

16.04.2024

## Riksantikvarens forslag til bevaringsstrategi for kystens kulturmiljøer

### Høringsinnspill fra Akershus fylkeskommune

Riksantikvaren har bedt om uttalelser til forslaget til bevaringsstrategi for kystens kulturmiljøer. Ettersom mye fremdeles fremstår som uklart omkring grepet med bevaringsstrategier i seg selv, har vi innledningsvis også en del generelle merknader.

Vi viser også til tidligere innspill, til rammeverket (2022) og til forslaget til tematiske strategier (2023), samt til evalueringen av bevaringsprogrammene (2023). Disse kan oppsummeres slik:

- Målsetningene for strategiene er uklare, ettersom de dels er omtalt som strategier for å bevare kulturmiljø og dels som strategier for å bruke kulturmiljøet som ressurs.
- Det er uklart hvem har ansvar for måloppnåelsen, og hvem som har de nødvendige virkemidlene for å sikre deltagelse, gjennomføring og måloppnåelse.
- Det sies lite om det økonomiske ansvaret.
- Det er uklart hvordan fylkeskommunene skal innrette sitt arbeid med strategiene i forhold til sine øvrige oppgaver som kulturmiljøforvaltning og sine egne planer, prioriteringer og målsetninger. Skal strategiene forstås som en helhetlig overbygning over arbeidet, eller som et utvalg av sentrale temaer/satsningsområder der det er behov for og potensial for å finne nye arbeidsmåter?
- Beskrivelsen av strategiene indikerer en mer prosjektbasert arbeidsform, som kan være mindre egnet for fylkeskommunens omfattende forvaltningsoppgaver. Disse krever forutsigbarhet, langsiktighet og tydelige virkemidler.
- De tematiske strategiene skal løse en rekke kartleggings- og analysebehov. Dette vil være omfattende, og det er uklart hvordan det skal gjennomføres og finansieres.
- Strategiene fremstår først og fremst som en omfattende og nyttig videreutvikling av Riksantikvarens verdiskapingsprogram, men mindre egnet til å fange opp de konkrete målsetningene fra bevaringsprogrammene.

Vi kan ikke se at disse utfordringene er løst. Overordnet mener vi at bevaringsstrategiene som grep, slik dette nå er vist i rammeverket, i oversikten over de tematiske strategiene og i det foreliggende forslaget til bevaringsstrategi for kystens kulturmiljøer fremdeles er lite tydelig, lite forpliktende, lite konkret og vanskelig å forstå og formidle. Dermed er det fremdeles vanskelig å se hvordan vi skal bruke bevaringsstrategiene i vårt arbeid som regional kulturmiljømyndighet og i vår rolle som regional utviklingsaktør.

Vi opplever at våre medarbeidere på kulturminnefeltet strever med å forstå bevaringsstrategiene som grep, at det er vanskelig å se hva fylkeskommunens rolle og oppgaver konkret skal være, og at det er vanskelig å formidle til de potensielle samarbeidspartnerne våre hva strategiarbeidet skal gå ut på. Vi erfarer at andre aktører på kulturmiljøfeltet melder om de samme utfordringene.

Grepet med å gå fra bevaringsprogrammer til -strategier ser vi på bakgrunn av at flere av de sentrale målene for bevaringsprogrammene ikke ble nådd, ut fra at særlig de økonomiske virkemidlene ikke var tilstrekkelige, og at man fra statens side nå ikke ser for seg å kunne eller ville møte utfordringene med å styrke disse. Derfor søker man etter nye måter å utnytte de øvrige virkemidlene på, og å involvere samarbeidsparter utenfor kulturmiljøforvaltningen som kan bidra med økonomi eller på annen måte.

Bevaringsstrategiene skal legge til rette for bredere engasjement, økt samhandling og medvirkning, og å ta i bruk en større bredde av virkemidler enn de juridiske og økonomiske. Dette er viktige prinsipper, som allerede i stor grad legges til grunn for fylkeskommunens arbeid. Dette er samtidig en arbeidsform vi ønsker å utvikle videre. Det er dermed sammenfall mellom prinsippene bevaringsstrategiene bygger på og fylkeskommunens arbeid som regional kulturmiljøforvaltning.

