. Forslaget fra fylkeskommunen ble liggende en tid hos Riksantikvaren uvisst av hvilken grunn, og Riksantikvaren valgte senere å gå videre med et mindre omfattende fredningsforslag uten å revidere den opprinnelige forvaltningsplanen. Det synes p.t. uklart hvor ansvaret for revideringen av denne ligger.

I Levanger og Skudeneshavn lå det en omforent samarbeidsavtale og prosjektplan til grunn for samarbeidet mellom forvaltningsnivåene – også kalt «Levangermodellen». Avtalene definerte samarbeidet med utarbeidingen av fredningsforskrift og forvaltningsplan som et prosjekt. Et vesentlig poeng var sterk involvering av lokale ressurser arbeidet med forslaget. Avtalene var tidsbegrenset og regulerte organiseringen, herunder engasjement av prosjektleder og/eller viktige bidragsytere, hovedaktiviteter og leveranser, ressursbruk og finansiering av lokale kostnader. Riksantikvaren sto for 50 prosent av de lokale kostnadene, og fylkeskommunen og kommunen for 25 prosent hver.

I Levanger ble det utpekt en lokal prosjektleder og hovedskribent, i Skudeneshavn var den lokale ressursen primært faglig ressurs og hovedskribent. I begge tilfelle var Riksantikvaren den primære eier og oppdragsgiver for prosessen og sto for fremdrift, ytte faglig juridisk og antikvarisk bistand, mens vesentlige deler av arbeidet, utredninger og utforming av det endelige forslaget foregikk lokalt. I begge tilfeller oppfattes dette som viktige suksessfaktorer for kvaliteten og forankringen av forslaget.

Erfaringen med å prosjektorganisere samarbeidet om utarbeiding av forskrift og forvaltningsplan er god. Det tydeliggjør roller og ikke minst det lokale medansvaret for prosessen og resultatet både for kommune og fylkeskommune og for eksterne interessenter. Fremdriften i prosjektfasen har vært god i begge de to eksemplene – i den tiden prosessene var definert som prosjekter.

En klart definert tidsramme har vært viktig for fremdriften i begge eksemplene. Evnen og viljen til å gå ut over denne i Skudeneshavn etter den første høringsrunden var likevel en suksessfaktor for forankringen i lokalmiljøet.

Et forbedringsområde for samarbeidet i eksemplene vi har sett på var uavklarte ansvarsforhold og forventninger mellom fylkeskommunene og Riksantikvaren før og til dels etter prosjektperiodene. Kanskje gjelder dette også Notodden kommunes rolle og dermed engasjement i Tinfosprosessen. I forhold til Tinfos og Birkelunden synes det også å være et uavklart ansvarsforhold knyttet til utarbeiding og revidering av forvaltningsplanen.

Riksantikvarens *Veileder for fredning og bevaring av kulturmiljøer etter kulturminneloven (2010)* sier lite om den avsluttende prosessen frem til vedtak i statsråd og om informasjon og samarbeid mellom Riksantikvar og departementet i denne forbindelse.

Både Levanger- og Skudeneshavnprosessene ligger for tiden på vent i grensesnittet mellom Riksantikvaren og Klima- og miljødepartementet. Det er derfor naturlig å gjøre seg noen tanker om samarbeidet på dette nivået. I siste runde har det kommet signaler fra departementet som har krevd nye runder med arbeid hos Riksantikvaren og til dels gjort tidligere nedlagt tid og arbeid unødvendig. Dette kan skyldes fire ting:

- Det har kommet nye politiske signaler eller nylig dukket opp andre hensyn utenfor departementets kontroll
- Departementets signaler har ikke blitt oppfattet tidsnok av Riksantikvaren og har kan hende ikke vært tydelige nok

- Departementet har ikke fått tilstrekkelig informasjon eller spørsmål fra Riksantikvaren på et tidspunkt som kunne gitt viktige avklaringer på et tidligere tidspunkt
- Departementet har ikke tidlig nok satt seg inn i tilgjengelig informasjonen fra Riksantikvaren slik at de kunne ha reagert tidligere

Det første kulepunktet har departementet og Riksantikvaren lite kontroll på og dette er én årsak til at Levangerprosessen nå ligger på vent: det skal utarbeides en økonomisk modell for bedre å belyse kost/nytte ved fremtidige kulturmiljøfredninger. Det samme vil også gjelde Skudeneshavnfredningen som også ligger til behandling i departementet.

Både Levanger- og Skudeneshavnprosessene er også rammet av ett eller flere av de øvrige kulepunktene, dette gjelder bl.a. omarbeidingen av format på forslag og dokumentasjon fra Riksantikvaren og spørsmålet om arbeidet med å dokumentere og foreslå fredning av kulturminnelagene i Levanger kunne vært unngått ved tidligere og bedre kommunikasjon mellom etat og departement.

### **Anbefalinger**

Eksemplene vi har studert viser at forvaltningsnivåene arbeider godt sammen, men at det er potensial for ytterligere forbedring som kan bidra til raskere fremdrift fra fredningsinitiativ til kongelig resolusjon, mindre ressursbruk og klarere ansvarsforhold hva gjelder ansvaret for utarbeidelse og vedlikehold av en forvaltningsplan. Suksessfaktorer og forbedringsområder som peker seg ut er:

- Tidlig involvering med forventnings- og rolleavklaring mellom Riksantikvaren, regionalledd og kommune, fortrinnsvis før offentlig oppstart av fredningsprosessen. Samarbeidet forankres i en tidlig samarbeidsavtale, som suppleres etter behov.
- En overordnet prosjektplan som tydeliggjør forventede milepæler, oppgaver og ansvar bør alltid foreligge før det offentlige oppstartsmøtet og inkludere tiden frem til vedtak i statsråd. Planen må oppdateres jevnlig i samarbeid med samarbeidspartene. Eksterne interessenter og departementet må holdes jevnlig informert.
- Prosjektorganisering anbefales.

### **Tidsforbruk**

Når det gjelder tidsfrister for kulturmiljøfredninger setter kulturminneloven minimumskrav til høringsfrister, men ingen føringer oppover for prosessen som helhet. Forvaltningsloven stiller krav til en effektiv forvaltning, men pr. i dag er det ikke satt øvre frist for kulturmiljøprosesser.

I veilederens kapittel 6 *Planlegging av kulturmiljøfredning* heter det:

*«Det må avsettes tilstrekkelig tid og ressurser til fredningen. Arbeidet i innledningsfasen og den påfølgende utredningsfasen er vanligvis mest krevende. Fredningsprosessen bør ikke vare lengre enn 2–3 år. En langvarig prosess bør unngås av hensyn til eierne og andre berørte parter. En lang prosess kan også medføre behandling av mange krevende enkeltsaker underveis og øke sannsynligheten for at det må fattes vedtak om midlertidig fredning. Det bør likevel brukes så lang tid at tilstrekkelig oppslutning om fredningen oppnås.»*

Siden 2015 har Riksantikvaren hatt som strategi å gjennomføre fredningsprosessene raskt og effektivt, og å frede ett kulturmiljø pr år.

Oversikten over gjennomførte fredningsprosesser viser at de fleste av disse tar meget lang tid og inneholder perioder der lite skjer. Tiden kan løpe i alle faser hos alle ansvarlige – av ulike grunner. Årsakene er forskjellige, men fellestrekk synes å være mangel på overordnet eller lokal forankring, mangel på overordnet fremdriftsplan eller tydelige og aksepterte ansvarsforhold for fremdriften, dvs. organiseringen av arbeidet.

