

RIKSANTIKVAREN

Postboks 1483 Vika

0116 OSLO

Dato: 26.06.2024

Saksnr.: 2024/33299

Dok.nr.: 5

Saksbehandler:

Anne Mette Haugen

Bevaringsstrategi for landbrukets kulturmiljøer - svar på høring

Vi viser til forslag til bevaringsstrategi for landbrukets kulturmiljø sendt på høring av Riksantikvaren. Høringsfristen er 30. juni, og fylkesdirektøren gir høringssvar i forkant av politisk behandling av saken. Høringssvaret og bevaringsstrategien behandles av fylkesutvalget 27.08.2024, og politisk vedtak ettersendes så snart protokoll foreligger.

Generelle merknader til bevaringsstrategien

Bevaringsstrategi for landbrukets kulturmiljø er et viktig bidrag for å finne gode langsiktige løsninger for bevaring, bruk og forvaltning av viktige kulturmiljø tilknyttet landbruket. Det er positivt at et større mangfold av kulturmiljø skal løftes frem for bevaring og bruk. Fylkesdirektøren ser på det som svært positivt at det legges opp til mer samarbeid og koordinering mellom ulike myndigheter og landbrukssektoren.

Forslaget til bevaringsstrategi er ryddig og strukturert, og tar for seg de større utfordringene som gjelder kulturmiljøbevaring og landbruk. En av disse utfordringene er å legge til rette for bevaring innenfor en sektor som har og fortsatt står ovenfor store endringer, som drives fram av en overordnet samfunnsending.

Avgrensningen av strategien favner bredt og omfatter ulike typer landbruksnæringer. Bevaringsstrategien og forvaltningen av landbrukets kulturmiljø må vektlegge det helhetlige kulturlandskapet, og bevaring av kulturmiljøer og naturmangfold må ses i sammenheng. Det er positivt at strategien omfatter de lange tidslinjene og kulturmiljø fra ulike perioder, og at forholdet til automatisk freda kulturminner er grundig beskrevet. Konfliktnivået mellom automatisk freda kulturminner og tiltak i landbruket er til tider høyt, og det er godt at bevaringsstrategien adresserer dette.

Når det gjelder ansvar og roller, vil vi oppfordre Riksantikvaren til at statlig nivå tar initiativ til tettere koordinering mellom offentlige forvaltningsetater, slik at det er en tydelig, felles tilnærming til forvaltning, bruk, utvikling og vern av kultur- og naturmiljø. Initiativ til koordinering og samarbeid kan også skje på regionalt nivå, men vil trolig føre til ulik praksis. Mange av utfordringene som gjelder bruk av og

forståelse for vern av kulturmiljø i landbruksområder gjelder hele landet, og det bør være en sentralisert tilnærming som regionale myndigheter kan legge til grunn i sitt arbeid.

Eiere er en viktig målgruppe, men vi er usikre på hvor relevant strategien vil oppleves for eierne, som er en stor og sammensatt gruppe. Involvering av eiere er likevel en forutsetning for at bevaringsstrategien skal fungere i praksis. Økonomiske virkemidler kan fungere godt ovenfor denne målgruppen, men vel så viktig er dialog og veiledning.

Virkemidler bør ikke bare samordnes, tilgang til informasjon om støtteordninger og søknadsprosesser bør også forenkles. Det kan være utfordrende med mange tilskuddsordninger og ulike søknadsfrister. Ved iverksetting av bevaringsstrategien, bør det opprettes en oversikt over virkemidler som kan samordnes på tvers av sektortilhørighet, og tas initiativ til koordinert forvaltning av kulturmiljø og naturmiljø.

Innsatsområdene i strategien er relevante og rettet mot de utfordringene og mulighetene som beskrives. Fylkesdirektøren vil påpeke at innsatsområdet «opplevelse og engasjement» kan være svært effektivt i mange tilfeller, men at ikke alle private eiere vil ha et ønske om kommersiell og publikumsrettet aktivitet på sine eiendommer. Samtidig er det svært positivt dersom bevaringsstrategien bidrar til nye muligheter, og forenkler veien fra idé til produkt for de som ønsker å videreutvikle gårdsdriften med ulike attåtninger.

Fylkeskommunens oppgaver, som sektormyndighet innenfor kulturmiljøvern, må utføres uavhengig av bevaringsstrategiene. Dersom fylkeskommunen skal prioritere oppfølging av bevaringsstrategiene, kan det medføre økt kapasitetsbehov for fylkeskommunen. Det bør utvikles en finansieringsmodell for bevaringsstrategien, som gir handlingsrom til å kunne prioritere dette arbeidet.

