



SAKSUTSKRIFT

Arkivsak-dok. 20/5178-3
Saksbehandler Heidi Rødven

Høring - Riksantikvarens forslag til revisjon av NB!-registerets kulturmiljøer i Agder fylkeskommune

Saksgang	Møtedato	Saknr
1 Miljø- og teknisk utvalg	14.04.2021	21/13
2 Bystyret	29.04.2021	21/31

Miljø- og teknisk utvalg har behandlet saken i møte 14.04.2021 sak 21/13

Votering

Kommunedirektørens forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

Som saksordfører oppnevnes Odd Eldrup Olsen (Ap).

Miljø- og teknisk utvalgs innstilling

Risør bystyre er positiv til at NB!-registeret revideres og viser til saksframleggets vurderinger og forslag til endringer.

Bystyret har behandlet saken i møte 29.04.2021 sak 21/31

Votering

Jan Einar Henriksen (V) fremmet følgende forslag:

Risør bystyre ønsker på samhandle med Riksantikvaren om miljøfredning av Risør sentrum.

Jan Einar Henriksen (V) trakk deretter forslaget.

Miljø- og teknisk utvalgs innstilling ble vedtatt 27 mot 1 stemme.

Parti	For	Mot
Arbeiderpartiet (9)	9	

Fremskrittspartiet (2)	2	
Høyre (9)	8	1
Kristelig Folkeparti (1)	1	
Rødt (3)	3	
Senterpartiet (1)	1	
Venstre (3)	3	

Bystyrets vedtak

Risør bystyre er positiv til at NB!-registeret revideres og viser til saksframleggets vurderinger og forslag til endringer.

Høring - Riksantikvarens forslag til revisjon av NB!-registerets kulturmiljøer i Agder fylkeskommune

Kommunedirektørens forslag til vedtak

Risør bystyre er positiv til at NB!-registeret revideres og viser til saksframleggets vurderinger og forslag til endringer.

Vedlegg

Begrunnelse og forslag til faglige råd

Følgelbrev - Høring av Riksantikvarens forslag til revisjon av NB!-registerets kulturmiljøer i Agder

Fylkesrådmannens forslag til endring av NB!-området i Risør

Omriss av foreslått reguleringsplan for Risør sentrum

Kort resymé

Riksantikvaren har sendt forslag til revisjon av NB!-registerets kulturmiljøer i Agder på høring.

NB!-registeret er en database over byer og tettsteder i Norge med kulturmiljøer som har nasjonal interesse. Registeret angir områder hvor det må vises særlige hensyn i forbindelse med videre forvaltning og utvikling.

Risør bystyre skal spesielt avgi en høringsuttalelse vedrørende avgrensning av arealet og de faglige rådene som foreslås, men det kan også gis andre typer tilbakemeldinger og innspill.

Kommunedirektøren innstiller på at det gis en uttalelse med forslag til endringer i både avgrensning og faglige råd.