De fire eksemplene vi har studert nærmere bekrefter bildet. Birkelunden tok 10 år fra fredningen ble varslet til vedtak forelå. Både de første (1996–2000) og de siste årene (2004–2006) av fredningsprosessen later til å ha hatt en jevn fremdrift. Det er imidlertid uklart hvorfor det tok tre år fra den lokale høringen ble gjennomført i 2000, til saken ble oversendt til politisk behandling i Oslo kommune i 2003. Tinfos tok 9 år. Bedre forankring og prosess kunne kanskje forkortet tiden frem til fredningsforslaget ble sendt Riksantikvaren fra fylkeskommunen, men prosjektet lå 2 år på vent hos Riksantikvaren før det ble startet opp og delvis gjennomgått på nytt. Kapasitetsproblemer nevnes som en utfordring både for fylkeskommunen og Riksantikvaren, men dette har igjen med planlegging og organisering å gjøre.

Levanger nærmer seg 10 år og er ikke vedtatt. Prosessen kan deles inn i fire grove faser: 5 års innledende mobiliseringsfase og etter hvert et samarbeidsprosjekt, 2 års effektivt, lokalt forankret samarbeid med utforming av forslag til fredningsforskrift og forvaltningsplan, deretter 1 år med sentral høring og bearbeiding hos Riksantikvaren før prosjektet nå i snart 2 år har gått frem og tilbake mellom departement og Riksantikvaren for endringer i tekst og innhold. Prosjektorganisering i skrivefasen sikret effektiv fremdrift, for øvrig synes prosessen å lide av mangelfull overordnet og over tid sammenhengende organisering. Mangelfull informasjon og forankring lokalt og regionalt forsinket i tillegg prosessen i oppstartsfasen og mangelfull dialog om ønsket format og forventet dokumentasjon og mangelfull forankring opp mot departementet hva gjelder målsettinger og formål med fredningen<sup>36</sup> synes å forsinke prosessen i den avsluttende fasen frem mot vedtak.

Fredningen av Skudeneshavn ble fra oppstart i 2014/2015 planlagt og organisert som et samarbeidsprosjekt, tidsbegrenset til første høringsutkast og med en tydelig og ambisiøs fremdriftsplan. Arbeidet med første utkast ble gjennomført som planlagt, men formen på fredningsforskriften hva sone B angikk, særlig med tanke på utviklingsmuligheter møtte motstand og Riksantikvaren besluttet å revidere forslaget og gjennomføre ny høringsrunde med folkemøter. Prosjektavtalen inkluderte ikke arbeidet etter første høringsutkast, så nytt utkast til forskrift og forvaltningsplan ble i hovedsak utarbeidet sentralt. Prosessen tok likevel bare 2,5 år fra første oppstartsmøte i november 2014 til det ble oversendt departementet i juni i år (2017). Prosjektet har foreløpig stoppet opp etter nye politiske krav om økonomiske utredninger i forbindelse med kulturmiljøfredningene.

Uønskede konsekvenser av at samtlige fredningsprosesser har trukket ut i tid er flere: Lokal forankring og motivasjon knyttet til fredningene svekkes. Ressursbruken øker, ved at flere prosesser må tas opp igjen og arbeid dupleres. Forvaltningsmessige ulemper knyttet til uavklarte forvaltningsregimer i overgangsfasen forsterkes, både for grunn- og rettighetshaver og for forvaltningen selv. I noen tilfeller kan det at prosessene har trukket ut ha bidratt til at ambisjonene for fredningen har blitt redusert.

### **Anbefalinger**

Vi ser at veilederens gode anbefalinger fra 2010 om at det ikke bør brukes mer enn 2–3 år på gjennomføringen av fredningsprosessen aldri har blitt overholdt. Vi mener de gjennomgåtte eksemplene viser at dette bør være mulig og som hovedregel bør gjennomføres innenfor denne tidsrammen. Vi mener i tillegg at det også bør settes en tidsramme som inkluderer departementets arbeid med etatshøring og forberedelse for fremleggelse i statsråd. Dette forutsetter (ref. tidligere anbefalinger):

- Før det vedtas oppstart for nye fredningsprosesser (i initialiseringsfasen) må det utarbeides utkast til prosjektplan og organisering av arbeidet som synliggjør roller, ansvar og anslått ressursbehov.

---

<sup>36</sup> Referer ønsket om å frede kulturminnerlagene og avklaringen av om dette var mulig

- Før det vedtas oppstart for nye fredningsprosesser må foreslått prosjektplan med ressurs-estimer være sjekket ut og avstemt i forhold til Riksantikvarens strategi og virksomhetsplan, samt parallelle planer i etaten. Prosesser som er vedtatt startet opp må innarbeides i etatens virksomhetsplaner.
- Før oppstart vedtas bør det inngås en avtale/intensjonsavtale med lokale og regionale myndigheter om organisering og fremdrift av arbeidet.
- Den samlede prosessen fra initiering til vedtak i statsråd kan med fordel organiseres som et overordnet prosjekt eller program med delprosjekter. Kjente standarder for prosjektorganisering bør legges til grunn, eksempelvis Prince2.<sup>37</sup>
- Nødvendige avklaringer i forhold til KLD knyttet til den foreslåtte fredningen bør som tidligere anbefalt gjøres tidlig. Herunder planlegge rutiner for informasjon og avklaringer på direktørnivå og etablering av relevant fagdialog på saksbehandlernivå. Formålet er å forberede departementet på forslaget som kommer og motta relevante signaler og avklaringer fra departementet tidlig.

### Utforming av fredningsvedtak og forvaltningsplan og nivå på dokumentasjonen

Som det heter i Riksantikvarens informasjon om kulturmiljøfredninger gir forskrifter om fredning av kulturmiljø konkrete bestemmelser tilpasset de spesielle kvalitetene som det er viktig å ta vare på i de enkelte unike kulturmiljøene. Forskriften har bestemmelser om *tiltak som ikke kan tillates* fordi det strider mot fredningens formål<sup>38</sup> (endringer som medfører at det fredningen skal verne forsvinner, for eksempel ved å rive byggverk og anlegg, større inngrep i bygningers eksteriør eller kulturmiljøet forøvrig), om *hva fredningen ikke er til hinder for* og om hva det kan søkes og gis dispensasjon for.

Begrensningene i grunneiers rettigheter og handlefrihet skal i en forskrift være tydelige, likeledes hans plikter og eventuelt nye rettigheter. En tydelig forskrift er streng og knapp i formen, men det er viktig å være klar over hvordan denne leses og forstås av legmann.

Motstanden fra beboere og rettighetshavere i Tinfos og Skudeneshavn mot de første fredningsforslagene forklares med at innskrenkningene for rettighetshaverne ble oppfattet å være mye sterkere enn mulighetene som fredningen samtidig ga området rettighetshavere. I begge tilfeller grep Riksantikvaren inn og myket opp forskriftenes bestemmelser. Enda viktigere, forteller våre lokale informanter, var det at Riksantikvaren i langt sterkere grad synliggjorde utviklingsperspektivet gjennom vektleggingen av dette i forvaltningsplanen, og i sin presentasjon av fredningsforslaget i pressemeldinger, media og ikke minst i folkemøter og andre møter med rettighetshaverne.

Riksantikvarens gamle veileder fra 2010 anbefaler at en forvaltningsplan *som hovedregel* bør utarbeides parallelt med utkast til fredningsforskrift, men at skjøtsels- og vedlikeholdsplaner normalt ikke skal utarbeides før det foreligger en godkjent forvaltningsplan. Vi mener at en parallell utarbeiding av gode forvaltningsplaner har vist seg å være en nesten nødvendig suksessfaktor både for forståelsen av forskriften og for det senere forvaltningsregimet, og der gode skjøtsels- og vedlikeholdsplaner fantes eller ble utarbeidet som del av prosessen, syntes en å ha oppnådd ytterligere forståelse og tilslutning til fredningsforslaget.