Merknader til foreslåtte deltema

De valgte deltemaene fremstår som fornuftige, med tanke på at strategien skal peke på prioriterte kulturmiljø og tema. Innledningsvis bør det understrekes at deltemaene bør ses i sammenheng, selv om de er spisset mot prioriterte innsatsområder.

Kulturmiljø i utmark kunne med fordel fått større oppmerksomhet. Fylkesdirektøren har tidligere påpekt at det er upresist hva som menes med «annen utmarksbruk». Utmarksressursene har vært avgjørende for gårdsdriften, og det er viktig at de ikke kun avgrenses til seterdrift, skogbruk og reindrift, men også inkluderer annen bruk som slåttemark, melkeplasser, utløer, stakketuffer, kullgroper, drifteveger og annet. Kulturminner i utmark er i liten grad systematisk kartlagt, samtidig som de påvirkes av driftsendringer i landbruket, og klima- og arealendringer. Det ligger et stort kunnskapspotensiale i å kartlegge mangfoldet av kulturmiljø i utmark og heiområder. Utmarksområder er sentrale for rekreasjon, med stort potensiale for

økt bruk og formidling av kulturhistorien. Tilrettelegging og styrt ferdsel kan skåne sårbare kulturmiljøer, og minske konflikter mellom beitedyr og friluftturisme.

Fylkesdirektøren mener kulturmiljøer i utmark kunne vært løftet frem som et eget deltema for å få fram mangfoldet av kulturminner i utmarka, men anser at det blir delvis dekket gjennom de andre deltemaene.

Deltema 1 – Bygninger i jordbruket

Deltemaet fremstår som relevant, og adresserer flere utfordringer som landbruket står ovenfor. Bygningsmassen utgjør sammen med innmark, vegetasjon, veier, gjerdar og andre elementer de mest sentrale elementene i de kulturhistoriske landbrukslandskapene. Fylkesdirektøren er enig i prioriteringen av den førindustrielle gårdens bygninger. Vi støtter også Riksantikvarens prioritering av enhetslåver. Disse bygningene har ofte høy egenverdi, og er en sentral del av gårdens bygningsmiljø. Beskrivelsen av enhetslåven bør imidlertid nyanseres for å synliggjøre mangfoldet av låvebygninger i ulike deler av landet.

Fylkesdirektøren vil understreke behovet for tilskuddsmidler til istandsetting av verneverdige driftsbygninger i landbruket. Rogaland fylkeskommune har gode erfaringer med å bruke sin egen støtteordning for verneverdige bygg og anlegg til å komme i dialog med eiere. Summene som tildeles i en slik støtteordning er små, og fylkesdirektøren opplever at det er et stort behov for økte rammer i de fleste tilskuddsordninger til verneverdige bygg. Ordningene gir fylkeskommunen rom for å bistå og veilede eiere i langt større grad enn gjennom ordinær saksbehandling og forvaltning. Vår erfaring er at selv små summer kan utgjøre en markant forskjell i bevaringsarbeidet.

Fylkesdirektøren er enig i at store driftsbygninger og enhetslåver har et stort potensial for videre bruk og ny bruk. Bygningene har en størrelse og oppbygning som gjør at de kan tåle en del grep, uten å miste sin arkitektoniske og kulturhistoriske verdi. Samtidig må istandsetting av verneverdige bygninger gjøres etter antikvariske prinsipper. Fylkesdirektørens erfaring er at det i liten grad er kulturmiljøhensyn som hindrer ny bruk av store driftsbygninger i landbruket. Kulturmiljøforvaltningen i Rogaland har i lang tid vært positiv til at landbruksbygninger får ny bruk. I saker som gjelder ny bruk av driftsbygninger, er det ofte andre hensyn som blir førende for saksbehandlingen. Fylkesdirektøren er derfor positiv til at Riksantikvaren vil vurdere handlingsrommet for ny bruk av landbruksbygninger innenfor eksisterende lovverk.