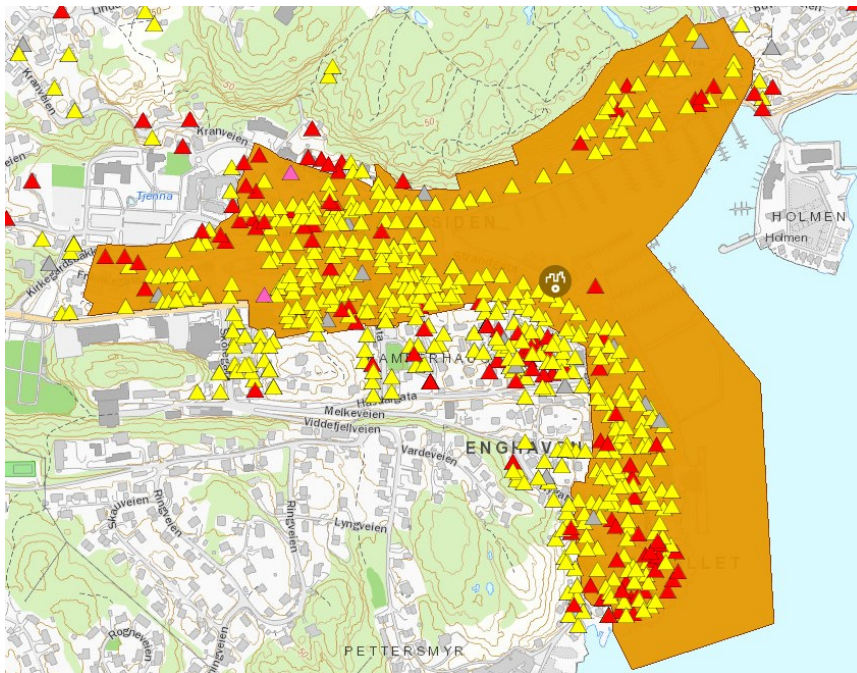
Saksopplysninger

Risør kommune er invitert til å gi høringsuttalelse i forbindelse med at Riksantikvaren (RA) skal gjøre en revisjon av NB!-registeret i Agder. Det er gitt utsatt høringsfrist til 30.04.21.

NB!-registeret er en database over byer og tettsteder i Norge med kulturmiljøer som har nasjonal interesse. Registeret ble opprettet mellom 2006-2010 og skal bidra til at kulturmiljøer av nasjonal interesse blir ivaretatt, og brukes som en bærekraftig ressurs i lokal utvikling. Registeret omfatter 75 byer der sporene etter 1000 års byhistorie er kartfestet. I disse områdene må det vises særlige hensyn i forbindelse med forvaltning og utvikling.

Risør er ifølge veiledningen til NB!-registeret, tatt med fordi byen har nasjonal interesse begrunnet med «*byens arkitekturhistorie, næringshistoriske rolle som kjøpstad og sjøfartsby med skipsbyggerindustri, og som utskipnings- og importhavn i seilskutetiden*». Videre skriver RA at «*kulturmiljøet har kunnskaps- og opplevelsesverdier gjennom Risørs landskapsform og naturlige havnebasseng, bystruktur og bygningsmiljø med godt bevart trehusarkitektur.*»

Kartet nedenfor viser dagens avgrensning av NB!-området i Risør (oransje farge). De ulike trekantene på kartet angir freda bygninger (rosa), ruiner/fjernede objekter (grå), SEFRAK-bygg som ikke omfattes av kulturminneloven (gule) og bygg som er meldepliktige etter kulturminneloven (eldre enn 1850, røde).



Kommunedirektøren ser ingen åpenbar logisk eller kulturminnefaglig forklaring for avgrensingen av NB!-området i Risør. Mange viktige bygg og områder er inkludert, mens andre sentrale bygg/områder er utelatt (f.eks Kamperhaug, det gamle sykehuset, Rådhuset osv.) Vi tok kontakt med Riksantikvaren for å forstå avgrensingen, men de kunne ikke gi noen god redegjørelse for akkurat dette. Dette er et argument for at kommunen må gi innspill på avgrensingen av NB-området i Risør.

Riksantikvaren skriver i sin begrunnelse for hvorfor NB!-registeret er viktig:

De historiske byene og tettstedene opplever nå et omfattende utviklingspress som følge av den sterke urbaniseringen som preger dagens samfunnsutvikling. NB!-registeret angir områder hvor det må vises særlige hensyn i forbindelse med videre forvaltning og utvikling. Det innebærer ikke formelt vern at et kulturmiljø er med i NB!-registeret, men det gir et grunnlag for angivelse av nye hensynsoner iht. plan- og bygningsloven. Områdene kan også gi grunnlag for innsigelse ved nye arealplaner. Det kan heller ikke utelukkes at noen NB!-områder bør fredes eller at det finnes objekter i disse som på sikt kan vise seg å måtte sikres etter kulturminneloven.