Utfordringen er imidlertid at grepet med bevaringsstrategier fremdeles fremstår som lite konkret.

Selv om de enkelte tematiske strategiene nå er under utvikling, er målet for strategiene som helhet ikke entydig definert. I Stortingsmeldingen heter det at *«For å ta vare på et mangfold av kulturmiljø vil regjeringen derfor utarbeide bevaringsstrategier for prioriterte tema der all virkemiddelbruk skal ses i sammenheng»*, og videre at de skal *«bidra til å strukturere, samordne og organisere innsatsen slik at de tre nye nasjonale målene nås, med særlig vekt på målet om å ta vare på et mangfold av kulturmiljø»* (våre understrekinger). Her er det å ta vare på kulturmiljø altså det sentrale.

I forslaget til bevaringsstrategi for kystens kulturmiljøer er dette omformulert noe: *«Bevaringsstrategiene skal bidra til vern og bruk av prioriterte kulturmiljøer»* (vår understreking). På Riksantikvarens nettside heter det at hensikten med strategiene er å *«synliggjøre og utnytte kulturmiljøenes betydning for miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft»* – altså primært et bruks- og verdiskapingsperspektiv.

Det er dermed ikke helt klart om bevaringsstrategiene først og fremst skal forstås som strategier for å *bevare* kulturmiljø, slik Stortingsmeldingen legger opp til, eller som strategier for å *bruke* kulturmiljøet som ressurs. Uklarheten kommer til syne i forordet til bevaringsstrategien for kystens kulturmiljøer, der det heter at strategien *«skal medvirke til at et større mangfold av kulturmiljøene langs kysten blir tatt vare på, tatt i bruk og sett på som en ressurs i samfunnsutviklingen.»*

Resultatmålene som er skissert for den foreslåtte strategien for kystens kulturmiljøer er nokså generelle og uforpliktende, ettersom de gjennomgående preges av lite presise formuleringer som «økt», «flere», «i større grad», «et representativt utvalg» og så videre. Det angis ingen kvantitative mål eller tidsrammer.

Det er også vanskelig å se hvem som har de nødvendige virkemidlene for å sikre deltagelse, gjennomføring og måloppnåelse, og hvem som har den nødvendige økonomien og beslutningsmyndigheten. Strategiene bygger på prinsippet om at *«Ulike forvaltningsnivåer og sektorer skal samarbeide med private eiere og forvaltere og andre private aktører om vern og*

*bruk av kulturmiljø.» Disse kan imidlertid ha divergerende interesser og ulike mål, og nettopp dette er i mange tilfeller kjernen i utfordringsbildet. Så lenge det ikke er sagt noe mer om hvordan man skal få disse til å samarbeide, og hvem som kan definere omforente mål for dette samarbeidet, blir dette lite forpliktende og av begrenset verdi.*

*Det heter riktignok at «Riksantikvaren vil (...) ha en koordinerende rolle for de enkelte bevaringsstrategiene og deltemaene. Dette innebærer bl.a. å tilrettelegge for ulike satsinger, fasilitere nettverk og avklare behov for kunnskapsinnhenting på nasjonalt nivå. Riksantikvaren vil også ha en sentral rolle i arbeidet med utvikling av virkemidler og regelverk, avklare rammebetingelsene, og gjennomføre tiltak på nasjonalt nivå og utarbeide veiledere som skal være retningsgivende for hele landet.» Ettersom vi ikke vet hvilke tiltak, virkemidler og regler som skal utvikles, og det ikke er kjent hvilke forpliktelser disse vil gi, er det uklart hvordan Riksantikvaren skal ivareta denne rollen.*

Utfordringene knyttet til sektoransvaret og det sektorovergripende samarbeidet om kulturmiljø på tvers av departementene er lite problematisert. Tverrsektorielt samarbeid er nødvendig også internt på statlig nivå. I dag er erfaringene med dette høyst varierende. Skal bevaringsstrategiene fungere, må de forplikte de offentlige aktørene. Ikke bare på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, men også mellom de enkelte departementene og deres underliggende organer.