<sup>37</sup> Prince2 tydeliggjør viktige oppgaver og ansvar i initieringsfasen før vedtak om oppstart og i senere faser, styringsstruktur og beslutningsprosesser. Et Prince2-prosjekt skal alltid ha et tydelig formål («business case»), risikovurderinger og ende i en gevinstrealiseringsplan – i dette tilfellet forvaltningsplanen.

<sup>38</sup> Endringer som medfører at det fredningen skal verne forsvinner, for eksempel ved å rive byggverk og anlegg, større inngrep i bygningers eksteriør eller kulturmiljøet for øvrig.

Som Riksantikvaren skriver et annet sted: Forvaltningsplanen er et hjelpemiddel for både eiere og forvaltningen når man skal bruke vernebestemmelsene i forskriften (en «kokebok»). Denne skal gjøre det enklere for eiere å vite hva man kan og ikke kan gjøre og på hvilken måte tiltak kan gjøres. Samtidig skal den sikre likebehandling og forutsigbarhet fra forvaltningens side. Gjennomgangen av fredningsprosessene for Tinfos, Birkelunden, Levanger og Skudeneshavn bekrefter at dette er gode, erfaringsbaserte råd.

Det ble ikke utarbeidet en forvaltningsplan under fredningsprosessen for Birkelunden, men Byantikvaren i Oslo har senere utarbeidet en bakgårdsplan som ga en tydeligere operasjonalisering av vedtaket med differensiering av verneverdiene for ulike gårder i området. En fullstendig forvaltningsplan er det likevel ikke. Telemark fylkeskommune utarbeidet en forvaltningsplan parallelt med det første utkastet til fredningsforskriften for Tinfos. Riksantikvaren endret forslaget som endelig ble vedtatt, men forvaltningsplanen har aldri blitt oppdatert og benyttes heller ikke i forvaltningen av området.

Vi mener det ville være en fordel både for grunneiere/rettighetshavere og forvaltningen om det ble utarbeidet oppdaterte forvaltningsplaner og veiledere for begge disse områdene. Det er i dag ingen planer om dette og det synes å være uenighet mellom Riksantikvaren og regional forvaltningsmyndighet om hvem som har ansvaret for å gjennomføre dette.

Forslaget til fredningsforskrift og forvaltningsplan er som nevnt ikke vedtatt for Levanger og Skudeneshavn. Forslaget til forskrift og forvaltningsplan for Levanger ble utarbeidet i samarbeid mellom forvaltningsnivåene og med bred involvering av lokale interessenter og fagfolk. Forslaget omtales av alle involverte parter (politikere, administrativ forvaltning i kommune og fylkeskommune, representanter for grunneiere, håndverkere og kompetansemiljøer m.fl.) som godt, omforent og med potensiale for en god forvaltning.

Det reviderte forslaget til forskrift og forvaltningsplan for Skudeneshavn ble i hovedsak utarbeidet av Riksantikvaren på bakgrunn av innspill og merknader til det første forslaget. Tilslutningen til det reviderte forslaget er stor blant alle lokale interessenter. Det oppfattes som godt med rom for fortsatt næringsvirksomhet og utvikling. Forvaltningsplanen omtales imidlertid som litt knapp og det etterlyses større detaljgrad, veiledere og retningslinjer, før man opplever seg helt trygg på hvordan forvaltningen faktisk vil bli for den enkelte eiendommen. Årsaken til dette er dels at det ikke ble gjennomført en fullstendig registrering av bevaringsverdiene før forslaget ble utarbeidet og dels fordi det ikke ble satt i gang utarbeiding av veiledere på samme nivå i sone B som det som allerede eksisterte for bygg i den gamle vernesonen (sone A) i forbindelse med arbeidet med forvaltningsplanen. Samtidig er det viktig å beholde noe fleksibilitet for forvaltningen. Det kan dukke opp ny informasjon eller endringer i verneideologi som er viktig å ta høyde for. Et fredningsvedtak skal stå seg over lang tid og det er derfor viktig med et handlingsrom.

### **Anbefalinger**

- Vi oppfatter vektleggingen av utviklingsperspektivet ved utformingen og presentasjonen av fredningsforskrift og forvaltningsplaner som viktig og nødvendig for å sikre bred oppslutning om nye kulturmiljøfredninger i levende kulturmiljøer.
- Det bør være et krav ved alle nye fredningsprosesser at det parallelt utarbeides forvaltningsplaner som tydeliggjør konsekvenser og muligheter for rettighetshaverne.
- Til grunn for arbeidet med forvaltningsplanene bør det gjennomføres grundig kartlegging og registrering av relevante verneverdier og som en del av fredningsprosessen bør det utarbeides supplerende veiledere (skjøtsels- og vedlikeholdsplaner) med gode og operasjonelle råd og retningslinjer for forvaltningen av de ulike eiendommene i området.

## 7.2 Forvaltning av kulturmiljøet etter at vedtaket er fattet

### Utarbeidelse/rullering, bruk og hensiktsmessighet av eventuell forvaltningsplan

Dybdestudiene viser at den foretrukne metodikken for utvikling av forvaltningsplan ikke er blitt fulgt i alle tilfeller. For de pågående fredningsprosessene i Levanger og Skudeneshavn er forvaltningsplanene ennå formelt sett ikke gyldige. De berørte områdene forvaltes derfor delvis etter plan- og bygningsloven (pbl) og gjennom et samarbeid mellom fredningsmyndigheten og interessenter hvor tilskudd brukes strategisk for å få til en forvaltning i tråd med intensjonen i den kommende fredningen, selv om en strengt tatt ikke kan pålegge dette.

Når det gjelder Birkelunden ble det aldri laget noen forvaltningsplan, og forvaltningen skjer med utgangspunkt i fredningsvedtaket og et dokument utarbeidet av kommunen som beskriver prioriterte bakgårdskvartaler. Forvaltningsmyndigheten savner her en forvaltningsplan. For Tinfos ble det utarbeidet en forvaltningsplan, men som følge av endringer i fredningsforslaget uten at forvaltningsplanen ble oppdatert for å reflektere disse endringene, brukes denne i liten grad i sammenheng med forvaltningen.

Vi vet ennå ikke hvordan forvaltningen i Levanger og Skudeneshavn vil fungere, men basert på erfaringer fra Birkelunden og Tinfos vil vi konkludere som følger:

### Anbefalinger

- For det første må en forsikre seg om at det faktisk lages en forvaltningsplan. Det er ønskelig at en følger opp intensjonen om at denne utarbeides parallelt med fredningsforslaget, og at de som skal forvalte fredningen er involvert i å utvikle forvaltningsplanen. Det må også tydeliggjøres hvem som har ansvaret for at det utvikles en forvaltningsplan.
- I fredningsperioden (mens fredningssaken er under arbeid/i prosess) vil det være ønskelig å få til en forvaltning som er så tett opp som mulig til den forvaltningen som vil finne sted etter at fredningsvedtaket er gjort. Hvis det formelle grunnlaget for en slik forvaltning ikke er til stede, er et godt samarbeid mellom interessenter og vernemyndigheter viktig. Tilskudd kan da brukes som incitament
- Når et fredningsforslag er til behandling hos Riksantikvaren eller i departementet, er det viktig at eventuelle endringer i fredningen også følges opp med endringer i forvaltningsplanen hvis dette er nødvendig. I Tinfos ble det gjort ganske store endringer uten at forvaltningsplanen ble endret. De lokale vernemyndighetene opplever at planen er skrevet med basis i en vernefilosofi som ikke reflekteres i fredningsforskriften. Derfor oppfattes den ikke å være særlig relevant, og brukes derfor i liten grad i sammenheng med forvaltningen.
- I samtaler med våre kilder er det også reist spørsmål om revisjon av forvaltningsplaner. Så vidt vi forstår foreligger det ikke i dag noen veiledning eller krav om for dette. Ettersom syn på vern utvikler seg og samfunnets behov endres kan det bli behov for å oppdatere planene. Hvem som evt. skal ha ansvar for dette virker heller ikke avklart.