Riksantikvaren gjennomfører nå en revisjon av NB!-registeret i Agder. Det gjelder både områdenes avgrensing (se kart) samt presisering av faglige råd om forvaltning av NB!-områdene. De skriver:

Hovedformålet med revisjonen er å gi konkrete råd og anbefalinger for forvaltning (vern og utvikling) av kulturmiljøene i NB!-registeret. Det er derfor tilføyd et nytt avsnitt i kulturmiljøtekstene med overskriften «Faglige råd for forvaltning». Rådene tar utgangspunkt i anbefalinger i Riksantikvarens Bystrategi 2017-2020. De fordeler seg på fire ulike nivåer: landskap, kulturmiljø, objekt og element. For å ivareta kulturmiljøene innebærer det å ivareta sammenhengene mellom de ulike nivåene innenfor kulturmiljøet, så vel som landskapet de befinner seg i. Hvilke råd som gis vil variere mellom kulturmiljøene og hvilken situasjon de befinner seg i.

De faglige rådene er utarbeidet for å bidra til ivaretagelse av kulturhistoriske og arkitektoniske verdier i forvaltningen og verneverdiene forutsettes ivarettatt av kommunen i plan- og byggesaksbehandlingen. NB!-registeret er ment å være «*et sentralt kunnskapsgrunnlag som tidlig og tydelig signaliserer hvilke kulturmiljøer som må tas særlige hensyn til...*». For alle NB!-områdene er det utarbeidet faglige råd og disse er litt ulike for de forskjellige byene. For Risør er det bl.a. gitt råd som angår utbygging og utfylling av sjø- og havneområder, bevaring av terreng og vegetasjon, tiltak i randområder, utfylling av tomtearealer, fortetting og nybygg, detaljer og håndverk. Se vedlegg 1 for detaljer.

Fylkeskommunen veileder kommunene og har ansvar for å informere Riksantikvaren (RA) om saker i NB!-områdene. RA kan overta saker og selv reise innsigelse i slike områder.

Riksantikvaren ber høringsinstansene om alle typer tilbakemeldinger og innspill til forslagene, men ber særlig om følgende:

- Evt. merknader til foreslåtte endringer i avgrensning av kulturmiljøene
- Evt. merknader til foreslåtte «Faglige råd for forvaltning»

Agder fylkeskommune har behandlet høringssaken i Hovedutvalg for kultur, folkehelse og frivillighet 24. mars. Planutvalget skal behandle saken 7. april. Fylkesrådmannen i Agder fylkeskommune foreslår utvidelse av NB!-området for Risør, slik at Kamperhaug inkluderes. De foreslår også noen endringer i «faglige råd». Dette omhandler ikke spesifikt Risør, men alle NB-områdene på Agder, se vedlagt saksframlegg. Fylkeskommunen har spesielt kommentert viktigheten av randområdene til NB!-områdene, vern av mur- og betongbygninger og behov for en tydeligere og mer forståelig avgrensning av sjøområdene. Fylkesrådmannen anbefaler dessuten at det tilføres en retningslinje for flytebrygger i havnebassengene.

Vurderinger

Kommunedirektøren i Risør synes det er positivt at vi får gitt innspill til revisjonen av NB!-registeret. Strukturen med kart og faglige råd virker hensiktsmessig. Inndelingen i de forskjellige nivåene: Landskaps-, Kulturmiljø-, Objekt- og Elementnivå er bevisstgjørende og en strategisk måte å tenke på som er nyttig. Det kan bli enklere for saksbehandlerne å forvalte NB!-områdene med disse faglige rådene, i de enkelte planer og saker som behandles av kommunene og fylkeskommunen. Det vurderes også som positivt at det i det nye tekstmaterialet er vist til karakteriske trekk, elementer, bygninger, som er av sentral betydning for oppfattelsen av stedets karakter. Dette vil være med til å styrke ivaretagelsen av disse områdene.

Avgrensning av området

I dagens NB!-register som vist ovenfor, er bare deler av Risør sentrum tatt med. Fylkeskommunen anbefaler også å ta med deler av Kamperhaug. Kommunedirektøren anbefaler å følge avgrensningen for revidert reguleringsplan for Risør sentrum / Sentrumsplanen («vernesonen»). Dette begrunner vi med at det både ligger bygninger med høy verneverdi utenfor dagens avgrensning i NB!-registeret og at Risørs verneverdi særlig er knyttet til det godt bevarte, helhetlige kulturmiljøet. Det blir derfor feil å bare ta med deler av byen etter vår vurdering. De områdene som i dag er utelatt, og som kommunedirektøren anbefaler å ta inn, er:

- Området nord for Prestegata, det gamle sykehuset og søsterboligen samt det gamle brenneriet. I dette området ligger det hus som ikke brant i 1861, altså hus fra 1700-tallet og en stor andel er meldepliktige etter kulturminnevernloven (bygd før 1850). Miljøet ligger rundt den fredede kirka fra 1647.