Om fylkeskommunene heter det at de skal *«initiere og koordinere tiltak og aktivitet i fylkene, avklare virkemiddelbruk og sikre en god forvaltning av kulturmiljøer.»* Det at fylkeskommunene skal sikre god forvaltning er kun en beskrivelse av fylkeskommunenes oppgave, og gir i seg selv ingen veiledning til hva de skal gjøre innenfor en bevaringsstrategi. Det er også uklart hva som ligger i å *«avklare virkemiddelbruk»*. I utgangspunktet er fylkeskommunene henvist til å arbeide innenfor kjente økonomiske og regulatoriske rammer. Tiltakene som skal initieres og koordineres må ta utgangspunkt i disse.

Om kommunene heter det blant annet at *«Det er viktig at [plan- og bygningsloven] benyttes for å sikre både vern og utvikling av kystens kulturmiljø i tråd med bevaringsstrategiens målsettinger.»* En slik generell påpekning har liten verdi så lenge det ikke angis nærmere hvordan kommunene skal følge dette, når utfordringen er nettopp den at kommunene i mange tilfeller ikke gjør dette i tilstrekkelig grad i dag.

Ansvar og myndighet for gjennomføringen, både med hensyn til økonomi og organisering, må tydeliggjøres, tydeligere mål må formuleres, og ansvaret for å nå målene må plasseres. I motsatt fall er det risiko for at bevaringsstrategiene blir et uklart, kompliserende og byråkratiserende rammeverk rundt måter kulturmiljøforvaltningen allerede arbeider på, og at uklarheten om hvem som har ansvar for hva blir mer utydelig enn det er i dag. Ikke minst gjelder dette det økonomiske ansvaret.

Det er signalisert at tilskuddsordningene fra bevaringsprogrammene videreføres, men også at de skal knyttes opp mot innsatsområdene i bevaringsstrategiene, herunder også rapporteringen av dem. Fylkeskommunens uttalelse til Riksantikvarens evaluering av programmene pekte på at forvaltningen av tilskuddsordningene fremdeles må bygge på

tilskuddsforskriftene fra 2021. Rapporteringskrav knyttet til det som fremstår som ikke helt tydelige bevaringsstrategier kan virke byråkratiserende og skape merarbeid for forvaltningen.

Det er positivt og viktig at arbeidet med bevaringsstrategiene har vært basert på bred medvirkning. Det er samtidig en utfordring at det i de fire årene etter Stortingsmeldingen har vært en omfattende dokumentproduksjon og en rekke hørings- og innspillsprosesser, uten at dette så langt har resultert i eller pekt frem mot konkrete satsninger, eller har vist konkrete virkemidler som oppleves å være til nytte for fylkeskommunens arbeid som regional kulturminnemyndighet og regional samfunnsutvikler.

Ettersom de tematiske strategiene kommer én etter én, må vi legge til grunn at innsatsen skal rettes mot disse i den rekkefølgen de kommer, og at innsatsen skal flyttes videre etter hvert som nye strategier lanseres. Realistisk sett innebærer dette at ressurser forskyves fra de øvrige områdene vi har ansvar for. Det kan være en nødvendig prioritering, men vi savner en vurdering av hvilke konsekvenser en slik arbeidsform kan ha for andre deler av kulturmiljøet.

I tråd med tidligere innspill mener Akershus fylkeskommune alt i alt at bevaringsstrategiene kan vurderes omtolket og omstrukturert til en videreutvikling og vesentlig styrking av verdiskapingsarbeidet, innenfor de temaene som nå er skissert for de enkelte strategiene. Riksantikvaren har i lengre tid hatt en satsning på kulturmiljøet som ressurs for verdiskaping – sosial, kulturell, miljømessig og økonomisk. Arbeidet har foregått i samarbeid med blant annet fylkeskommunene. Dette har vært en verdifull satsning, men samtidig ganske smal og med begrenset økonomisk innsats. Innsatsen innenfor de utvalgte tematiske strategiene kan i så fall spisses mot det å bruke kulturmiljø som ressurs.

### **Forslaget til bevaringsstrategi for kystens kulturmiljøer**

Beskrivelsen av det overordnede utfordringsbildet er god og dekkende, og det er gitt en god oversikt over aktørene. I innsatsområdene pekes det på en rekke viktige og relevante tiltak og aktiviteter som kan bidra til å nå målene.