Skudeneshavn og Levanger er i dag i en mellomfase der kommunens forvaltning kun har lov-hjemmel i gjeldende reguleringsplan etter pbl. Begge steder skjeler man samtidig til ambisjonene i fredningsforslaget og forvaltningsplanen, som på flere områder kan avvike fra gjeldende reguleringsplan. Samtidig gis det tilskudd fra fylkeskommunen til tiltak som er i tråd med fredningsforslaget. Som nevnt tidligere kan dette skape utfordringer for forvaltningen i kommunen og fylkeskommunen og det kan være forvirrende for grunneiere og tiltakshavere, som også kan utnytte muligheten til å sette de to regimenes målsettinger mot hverandre.

### **Vi anbefaler derfor også at**

- Mellomperioden fra fredningsforslaget foreligger til det blir vedtatt må bli så kort som mulig. Forvaltningsplanen bør også adressere den praktiske forvaltningen av foreslått fredet kulturmiljø i en overgangsfase, som erfaringsmessig likevel kan bli lang. Dette inkluderer råd knyttet til revisjon av eksisterende reguleringsplaner, samarbeid og informasjonsflyt mellom forvaltningsnivåene knyttet til vurdering av søknadsfrie tiltak, tillatelser iht. gjeldende reguleringsplan, søknader om dispensasjoner, søknader om tilskudd og avslag på søknader.
- I fredningsperioden (mens fredningssaken er under arbeid/i prosess) vil det være ønskelig å få til en forvaltning som er så tett opp som mulig til den forvaltningen som vil finne sted etter at fredningsvedtaket er gjort. Hvis det formelle grunnlaget for en slik forvaltning ikke er tilstede er et godt samarbeid mellom interessenter og vernemyndigheter viktig. Tilskudd kan da brukes som incitament.

### **Hensiktsmessighet og forståelighet i fredningsvedtaket**

I Birkelunden baserer forvaltningen seg i hovedsak på fredningsforskriften, supplert av dokumentet «Prioriterte bakgårdskvartaler». Forvaltningen er basert på et klassifikasjonssystem med flere dimensjoner: bygårdene er inndelt i 3 klasser etter graden av opprinnelighet (jf. forskriften), samt en egen klassifisering av bakgårdskvartaler etter grad av endring. Sistnevnte dokument ble utarbeidet av Byantikvaren noen år etter at fredningen ble vedtatt, for å gjøre forvaltningen mer entydig og forutsigbar. Selv om fredningsvedtaket omtales som nokså detaljert og tydelig mht. bestemmelser for bygningsmassen og prioriteringen av bakgårdskvartaler har redusert skjønnsmessigheten i forvaltningen, er det likevel tegn på manglende felles forståelse både mellom tiltakshavere og regionalforvaltningen og mellom regionalforvaltningen og Riksantikvaren når det kommer til hva som utgjør en vesentlig endring i kulturmiljøet. Dette baserer vi på omfanget av hhv. dispensasjonssøknader som avslås av Byantikvaren, og andelen vedtak som omgjøres av Riksantikvaren ved klagesaksbehandling (3 av 8 i perioden 2013–2017). Dette viser at dispensasjonspraksisen i Riksantikvaren og Byantikvaren ikke er fullstendig omforent, og at det er rom for å tydeliggjøre denne delen av forvaltningen. Dette bildet forsterkes av at enkelte tiltakshavere er uenige i/ikke forstår forvaltningsgrunnlaget, spesielt med hensyn til hvorfor deres kvartal er klassifisert som «prioritert» og derfor som mer verneverdig enn andre kvartaler i området. Dette kommer vi også tilbake til under. Samlet sett indikerer disse funnene at fredningsvedtaket, og dermed også forvaltningsgrunnlaget, ikke er fullstendig entydig og forståelig for alle berørte parter.

Når det gjelder Tinfos er også fredningsvedtaket basis for forvaltningen, i og med at forvaltningsplanen i praksis ikke brukes. Når det gjelder innholdet i fredningsvedtaket henvises det til at de endringene som ble gjort i fredningsvedtaket under Riksantikvarens behandling av fredningsforslaget skapte en ubalanse i dokumentet. Det opprinnelige fredningsforslaget ble skrevet med utgangspunkt i en ambisjon om et strengere vern enn det som Riksantikvaren la til grunn i sin behandling. De delene av forslaget som Riksantikvaren ikke endret på har da en annen «tone» enn de som ble endret. Dette skaper en opplevelse at det er forskjeller i vektlegging av verneelementer som oppfattes som lite konsistente. Dette fordrer et større innslag av skjønnsbruk i forvaltningen. Siden vedtaket ikke gir en tydelig avklaring av forskjellen mellom § 20-forvaltning og annen forvaltning har en praksis lagt seg på samme tilnærming som en bruker i forvaltningen av byggverk og områder fredet etter §§ 15 og 19.

### **Anbefalinger**

- I disse to tilfellene er den sentrale utfordring at det i praksis mangler forvaltningsplaner. Et første tiltak burde da være at en forvaltningsplan utvikles for Birkelundens del, og at forvaltningsplanen for Tinfos revideres og gjøres operativ.
- Det andre disse erfaringene speiler på, knytter seg til fredningsforskriftenes egnethet som grunnlag for forvaltning. I utgangspunktet skal de jo være supplert av en forvaltningsplan, men

når de nå ikke er det blir fredningsvedtakenes utforming viktige. Forskriftene må være tilstrekkelig avklarende når det gjelder viktige temaer, og formen må være konsistent gjennom hele dokumentet. Når endringer gjøres et sted i dokumentet må en vurdere hvordan dette påvirker helheten.

### **Begreps- og lovforståelse som grunnlag for forvaltning av fredningsvedtaket**

Flere av kulturmiljøfredningene omfatter flere typer fredning, hjemlet i forskjellige paragrafer i kulturminneloven. For selve kulturmiljøfredningen er det § 20 som gjelder, mer objektrettede fredninger kan komme inn under andre paragrafer, da særlig § 15.

Forskjeller i forståelsen av hvordan disse paragrafene skal forvaltes virker å være en utfordring. Dette gjelder særlig hvor strengt vern en § 20-fredning gir sett opp imot en § 15-fredning. I dybdestudiene blir flere ganger denne problematikken tatt opp.

Et eksempel er i pågående fredningsprosesser hvor det gjøres midlertidige fredningsvedtak. Det kan da vise seg at det forvaltningsregimet som følges mens et område er midlertidig fredet, er strengere enn det som følges når fredningen er gjennomført. Dette kan oppfattes som lite konsistent for interessentene som opplever denne forskjellen.