- I Steinvika er avgrensningen satt kunstig midt i vika. Her ligger det også bygninger eldre enn 1850 og odden øst for vika er en naturlig avgrensning av bykjernen.
- Kamperhaug er ikke med i sonen (området mellom Storgata, Hasdalgata, Øvregata og Rådhusgata). Dette er et område med mange små hus, trange gater og smett og smau. Noen hus her ble spart i brannen i 1861, men senere revet. En del av gatestrukturen er fortsatt bevart. Området har høy verdi både med tanke på opplevelse- og historisk verdi.
- En mindre del av Tangen-området er ikke med i sonen. Det gjelder deler av Nygata, Steinramla og Tangengata. Arealet ligger naturlig til Tangen p.g.a. fjellformasjonen i vest og har et bygningsmiljø med små boliger som bør videreføres.
- Enghaven, Storgata nord, Skolegata og Fjellgata har et mer variert bygningsmiljø, men bidrar til tidsdybden i byen og det helhetlige kulturmiljøet.

For at NBI-registeret skal ha en logisk avgrensning bør sonen være lik som reguleringsplanen for Risør sentrum. I planen som er under revisjon, er det foreslått hensynssone kulturmiljø for hele planområdet. I gjeldende plan er hele planområdet satt av til spesialområde bevaring. RA er i sine faglige råd opptatt av å hindre tiltak i randområdene til sonen som kan skade kulturmiljø-interessene. Derfor er det viktig at sonen dekker byen i sin helhet. Vedlagt saken er et kart som viser avgrensningen til ny reguleringsplan.

Vern og utvikling

I Riksantikvarens bystrategi 2017-2020, som revisjonen av NBI-registeret har tatt utgangspunkt i, er bevaring og utvikling vektlagt i stor grad. Her er det ni strategier og tilhørende anbefalinger. Herfra vil vi særlig vise til nr. 2 som sier at «*Kulturarv skal forvaltes i lys av sin samfunnsmessige verdi*». Strategien tar bl.a. opp at kulturminner og –miljøer bidrar til gode bomiljøer, levende lokalsamfunn, verdiskaping og økonomisk utvikling, i tillegg til at det bidrar til omdømme, konkurransekraft og merkevarebygging. Alt dette er svært viktig for Risør. Strategi nr. 5 sier at «*Forvaltningen skal være tidlig, tydelig og løsningsorientert*». Vi mener at ordet «*løsningsorientert*» har avgjørende betydning for en god utvikling av Risør og de andre Sørlandsbyene. I følgebrevet til høringen er bare «*tidlig og tydelig*» tatt med. Grunnen til at vi understreker disse to strategiene, er at endringer innenfor verneverdige områder ofte krever god dialog og en evne til å finne kompromisser. Vi mener at disse to strategiene bør gjenspeiles bedre i forvaltningsrådene under «*generelle råd*».

Betegnende for RA sin bystrategi er det store fokuset på fortetting og nybygging i verneverdige områder. I anbefalingene til bystrategien er det flere punkt som omhandler dette direkte. Felles for dem er at nye tiltak skal tilpasse seg og underordnes kulturmiljøer og kulturminner. I forslagene til nye faglige råd for Risør er det noen punkter som gir konkrete råd om tilpasning dersom det skal bygges nytt, men samtidig er det under «*objektnivå*» tatt inn et punkt om at «*Fortetting/nybygg innenfor området frarådes*». Det vil i praksis si at tilbygg til boliger eller fortetting på mulige tomter frarådes, noe som vanskeliggjør en utvikling. Det mener vi er uheldig og at det heller bør gis råd hentet fra anbefalingene i bystrategien hvor det gis anbefalinger på vilkår om tilpasning, da særlig med tanke på høyde, volum og materialbruk.