Seterbygninger er sentrale i mange av landets kulturlandskap, og at bevaringsstrategien adresserer utfordringene som disse står ovenfor, er en riktig prioritering. Det er viktig at strategien legger vekt på det helhetlige kulturmiljøet, med bevaring av seterbygninger og setervollen, men også seterlandskapene. Vi er i tvil om resultatmålet «Flere setre i drift» er realistisk, og mener at hovedfokus bør være å ivareta setring der det fortsatt er aktiv drift. Tiltak bør konkretiseres for å

stimulere til fortsatt setring, og ivareta kulturmiljøene og den immaterielle kulturarven knyttet til setring. Slike tiltak kan være tilrettelegging for seterturisme, med produksjon og salg av lokalmat og drikke. Reiseliv kan bidra til vedlikehold av bygningsmassen, opprettholde skjøtsel av kulturlandskap og til historiefortelling. Som rapporten *Forslag til satsing for fortsatt seterdrift* peker på, begrenser ofte lovverk ny bruk av bygg og produksjon og servering av mat. Samordnet virkemiddelbruk, som SMIL-midler i landbruket og Innovasjon Norges landbruksmidler, kan være med på å stimulere alternativ bruk av setre, men også andre av landbrukets bygninger.

Endringer i driftsformer og dyrehold påvirker landbrukets bygninger og skjøtselen av det åpne kulturlandskapet. Småfe er skånsomme og effektive landskapspleiere, men det er færre småfe i dagens moderne, norske landbruk enn tidligere. Tungt kjøttfe skjøtter ikke kulturlandskapet på samme måte, fører til større slitasje av kulturminner i beitemark, og det er andre krav til driftsbygninger. Store driftsbygninger for svin og fjærkre, og krav om løsdriftsfjøs er en utfordring for bevaring av kulturmiljø i kombinasjon med moderne landbruk. De store driftsbygningene representerer et brudd med eksisterende bygningsmasse. Samtidig må kulturmiljøforvaltningen erkjenne at gårdbrukere må forholde seg til krav til effektivisering og dyrevelferd, og tilpasse sin produksjon til det forbrukerne ønsker for å ha en lønnsom gårdsdrift.

Fylkesdirektøren er enig med Riksantikvaren i at en kan se på hvilke virkemidler som kan benyttes for å bygge om eksisterende driftsbygninger til løsdriftsfjøs. En bør utrede hvilke muligheter som tilbys og kreves med tanke på materialbruk og utforming av nye driftsbygninger, og om det i større grad kan bygges driftsbygninger som er bedre tilpasset eksisterende bygg og omgivelser. I Rogaland erfarer vi at betongelementer er billig og tilgjengelig, og at nye driftsbygg får et standardisert og industrialisert uttrykk.

Flytting av bygninger blir pekt på som en mulighet for å bevare bygninger der bevaring på stedet ikke lar seg gjøre. Intensjonen bak dette er god, men det er i dag ingen gode måter å kople «tilbyder» og «kunde» sammen på. Et virkemiddel for dette kan være å etablere en løsning der eiere av bygg kan annonsere sine bygninger til potensielle nye eiere. En eksempelsamling som også viser gode eksempler på flytting vil være svært nyttig for å kunne løse utfordringer knyttet til bevaring, bruk og ombruk

Deltema 2 – Jordbrukslandskapet

Deltemaets avgrensning og prioritering er målrettet og relevant. Det er svært positivt at deltemaet vektlegger det helhetlige kulturlandskapet og den store tidsdybden. Aktivt jordbruk er på mange måter en forutsetning for å ta vare på kulturminner, men det er reelle utfordringer og potensiale for konflikt mellom aktiv, moderne drift og bevaring av kulturminner. Deltemaet adresserer flere av disse utfordringene. Beskrivelsen av utfordringene knyttet til fjerning av kulturminner kan gi et forenklet

inntrykk av hvor «lett» det er å fjerne automatisk freda kulturminner. Det ligger en grundig dispensasjonsbehandling til grunn før det gis tillatelse til fjerning.

Strategien bør vektlegge bevaring av restarealer i landbruket og verdiene som ligger her. I beiteområder finnes ofte synlige kulturminner som vitner om tidligere drift, som rydningsrøyser og steingjerder. Fulldyrking av beiteområder kan også medføre tap av biologisk mangfold, pollinerende insekter og tap av kulturminner.

Det er et paradoks at kulturmiljøforvaltningen ikke har egne tilskuddsordninger for å ivareta automatisk freda kulturminner og kulturhistoriske landskap, tilsvarende det som finnes for bygninger og anlegg. De tilskuddsordninger som retter seg mot kulturminner i kulturlandskap forvaltes av andre aktører. Tilskuddsordninger utgjør et positivt grunnlag for dialog og veiledning. I dag er det lite dialog og veiledning av eiere av automatisk freda kulturminner og andre kulturhistoriske elementer. Kontakten mellom forvaltning og eiere etableres som regel først når det er søkt om et tiltak som vil endre omgivelsene, eksempelvis nydyrking. Fylkesdirektøren mener bevaringsstrategien bør følges av en tilskuddsordning som retter seg mot helhetlige kulturmiljø og kulturhistoriske elementer i kulturlandskapet, for eksempel steingarder og kultivert beitemark. En slik ordning kan supplere SMIL- og RMP-midler, og stimulere til økt engasjement for å bevare kulturhistoriske omgivelser med ulik tidsdybde. Tilskudd til bevaring av kulturminner som kan være «til heft» med tanke på driftseffektivitet, som steingarder og gravminner i dyrka mark, kan øke forståelsen for kulturminneverdiene hos grunneiere.