Videre virker det ikke som om det er en helt omforent oppfatning av hvor strengt et § 20-vern er. Noen legger vekt på betydningen av at § 20 oppfattes å være en fredning med høyere "status" enn andre fredninger fordi den gjøres i form av en kongelig resolusjon. Dette skulle tilsi at verneverdiene skulle være større og forvaltningen strengere. At forvaltningen isteden kan være mindre streng enn § 15- og § 19-fredninger som vedtas av Riksantikvaren oppfattes som inkonsistent. I den grad dette er en (mis)forståelse som er utbredt, mener vi Riksantikvaren burde arbeide for å klargjøre riktig forståelse av en § 20-fredning.

#### **Anbefalinger**

- Riksantikvaren burde arbeide for å klargjøre riktig forståelse av en § 20-fredning (forvaltningsnormen).

### **Rutiner for samarbeid mellom kommune og regionalforvaltning**

I utgangspunktet skal et godt samarbeid mellom kommune og regionalforvaltning være ivaretatt gjennom at aktørene ideelt skal være representert i den samarbeidsgruppen som etableres for å gjennomføre den lokale fredningsprosessen. I praksis ser vi at det er høstet litt forskjellige erfaringer i de dybdestudiene vi har gjennomført.

Samarbeidet med regionalforvaltningen beskrives i hovedsak som god i alle sakene. Derimot er det litt forskjell på hvordan kommunen engasjerer seg. I Tinfos har kommunen i liten grad vært engasjert i forvaltningen. Siden Tinfos-området er statisk og det derfor ikke vil bli noen større endringer i de planer kommunen har som angår området ser ikke kommunen noe behov for en aktiv rolle. Forvaltningen av Tinfos skjer etter kulturminneloven med fylkeskommunen som saksbehandler. Kommunen oppfatter seg derfor ikke som en part i forvaltningen. Plan- og bygningsloven (pbl) gjelder imidlertid for de tiltak som er søknadspliktige etter pbl etter gjeldende planer. I Skudeneshavn forvaltes derimot fredningsområdet per i dag etter pbl, mens fylkeskommunal tilskuddsforvaltning skjer i tråd med fredningsforslagets formål og en bedre dialog med kommunen kunne derfor vært ønskelig. Vedrørende Birkelunden representerer Byantikvaren både kommune og regionalforvaltning. Byantikvaren håndterer i stor grad forvaltningen på egen hånd, og har begrenset kontakt med andre kommunale etater i den sammenheng.

Det er åpenbart at en god dialog med kommunen er ønskelig, men nivå og omfang på dialogen må ses i lys av behovet. I den grad flere instanser har forvaltningsansvar som overlapper bør de søke å opptre samstemt.



### **Anbefalinger**

- Samarbeidet i fredningsprosessen er en viktig forutsetning for fortsatt godt samarbeid i forvaltningen av fredningsvedtaket. Det er derfor viktig at det etableres gode samarbeidsrutiner allerede i denne fasen.
- Nivå og omfang på dialogen må ses i lys av behovet. I den grad flere instanser har forvaltningsansvar som overlapper bør de søke å opptre samstemt.

### **Rådgivning til eiere**

I flere av dybdestudiene savnes det tilgang på fagkompetanse i sammenheng med forvaltningen. Beboere, grunneiere og andre interessenter ønsker bistand til å finne gode løsninger på tiltak de ønsker å gjøre. Dette omfatter både hva som kan gjøres, og hvordan ting kan gjøres.

I flere av dybdestudie-områdene hadde man fagkompetanse tilgjengelig i sammenheng med utarbeidelse av fredningsforslaget. Disse ga råd i enkeltsaker, gjennomførte kurs og foredrag, noe som bidro til å løfte forståelsen av og kunnskap om fredningen. Byantikvaren i Oslo har en bygningsingeniør som gir råd i enkeltsaker. I andre fredningsområder forsvant relevant fagkompetanse etter at den lokale fredningsprosessen var ferdig. Slik kompetanse og rådgiver-tjenester savnes i disse områdene.

Denne type rådgivning har særlig verdi tidlig i en fredning, inntil forståelsen av hva fredningen innebærer og hvilket handlingsrom som ligger i fredningen har satt seg. I framtidige fredninger burde man vurdere hvordan en slik rådgivningsfunksjon kan ivaretas. Dette kan omfatte konkret prosjektrådgivning, kurs og foredrag om fredning og fredningsforvaltning, men også skolering av lokale håndverkere i teknikker og løsninger tilpasset fredningen. Det bør også vurderes om slike rådgivere og rådgivningstjenester bør være gjenstand for offentlig finansiering, eller om offentlige midler snarere bør brukes til opplæring og kursing av grunneiere og/eller håndverkere lokalt.

### **Anbefalinger**

- Det er viktig at fagkompetansen som tilgjengeliggjøres i fredningsprosessen ikke forsvinner etter at den lokale fredningsprosessen fullføres. Slik kompetanse er viktig både for grunneiere og rettighetseiere og for kommune og fylkeskommune i forvaltningen av fredningsvedtaket
- Riksantikvaren bør vurdere ulike tilnærminger for hvordan en slik rådgivningsfunksjon kan ivaretas, eksempelvis konkret prosjektrådgivning, kurs og foredrag om fredning og fredningsforvaltning, og/eller skolering av lokale håndverkere i teknikker og løsninger tilpasset fredningen.

### **Bruk av tilskudd og resultat av dispensasjonssøknader**

Det er ulike synspunkter på tilskudd knyttet til kulturmiljøfredningene. I Tinfos aksepteres begrensninger på hva en kan endre på, men det er en utfordring at de tiltak de kan gjennomføre ofte oppleves å bli dyrere som følge av fredningen, og at de tilskudd som ytes ifølge beboerne ikke dekker disse merkostnadene. I Levanger benyttet Riksantikvaren sin hjemmel til å bevilge tilskudd til rehabilitering og bevaring mens fredningsprosessen pågikk, og disse tilskuddene blir omtalt som rikelige og populære lokalt. Tiltakshavere og håndverksmiljøer har imidlertid begynt å uroe seg over om dagens tilskudd til rehabiliteringstiltak vil bli borte. I Skudeneshavn etterlyses en bedre koordinering av søknader om tilskudd til tiltak, enten det er søknader til tilskudd fra kommunen eller tilskudd fra fylkeskommunen. Det blir også fortalt at det ble skapt enorme forventninger lokalt, ved at Riksantikvaren lovet penger på folkemøtene, og at det også har blitt gitt mye, men at innbyggerne nok forventer mer enn det Riksantikvaren faktisk har lovet.

Når det gjelder dispensasjonssøknader tegner det seg et mønster om at det tidlig i en fredning fremmes saker som ved vurdering av søknaden klassifiseres som vesentlige endringer, som da blir

avslått. Etter hvert som tiltakshavere «lærer» seg hvor handlingsrommet er ser en stadig færre dispensasjonssøknader som får avslag. Dette kan også ha sammenheng med at en søknad om dispensasjon ofte først kommer etter en forprosess hvor tiltak er diskutert og justert. Denne dialogbaserte formen gjør at en sak ikke fremmes før man er ganske sikre på at dispensasjon vil bli gitt. Flertallet av dispensasjonssøknadene blir dermed innvilget.

I noen tilfeller ser vi at Riksantikvaren overprøver regionalforvaltningens vedtak og gir dispensasjoner etter klage fra tiltakshaver. Dette kan ha sammenheng med forskjeller i syn på hva en § 20-fredning innebærer, som diskutert over. I Birkelunden ser vi at 3 av 8 vedtak som har blitt påklaget de senere årene har blitt omgjort av Riksantikvaren, etter oversendelse fra Byantikvaren. Vi har ikke gått nærmere inn på begrunnelse for de omgjorte vedtakene. Det kan imidlertid antas at andelen omgjorte vedtak kunne blitt redusert dersom det forelå en forvaltningsplan som la tydeligere rammer og skapte en mer omforent dispensasjonspraksis hos hhv. Byantikvaren og Riksantikvaren. I noen klagesaker utfordres også selve kategoriseringen av «prioriterte bakgårder» av søkere som ikke forstår hvorfor deres bakgård er mindre endret (og dermed mer verneverdig) enn tilsynelatende tilsvarende bakgårder i andre kvartaler på Birkelunden. Dette styrker inntrykket av at det er behov for en forvaltningsplan, og at det ikke er tilstrekkelig med en «bakgårdsplan».