I gjeldende reguleringsplan for Risør sentrum, vedtatt i 1991, er det tatt inn noen hovedmålsettinger som skal sikre nettopp kombinasjonen av vern og utvikling. Her står det:

«Målsettingen med reguleringsplan og tilhørende reguleringsbestemmelser er:

1. *Å bevare og videreutvikle de historiske, antikvariske, arkitektoniske, kulturelle og miljømessige verdier som Risør representerer.*

2. Å gi rammer for både vern og utvikling av ovennevnte verdier.
3. Å hindre inngrep i det bestående som er i strid med kulturminnevernet.
4. Å legge til rette for at gamle Risør opprettholder og gradvis utvikler sine sentrumsfunksjoner for bolig, næringsliv og arbeidsplasser.
5. Å opprettholde og gjenopprette bymiljøets blanding av bruksformålene og balansen mellom disse.
6. Å opprettholde og delvis legge til rette for å øke utnyttelsesgraden i sentrum.
7. Å bedre de generelle trafikkforholdene i sentrum.»

Faglige råd

Innledningsvis vil vi problematisere at RA benytter begrepet «faglige råd». I de ulike kulepunktene benyttes stort sett begreper som «skal unngås», «skal ikke», «skal bevares», «skal ivaretas» og «skal gi føringer for» og «frarådes». Bare noen få steder brukes «bør». Denne blandingen av at overskriften antyder at det er «råd» kombinert med bruken av «skal», er forvirrende. I jussens verden er det som kjent stor forskjell på skal og bør/kan. RA skriver selv i sin veiledning til NB!-registeret at det kan brukes som innsigelsesgrunn i plansaker. Det betyr at ordlyden kan ha stor betydning for hvordan fylkeskommunene tolker de faglige rådene i sin vurdering av kommunale planer. Også ved søknader om dispensasjon vil fylkeskommunen bruke de faglige rådene. Vi anbefaler derfor at ordlyden som brukes er konsekvent og henger sammen med overskriften, og at det utdypes noe mer hvordan rådene skal forstås og brukes i praksis av kommuner og fylkeskommuner.

Mange av rådene er veldig gode og sammenfaller med kommunens bestemmelser i reguleringsplan for Risør sentrum, både gjeldende plan og forslag til revidert plan. Vi kommenterer bare de rådene vi stiller spørsmål ved.

- «*Utbygging og utfylling av sjø- og havneområder som visuelt og funksjonelt skiller den historiske byen fra sjøen skal unngås.*» Vi deler i prinsippet dette synet, men mener det går et skille mellom reversible og permanente konstruksjoner. Dette bør komme tydeligere fram.
- «*Innen området skal terreng og vegetasjon bevares, og eksisterende naturtyper skal ivaretas.*» Mange av husene er bygget helt inntil fjell og ved søknader om tilbygg til små boliger, kan terrenginngrep være ønskelig for at en bolig kan utvides noe. Det er foretatt terrenginngrep i Risør med fylkeskommunens velsignelse mange ganger. Denne typen saker innebærer vilje til å finne løsninger, jfr. vårt innspill ovenfor om at kulturminneforvaltningen også skal være løsningsorienterte. «Skal» burde vært endret til «bør» i dette tilfellet.
- «*Ved brann eller annen uopprettelig skade bør ny bebyggelse gjenoppbygges som rekonstruksjoner på dokumentert grunnlag.*» Vi stusser litt over at ordbruken for dette faglige rådet er «bør» og ikke «skal» som i de fleste andre rådene. Ordlyden er ikke nødvendigvis feil, men vi oppfordrer RA til å tenke nøye igjennom ordvalget. Ettersom det nylig har vært en bybrann i Risør er dette et svært aktuelt tema for vår del og vi ser at det er viktig at de kulturminnefaglige rådene er tydelige i en sånn situasjon.
- «*I tilstøtende randområder skal nye tiltak ikke redusere opplevelsese- eller bruksverdien knyttet til det historiske bymiljøet.*» Vi vil bemerke at å definere opplevelsese- og bruksverdi kan være svært vanskelig og basert på skjønn. Det krever høy kompetanse hos fylkeskommunen og må være faglig fundert. Det kan også være vanskelig å avgrense hva som er «tilstøtende randområder» og i Risør vil store deler

av bebyggelsen rundt bykjernen være «tilstøtende» p.g.a. naturgitte forutsetninger med et landskap rundt som ligger høyere enn selve byen.