Det er imidlertid ikke tilstrekkelig å beskrive utfordringsbildet, mulige samarbeid og mulige tiltak og aktiviteter. Det er først og fremst behov for konkrete tiltak, koblet til tilgjengelige regulatoriske og økonomiske virkemidler. Det er fremdeles uklart hvem som skal ha ansvar for å gjøre hva, hvem som har myndighet til å iverksette og forplikte aktørene, og hvilke ressurser som skal stå til rådighet. Det meste er fremdeles nokså generelt og beskrivende.

Vi forstår at strategiene og valget av deltemaer bygger på et prinsipp om prioritering av innsatsen og ressursene. Samtidig er det problematisk at det meste av strategien, med unntak av deler av deltema 3, er mest relevant for distriktenes kystkultur, og mindre relevant for det kystrelaterte kulturmiljøet i bynære områder. Ettersom vi forstår det slik at strategiene skal være førende for kulturmiljøforvaltningen som helhet, bør deltemaene være mest mulig relevante på tvers. Det bør være mulighet for å tilpasse innsatsen ut fra den regionale geografien, utfordringsbilde, aktuelle samarbeidsparter og mulighetsrom.

Både det å skille ut «saltvannsområdene» i seg selv og den tematiske inndelingen under dette medfører risiko for fragmentering. Kulturmiljøet fremstår som en sum av en rekke utviklinger, knyttet til næringshistorie (fiske, fraktesfart, internasjonal sjøfart, industri og protoindustri,

trelast- og iseksport, handelssteder), bebyggelsehistorie (by- og tettstedsvekst, fritidsbebyggelse), militærhistorie og transporthistorie (dampskipsruter og «bryggesteder», overgangen fra fjord- til landbasert transport). Denne kompleksiteten preger særlig kulturmiljøet i våre bynære områder, og tilnærmingen til dette bør være helhetlig.

Det er også en gjennomgående svakhet ved forslaget at den arkeologiske kulturarven er lite synlig. I forordet heter det at «*Landets har kyst en rik historie og et mangfold av kulturmiljøer*». Samtidig er deltemaene i stor grad begrenset til den nyere historien. Kysten og ressursene i havet har gjennom hele vår historie vært en grunnleggende del av ressursgrunnlaget. Antallet førreformatoriske, automatisk fredete kulturminner langs Oslofjorden er av den grunn stort. Bare i Akershus er det kjent over 600 steinalderboplasser, de aller fleste i tilknytning til den historiske kystlinjen. I tillegg er det kjent et stort antall gravminner fra bronsealder og jernalder og omfattende spor etter jernalderbosetning langs kystlinjen og i de kystnære områdene.

Akershus er et fylke med høy befolkningstetthet. Arealene langs kystlinjen er preget av sterkt utbyggingspress, til boliger, fritidsboliger og næringsarealer. Det er derfor uheldig at bevaringsstrategien ikke i tilstrekkelig grad tar høyde for det store tilfanget av arkeologiske, førreformatoriske kulturminner og kulturmiljøer. Strategien er dermed mindre egnet til å adressere de vesentligste utfordringene for denne delen av kulturmiljøvernet i vår del av landet. Slik den er utformet, og med de valgte deltemaene og innsatsområdene, vil gjennomføringen få klar slagside mot bygningsarven, og dermed manglende prioritering av den arkeologiske kulturarven.

Skjevheten kommer til uttrykk på s. 7, der det heter at «*De aller fleste kulturminner og kulturmiljø er eid av private personer eller bedrifter. Bare et fåtall kulturminner kan sikres gjennom statlig lovverk.*» Dette er gyldig for nyere tids kulturminner, men de førreformatoriske er automatisk fredet og dermed nettopp sikret gjennom lov. I mange tilfeller vil de arkeologiske kulturminnene best ivaretas gjennom regulatoriske virkemidler, og de egner seg ikke for istandsetting og ny bruk.

#### *Deltema 1, «Sjøveien»*

Deltemaet handler om leia som den viktigste historiske kommunikasjonsåren langs kysten, og omfatter kulturmiljøer knyttet til denne. I våre områder fremstår kystens kulturmiljø ikke som en slik «monokultur», men som en kombinasjon av en rekke markante utviklingstrekk – jf. beskrivelsen ovenfor. Det blir lite helhetlig å håndtere dette sammensatte kulturmiljøet under overskriften «leia langs kysten».