### **Anbefalinger**

- Det synes avgjørende med god dialog mellom forvaltningsmyndighet og tiltakshaver for å redusere antallet dispensasjonssøknader som avslås.
- I enkelte fredningsområder kan det være behov for en mer omforent forståelse av dispensasjonspraksis mellom forvaltningsmyndigheten som behandler søknadene og Riksantikvaren som klageinstans.

### **Tydelighet i hva som kreves for god ivaretagelse av kulturminneverdiene**

Vi har tidligere pekt på betydningen av et godt og akseptert fredningsvedtak med en god og forståelig forvaltningsplan med tilstrekkelig detaljeringsgrad og veiledninger for grunneiere og brukere, som grunnleggende forutsetning for god ivaretagelse av konkrete kulturminner og -miljøer.

Over dette ligger arbeidet med å bygge en generell samfunnsforståelse for betydningen av å identifisere, beskytte og vedlikeholde minner om vår historie og tidligere kultur.

Vi konsentrerer oss her om et mellomnivå: Hvordan sikre at regional og lokal forvaltning forstår hva deres rolle er i denne sammenheng og hva som kreves av dem for å fylle denne? Hvordan gi innbyggere mulighet til å forstå det forvaltningsmessige rammeverket som en pågående fredningsprosess må forholde seg til og sette forventningene rett for hva han eller hun kan forvente kommer ut av prosessen? Og ikke minst: Hvordan gi et tydeligere rammeverk og retningslinjer også for Riksantikvarens og departementets planlegging og arbeid med disse fredningsprosessene?

### **Veiledningsmateriale**

Det foreligger en veileder for fredning og forvaltning av kulturmiljøer etter kulturminneloven. Denne er sist revidert i 2010. Denne er ganske detaljert i beskrivelsen av hvordan en kulturmiljøfredning kan gjennomføres.

Veilederen skal være til hjelp når den regionale kulturminneforvaltningen og Riksantikvaren internt skal frede og forvalte kulturmiljøer. Veilederen er skrevet på bakgrunn av erfaringer gjort etter at § 20 om fredning av kulturmiljø ble innført i kulturminneloven (1992), og etter henvendelser fra den regionale kulturminneforvaltningen i forbindelse med utarbeidelse av fredningsforslag, forvaltnings-, skjøtsels- og vedlikeholdsplaner, og i forbindelse med enkeltsaker innenfor kulturmiljøene.

Veilederen er ganske detaljert og redegjør for forståelsen av hva kulturmiljøer er, betraktninger om når fredning er aktuelt, lovgrunnlag og prosess rundt gjennomføring av en kulturmiljøfredning. Den omfatter også veiledning om forvaltning av fredede kulturmiljøer.

Basert på de erfaringer som er formidlet fra våre informanter kan det stilles spørsmål om det ikke er aktuelt med en oppdatering av veilederen. Vi ser for oss at flere av de anbefalinger vi kommer med i denne rapporten bør trekkes inn i en slik prosess. Særlig to forhold bør beskrives nærmere: Planleggingen av prosessen inklusive prosjektmodell og prosjektstyring, samt forutsetninger for og gode grep knyttet til medvirkningsprosesser.

Det foreligger en veileder fra 2016: *Kulturminner, kulturmiljøer og landskap, Planlegging etter pbl*. Siden denne er fokusert på planlegging etter pbl oppfattes denne først og fremst å være ment som veiledning for kommunene, ikke for kulturminnevernemyndighetene.

Det er videre et spørsmål hvor godt veilederne er kjent i fylkeskommunene. Flere av våre respondenter kjente ikke til den siste, eller brukte den ikke.

### **Nettverk/møtepunkter**

For øvrig etterspørres regionale eller nasjonale nettverk for å styrke forvaltningsmyndighetenes forutsetninger for å praktisere et godt forvaltningsregime, både når det gjelder ivaretagelse av kulturminneverdier og videreutvikling av fredningsområdene. Erfaringsutveksling og kompetanseheving gjennom faste nettverk/møtepunkter for saksbehandlere som forvalter kulturmiljøer kan sikre at forvaltningen blir bedre og saksbehandlingen blir mer ensartet.

### **Anbefalinger**

- På et overordnet nivå anbefaler vi en revisjon av veilederen med strammere retningslinjer for organisering og gjennomføring av fredningene, referer øvrige anbefalinger i denne rapporten
- Utvidelse av verktøykassen for prosjektledere og medarbeidere i slike prosesser, jf. opplæring i prosjektstyringsprinsipper og modeller
- Flere tiltak kan være aktuelle for å tydeliggjøre hva som kreves for god ivaretagelse av kulturminneverdiene: Et etterspurt tiltak er faste fagnettverk for kommunale og regionale forvaltere med faste møtepunkter med erfaringsutveksling mellom saksbehandlere som forvalter kulturmiljøer.

### **Tilstrekkelig åpning for videreutvikling av området?**

En kulturmiljøfredning kan omfatte store områder og kan i utgangspunktet være et betydelig inngrep i eiendomsrett og mulighet til å utvikle en levende bebyggelse i tråd med utviklingen for øvrig i samfunnet, enten det gjelder teknisk utvikling av bolig, bygg, transportbehov og infrastruktur eller moderne menneskers behov og forventninger. Konflikter knyttet til fredningsprosessene kan i stor grad tilskrives eiernes og brukernes frykt for at fredningen hindrer det de oppfatter som ønsket eller nødvendig utvikling av egen eiendom eller av miljøet de tilhører.

Dette preget til dels Tinfosprosessen, der særlig beboere protesterte på fylkeskommunens forslag til fredning, inntil Riksantikvaren lyttet til beboerne og endret forslaget. Fra Tinfos AS opplever man i dag at vernemyndighetene er ganske fleksible. En fikk f.eks. lov til å bygge et nytt administrasjonsbygg innenfor verneområdet. Bygget ble satt på tuftene av en eldre bygning og tilpasset omgivelsene. Prosjektet ble utviklet i dialog med fylkeskommunen. Beboere opplever at fylkeskommunen har et litt for restriktivt perspektiv. Beboerne er opptatt av at de bor i et levende miljø, og mener man må være fleksible slik at boligområdet opprettholder sin attraktivitet. Dette betyr at det bør tillates endringer som bidrar til at boligområdet følger med i tiden ift. løsninger og fasiliteter.

Konflikter preget i meget liten grad den komplekse Birkelunden-prosessen, der Riksantikvaren og Byantikvaren inviterte de mange brukerne inn i prosessen gjennom en omfattende høringsrunde. I ettertid ser vi at søknader om dispensasjon i stor grad blir innvilget både i Tinfos og Birkelunden. Avslag og klager på disse er beskjedne. Dette kan tolkes som at rommet for videreutvikling i fredningsområdet er ivaretatt. På Birkelunden har imidlertid 14 av 50 dispensasjonssøknader blitt enten helt eller delvis avslått de siste fire årene. Dette antallet kan indikere at det er manglende felles forståelse mellom søkere og forvaltningen om hva slags tiltak som innebærer en vesentlig endring, og som dermed kan tillates i fredningsområdet. Kanskje kunne økt dialog mellom regionalforvaltningen og tiltakshavere i forkant av søknaden bidratt til en mer omforent forståelse av forvaltningsregimet og rommet for videreutvikling. En slik manglende felles forståelse kan også antydes å eksistere mellom regionalforvaltningen og Riksantikvaren. Av totalt åtte klager som ble videresendt fra Byantikvaren til Riksantikvaren i den aktuelle perioden, ble tre av Byantikvarens vedtak om avslag omgjort.