- «*Utfylling av tomtearealer anses som uheldig tiltak som svekker lesbarheten og opplevelsen av det historiske bebyggelsesmønsteret*». Vi er noe usikre på hvordan vi skal forstå «utfylling av tomtearealer», men antar at det er snakk om fortetningsprosjekter. Vi mener at de tre neste punktene gir konkrete råd om eventuelle nybygg og at disse ivaretar hensikten på en mer forståelig måte.
- «*Fortetting/nybygg innenfor området frarådes.*» Dette rådet henger ikke logisk sammen med at det under flere av de andre punktene gis råd om nettopp hvordan ny bebyggelse skal underordne seg den gamle. Vi anbefaler derfor at dette punktet tas ut. Vi vil også trekke fram at det for mange av de andre NBI-områdene ikke er tatt inn råd om at fortetting og nybygg frarådes, f.eks. Tvedestrand og Lillesand.

Kulturarv og miljø

I RA sin bystrategi er det tatt inn strategier om klimavennlige byer og kulturminner og klimaendringer. I de tilhørende anbefalingene er det også flere punkt som omhandler kulturarv og klima. Miljø er imidlertid ikke utdypet i særlig grad. Vi savner at de faglige rådene har med seg dette svært viktige aspektet. Vi vet at RA jobber med temaet klimaendringer og kulturminner og kommunene trenger gode faglige råd knyttet til dette. Vi oppfordrer derfor RA til å utdype rådene også med dette temaet og bl.a. ivareta tema som energitiltak, vedlikehold og oppgradering av bygninger. Her vil vi også trekke fram at fortetting i noen tilfeller også er gode klima- og miljøtiltak.

Økonomi

Høringen har ingen direkte økonomiske konsekvenser for kommunen.

Kommuneplan

Kommuneplanens hovedmål er «Vi skal vokse» bl.a. gjennom attraktivitet. Som det er referert til fra RA sin bystrategi ovenfor, så kan godt ivarettatte kulturmiljø bidra til «å øke byers omdømme og konkurransekraft, til å tiltrekke arbeidskraft og besøkende, og til merkevarebygging.» Risør kommune gjennomførte i 2016 en boligundersøkelse for å undersøke hvilke forhold som kan være medvirkende årsaker til at sentrum fraflyttes. Her kom det bl.a. fram at 72,5% av de spurte mente at den gamle trehusbebyggelsen er viktig/veldig viktig for et godt bomiljø. Det kan gi en indikasjon på at bevaring av kulturmiljøet bidrar til attraktiviteten.

Økte klimaendringer bidrar til at belastningen på den gamle bebyggelsen, særlig i form av økt nedbør og havnivåstigning, øker. Risiko- og sårbarhet er derfor områder det bør gis faglige råd til.

Folkehelse og levekår

Ikke relevant for høringen.

Klima og miljø

VI viser til avsnittet ovenfor hvor vi anbefaler RA å ta inn egne punkt i de faglige rådene som også omfatter klima og miljø.

Næringsperspektiv

Godt bygningsvern krever gode håndverker. Dette skaper i sin tur arbeidsplasser. Røros er et eksempel på en by som har utnyttet dette til fulle og hvor det er skapt mange arbeidsplasser som følge av at byen er på verdensarvlista UNESCO. Selv om Risør ikke har verdensarvstatus, bør det være grunnlag for mange nye håndverkere som spesialiserer seg på gamle håndverksmetoder.

Kommunedirektørens konklusjon

Risør bystyre er positiv til at NB!-registeret revideres og viser til saksframleggets vurderinger og forslag til endringer.

RETT UTSKRIFT
DATO 5.mai.2021