For fartøyvernet oppstår et unaturlig og uheldig skille mellom saltvann og ferskvann, mellom den innenrikske og utenrikske sjøfarten, og mellom fartøymiljø knyttet til fraktestart og fritidsbruk. Sjøveien kan også omtales som reisemåten på innsjøer og vassdrag som Mjøsa, Tyrifjorden eller kanalveien i Haldenvassdraget. Dette fragmenterer fartøyvernets betydning og posisjon i strategien ytterligere, ettersom den kun skal omfatte fartøy i saltvann.

#### *Deltema 2: «Naustet – der vi går i land»*

Deltemaet er nært knyttet til fiskerbondens kulturmiljø. Dette er svært utsatt, og vi er enig i at det haster med innsats for å bevare viktige deler av det. Temaet er imidlertid mindre relevant

i våre områder, som ikke hadde denne næringsstrukturen. Den manglende relevansen er eksemplifisert ved at deltemaet er kalt «*Naustet – der vi går i land*», og at de foreslåtte resultatmålene, aktivitetene og tiltakene er nokså ensidig knyttet til bevaring av naust og tilliggende anlegg. Tradisjonen med naust har ikke vært utbredt på Østlandet. Kulturmiljøet langs fjorden her består av andre bebyggelsestyper enn naustet og de fleste av de andre tilknyttede hus- og anleggstypene som omtales. Deltemaet synes derfor å være mindre relevant for Akershus.

### *Deltema 3, Ferie og friluftsliv langs kysten:*

I beskrivelsen av deltemaet vektlegges ferie- og fritidskulturen fra 1920-tallet av, da ferie ble mulig for allmennheten. 1800-tallet omtales bare i forbindelse med etablering av hoteller og friluftsbad, samt europeisk turisme på Vestlandet. Den nokså ensidige vektleggingen av 1900-tallets fritidsbebyggelse er lite dekkende, både for våre områder og for fenomenet generelt, og bør justeres. I Oslofjordområdet ble mange strukturer som fremdeles preger fjordmiljøet skapt i perioden fra 1850/60 til allmenn ferie ble innført i mellomkrigstiden. Disse preger kulturmiljøet i vel så stor grad som det som kom til da utviklingen skjøt fart fra omkring 1920 til 1960- og 70-tallet. Det knytter seg til dels svært store verdier til dette kulturmiljøet.

Temaet «Felleskapets fritid og ferie», med feriekolonier, feriehjem og hyttekolonier, er svært relevant i våre områder. Dette var imidlertid ikke et spesifikt kystfenomen. En rekke av feriekoloniene og feriehjemmene ble anlagt i innlandet, og det kan være lite hensiktsmessig å arbeide med temaet ensidig som kystens kulturmiljø. Dette er et eksempel på hvordan bevaringsstrategienes tematiske oppdeling kan resultere i mindre helhetlig arbeid.

I utfordringsbildet for kulturmiljø knyttet til ferie og friluftsliv omtales utbyggingspresset, og at «*Manglende kunnskap om de enkelte kulturmiljøers verdi og betydning gjør det utfordrende å prioritere kulturmiljøer for vern og utvikling.*» Utfordringen er imidlertid ikke først og fremst mangel på kunnskap, men at forvaltningens juridiske og økonomiske virkemidler er svake opp mot den økonomiske verdien disse områdene har, samt at kommunene har varierende vilje og evne til å styre utviklingen. Regionale og statlige myndigheters adgang til innsigelse og klage for å ivareta kulturmiljø er reelt sett så begrenset at det bare i noen grad kan veie opp for dette. Vi kan ikke se at bevaringsstrategien viser tiltak eller virkemidler som er relevante for dette utfordringsbildet.

Alt i alt kan vi ikke se at forslaget til bevaringsstrategi for kystens kulturmiljøer er det håndfaste grepet vi trenger for å bevare kulturmiljø langs kysten i våre områder, eller at det er knyttet virkemidler til det som gjør det hensiktsmessig å prioritere dette foran andre viktige oppgaver innenfor kulturmiljøfeltet.