I tillegg er Birkelunden ikke et ensartet område med hensyn til rom for videreutvikling. Klassifiseringen i a-, b- og c-gårder, samt et utvalg prioriterte bakgårder, gjør at rommet for videreutvikling varierer mellom de ulike bygårdene i området. Ikke alle eiere og beboere er enige i denne klassifiseringen, og tiltakshavere tilhørende «prioriterte bakgårdskvartaler» som er gjenstand for strengere vern vil trolig ha andre synspunkter på i hvilken grad det gis rom for videreutvikling versus tiltakshavere i bygårder som ikke vernes like sterkt. Dette har følgelig vært årsak til flere klager, spesielt når det gjelder bygging av balkonger, arker ol. Samtidig oppgis det at vernet av Birkelunden gir en merverdi, blant annet ved at fredningsområdet er skjermet fra eksempelvis fortetting og høyhusbebyggelse, som er tema for diskusjon i andre deler av byen.

Det var også meget få innvendinger fra grunneiere og rettighetshavere under Levanger-prosessen, da den først kom i gang og ble utviklet som et samarbeidsprosjekt. I Skudeneshavn snudde stemningen fra til dels svært skeptisk i deler av Skudeneshavn til allmenn oppslutning da alle opplevde at de ble involvert og fikk påvirke det endelige forslaget.

En viktig grunn for oppslutningen om kulturmiljøfredningen synes å ha vært Riksantikvarens bevisste og eksplisitte tydeliggjøring av at kulturmiljøfredningene skal gi rom for utvikling av boligmassens indre kvaliteter og bruksendringer. Kulturmiljøene skal bevares gjennom bruk. Dette har blitt kommunisert systematisk gjennom folkemøter, i media og i møter med interessentene, og i forbindelse med 2. høringsrunde i Skudeneshavn omarbeidet man bevisst forslaget og forvaltningsplanen for å utvide og tydeliggjøre utviklingsdimensjonen. Utviklingsperspektivet ble spesielt påpekt i presentasjonen av det reviderte fredningsforslaget til innbyggerne.

### **Anbefalinger**

Vi mener det er en riktig strategi av Riksantikvaren fortsatt å:

- sørge for at større kulturmiljøfredninger i levende bebyggelse begrenses innholdsmessig til de viktigste verneverdiene, dvs. det mest nødvendige for å ta vare på den viktigste historiefortellingen
- gi rom for fortsatt levende miljøer
- sørge for at utviklingsperspektivet kommuniseres godt før og under prosessen til berørte
- sørge for at utviklingsperspektivet kommuniseres godt før, under og etter til lokal- og regionalforvaltningen – som i noen tilfeller bør oppfordres til å gå gjennom eksisterende bevaringsplaner og revidere disse i tråd med fredningens utviklingsperspektiv, ref. bruksendringene i gamle Skudeneshavn.

## 7.3 Konklusjoner

Vi har i denne studien fått anledning til å se nærmere på 4 av 10 prosesser for fredning av kulturmiljøer gjennomført av Riksantikvaren siden 1994. To av fredningsforslagene, Birkelunden og Tinfos, er senere vedtatt i statsråd og forvaltes i dag av henholdsvis Oslo og Telemark fylkeskommune. De to siste forslagene fra Riksantikvaren avventer endelig behandling i Klima- og miljødepartementet og vedtak i statsråd. Alle fire forslag er fremmet av Riksantikvaren med bred støtte i lokalmiljøet til Riksantikvarens endelige forslag. Slik var det ikke alltid under prosessene.

Vi har sett at ingen av de 10 gjennomførte kulturmiljøfredningene har etterlevd Riksantikvarens ambisjon formulert i veilederen fra 2010 om å gjennomføre en fredningsprosess innen en tidsramme på 2–3 år. I Riksantikvarens fredningsstrategi fra 2015 er ambisjonen enda høyere. Der prosessene trekker ut i tid øker sannsynligheten for å måtte ta opp og dublere arbeidsprosesser og for at motivasjon og tilslutning til prosessen lokalt faller.

### **Utfordringer i fredningsprosessen**

Ulike årsaker har bidratt til at prosessene har trukket ut, og de ser også ut til å stoppe opp i ulike faser. Eksempler på årsaker som synes å ha forsinket eller hemmet prosessene er mangelfull forberedelse og planlegging hva gjelder kapasitet og ressurser til prosessen, mangelfull forankring og forventningsavklaring før oppstart i forhold til lokale og regionale myndigheter når Riksantikvaren sitter i førersetet, ufullstendig avklaring av fredningens omfang, eiendommer og interessenter før prosessen offentliggjøres (oppstartsmøtet), ulik grad av involvering av viktige interessenter tidlig i prosessene, behov for omarbeiding av forslag til forskrift etter første høringsrunde og eventuell gjennomføring av ny offentlig høringsrunde, for liten synliggjøring av fleksibilitet i bruk og utviklingsmuligheter for eiendommene, samt usikkerhet for eiere og rettighetshavere mht. plikter og hensyn knyttet til løpende vedlikehold. En gjennomgående utfordring eller forbedringsområde for fredningsprosessene synes å være Riksantikvarens egen overordnede styring eller mangel på styring av prosessene frem til fredningsforslaget oversendes departementet for sluttbehandling og vedtak. Et annet gjennomgående forbedringsområde synes å være styrings- og fagdialogen mellom departementet og Riksantikvaren knyttet til den enkelte fredningsprosessen.

### **Suksesskriterier i fredningsprosessen**

Eksemplene er også mange på gode grep som er tatt. Riksantikvarens veileder fra 2010 inneholder en rekke gode råd og anbefalinger som har vist seg å være suksessfaktorer, når de følges:

Veilederen anbefaler at det opprettes en samarbeidsgruppe som vedkommende kulturminnemyndighet forholder seg til under saksutredningen i fredningssaken og en rådgivende plangruppe for arbeidet med forvaltningsplanen. Deltagerne i disse gruppene skal være representanter fra eierne, rettighetshaverne, kommunene, andre offentlige fagmyndigheter og organisasjoner med særlig interesse i saken, eventuelt supplert med ekstern planfaglig kompetanse. I Levanger- og Skudeneshavn-prosessen sikret inngåelsen av samarbeidsavtaler mellom Riksantikvar, fylkeskommune og kommune en felles forståelse av målsettinger, oppgaver, roller og ansvar. Likeledes sikret etableringen av referansegrupper med representanter for grunneiere og rettighetshavere lokal forankring og bedre forskrifter og forvaltningsplaner som både ble forstått og som ga god veiledning for både forvaltningsmyndighet og forvaltere av berørte eiendommer. Veilederen anbefaler at en forvaltningsplan *som hovedregel* bør utarbeides parallelt med utkast til fredningsforskrift, men at skjøtsels- og vedlikeholdsplaner normalt ikke skal utarbeides før det foreligger en godkjent forvaltningsplan. Vi mener at en parallell utarbeiding av gode forvaltningsplaner har vist seg å være en nesten nødvendig suksessfaktor for å sikre at forskriften blir forstått riktig og for et godt senere forvaltningsregime. Der gode skjøtsels- og vedlikeholdsplaner fantes eller ble utarbeidet som del av prosessen, syntes en å ha oppnådd ytterligere forståelse og tilslutning til fredningsforslaget.

I den grad veilederens råd<sup>39</sup> om en prosjektplan ble fulgt, har de delene av prosessene som har vært styrt iht. en fremdriftsplan hatt god progresjon både når det gjelder Levanger og Skudeneshavn. Samtidig ser vi at veilederens råd om at det likevel bør «*brukes så lang tid at tilstrekkelig oppslutning om fredningen oppnås*» er en viktig suksessfaktor. Revisjonen av forslaget til fredningsforskrift for Tinfos og reformuleringen av forskriften for Skudeneshavn med ekstra høringsrunde styrket lokal oppslutning.

Dybdestudiene avdekker at flere gode råd i veilederen burde vært fulgt i større grad: Veilederen anbefaler for eksempel at det avsettes tilstrekkelig tid og ressurser til fredningen. Videre at «*Arbeidet i innledningsfasen og den påfølgende utredningsfasen er vanligvis mest krevende*».

En klar suksessfaktor som ikke er nevnt i den gamle veilederen er anvendelsen av lokale ressurser med kunnskap om faget, kjennskap til det aktuelle kulturmiljøet, troverdighet blant rettighetshavere og tillit i forvaltningen lokalt og regionalt. Dette gjelder engasjementer av lokale prosjektledere til å gjennomføre arbeidet med utarbeidingen av forslag til forskrift og forvaltningsplan og bruk av fagfolk med lokalkunnskap og tillit i lokalmiljøet til å forestå kartlegging, registrering og utarbeidelse av veiledere og skjøtelsesplaner.

### **Utfordringer og suksesskriterier for det offentliges forvaltning etter vedtaket**

Fraværet av en forvaltningsplan oppleves som et savn i to av eksemplene vi har sett nærmere på. Her er det enten ikke laget en forvaltningsplan (Birkelunden), eller så finnes det kun et utkast til forvaltningsplan som ikke er oppdatert i samsvar med den endelige fredningsforskriften (Tinfos). I Birkelunden erstatter en lokal skjøtelsesplan (Bakgårdsplanen) delvis en forvaltningsplan, men det har vært diskusjoner med beboere om denne er urettmessig innskjerpende i forhold til fredningsforskriften. I begge tilfeller er det uklart hvem som nå har ansvaret for at det utarbeides og/eller oppdateres en forvaltningsplan. Utarbeiding av forvaltningsplan parallelt med utarbeiding av fredningsforskrift og parallell justering av planen dersom det gjøres endringer i forskriften, er som nevnt en suksessfaktor for lokal forståelse og forankring av forskriften. En god forvaltningsplan bidrar til en god dialog mellom forvaltningsmyndighet og rettighetshavere og til en god forvaltning etter at vedtaket er fattet.

### **Styrking av virkemiddelapparatet før og etter fredningsvedtaket**

Kapasitet og kompetanse til gjennomføring og forvaltning av et kulturmiljøfredningsvedtak er ofte en knapphetsfaktor. Samarbeidet i fredningsprosessen mellom forvaltningsnivåene synes derfor å være en viktig forutsetning for gode prosesser og for fortsatt godt samarbeid i forvaltningen av fredningsvedtaket.

Riksantikvarens engasjement av lokale ressurser i gjennomføringen av fredningsprosesser, fremstår som et vellykket grep både for å frigjøre nødvendig kapasitet og kompetanse – og for å bygge ytterligere lokal kompetanse knyttet til forvaltningen av kulturmiljøet. Kommunens saksbehandlere er gjerne de som har størst lokalkunnskap om området og bør kunne brukes senere som ressurs for fylkeskommunen både i vurderingen av søknader om dispensasjoner og søknader om tilskudd.

Fylkeskommunens rolle som forvalter av vedtatte kulturmiljøområder kan imidlertid bli svekket av prosesser som oppfattes som sentralt bestemt og styrte, mens kommunen samtidig står for mye av det praktiske arbeidet med fredningsprosessen og i denne forbindelse får overført mye faglig kompetanse fra Riksantikvaren.

---

<sup>39</sup> «*Myndigheten bør derfor vurdere å utarbeide en prosjektplan for fredningen. Planen bør innledningsvis være på oversiktsnivå, og bli mer detaljert etter hvert som neste fase nærmer seg.*»

Initieringsfasen i fredningsprosessene er derfor spesielt viktig, her settes forventninger og roller avstemmes mellom forvaltningsnivåene når det gjelder fredningsprosessene. Riksantikvaren har etter vår mening her et spesielt ansvar i å trekke inn og engasjere de fremtidige regionale forvalterne av kulturmiljøområdet. Her legges grunnlaget også for gode fremtidige samarbeidsrelasjoner.

I den grad flere instanser har forvaltningsansvar som overlapper bør de søke å opptre samstemt. Det er derfor viktig at det tidlig etableres gode samarbeidsrelasjoner og -rutiner.

### ***Hvordan styrke og følge opp regionalforvaltningen for å oppnå best mulig bevaring?***

Lokal praktisk kunnskap knyttet til forvaltningen av gamle bygninger og miljøer trekkes frem som en suksessfaktor både i arbeidet med utformingen av fredningsforskrift og ikke minst forvaltningsplanen med skjøtselsplan og veiledere. Det trekkes også frem som en suksessfaktor for den senere forvaltningen av områdene, både for å kunne vurdere byggenes tilstand og mulige og nødvendige tiltak for best mulig bevaring. Slik kompetanse er viktig både for grunneiere og rettighetseiere og for kommune og fylkeskommune i forvaltningen av fredningsvedtaket.

Det kan være hensiktsmessig å bygge opp denne kompetansen regionalt, tilknyttet fylkeskommunen, men med ressurser tilgjengelig lokalt i kulturmiljøene noen faste dager i uken eller måneden.

Lokale og regionale forvaltere av kulturmiljøer etterspør faglige nettverk og faste møteplasser for erfaringsutveksling av beste praksis, utvikling av mer enhetlig forvaltning og kompetansebygging. Her kan Riksantikvaren ha en naturlig pådriver- og koordinatorrolle.

### ***Justering av kurs for å oppnå raskere, mer informerte, bedre samordnede og mindre ressurskrevende prosesser – og mer hensiktsmessige forskrifter og forvaltningsplaner?***

Basert på vår gjennomgang synes det å være tid for en oppdatering av veilederen fra 2010. Vi ser for oss at flere av rådene i den gamle veilederen videreføres, men reformuleres som tydeligere retningslinjer og krav til hvordan fredningsprosessene skal gjennomføres. I tillegg bør de mange anbefalingene vi har gitt i denne rapporten trekkes inn i den reviderte veilederen.

Her vil vi særlig fremheve to dimensjoner som bør vektlegges spesielt:

- Program- og prosjektorganisering av prosessene:
  - Etablere en helhetlig prosjektmodell for organisering, styring og gjennomføring av fredningsprosessene innenfor definerte tidsrammer (Prince2-inspirert?)
- Styrke medvirkningsprosesser, rutiner og retningslinjer for
  - Initiering, etablering og gjennomføring av samarbeidsavtale med regional- og lokalforvaltning.
  - Initiering, etablering og gjennomføring av prosesser som involverer lokale interessenter.
  - Styrking av styrings- og fagdialog mellom KLD og RA om de enkelte fredningsprosessene med sikte på tidligere avklaringer og å forberede departementet på forslaget som kommer.