I strategien foreslås det at de viktigste automatisk fredete kulturminnene som er truet av moderne jordbruksdrift bør identifiseres for å sikre dem ved arkeologiske undersøkelser eller bevaring på stedet. Det er flere umiddelbare problemstillinger knyttet til dette forslaget, som i mindre grad gjør det aktuelt. Hvem definerer «de viktigste automatisk freda kulturminnene»? Som det pekes på i strategien, er de økonomiske rammene for å ivareta statens forpliktelser til kostnadsdekning for mindre private tiltak ikke tilstrekkelige, og vi kan ikke se at det er realistisk å åpne opp for en økning av undersøkelser av automatisk fredete kulturminner.

Fylkesdirektøren opplever det som underlig at utgraving av automatisk freda kulturminner omtales som sikrings- og bevaringstiltak. Dette strider mot prinsippet om at kulturmiljø er ikke-fornybare ressurser som bør forvaltes deretter. Utgraving sikrer de vitenskapelige verdiene, men er en destruktiv metode. Arkeologiske granskinger er normalt det siste valget forvaltningen står ovenfor når det er tungtveiende grunner for det, og noe man søker å unngå dersom det er andre muligheter. Fylkesdirektøren kan ikke se at bevaringsprinsippet er ivaretatt i tiltakene der arkeologiske utgravninger er foreslått som et bevaringstiltak (kulepunkt 2 og 4 under «bevaring og bruk»).

For å få oversikt over hvilke kulturminner som står i fare for å gå tapt, trenger vi gode oppdaterte oversikter. Databasen Askeladden er det viktigste verktøyet i forvaltningen av kulturminner og kulturmiljø, men en del data er unøyaktig. Det bør

settes av ressurser til mer systematiske kontrollregistreringer og gjennomgang av arkivmateriale for å oppdatere registeret. En godt oppdatert Askeladden vil gi en bedre oversikt over hvilke kategorier av kulturminner vi har mye av og hva vi har lite av. Dette vil være et nyttig og viktig redskap for å kunne gjøre en tydeligere prioritering av enkelte kulturmiljø.

Deltema 3 – Kulturmiljø i skogen

Fylkesdirektøren vil rose Riksantikvaren for å løfte opp et aktuelt tema for prioritering. Skogbrukets kulturmiljø er et viktig tema vi i liten grad kjenner til fra før. Noen kulturminner fra skogdriftas egen virksomhet, som sager, er kartfestet og beskrevet i kommunenes kulturminneplaner. Flere slike kulturminner ivaretas av lokale museer. Det har til nå vært lite oppmerksomhet rundt disse kulturminnene, og det er behov for å innhente mer kunnskap.

Det er stort potensiale for konflikt mellom automatisk freda kulturminner i skog og moderne skogsdrift. Dette gjelder særlig kulturminner som ikke er kartlagt. Det er ikke gjennomført systematiske registreringer av kulturminner i skogsområdene, og det er derfor få kjente kulturminner i disse områdene. Dette medfører kunnskapshull hos forvaltningen når det gjelder automatisk freda kulturminner i skog. Det er en stor utfordring at hogst ikke omsøkes på lik linje med andre tiltak i landbruksnæringene, som for eksempel nydyrking. Dagens forvaltningspraksis og lovverk fører til at hogst kun meldes til regionalforvaltningen der det er kjente automatisk freda kulturminner, eller når det søkes om å bygge veier. Mange kulturminner kan gå tapt når forholdet til kulturminner ikke blir vurdert før hogst. Lovverket bør endres, for å sikre kulturminner i skog bedre, og skape mer forutsigbarhet for skognæringen og kulturmiljøforvaltningen. Kravet om oppfylt § 9 bør gjelde for skog- og hogstnæringen, på lik linje med andre tiltak som fører til arealendringer i landbruket.

Det er svært positivt at en legger vekt på produksjon av kvalitetsvirke som et mulig satsingsområde. Dette kan ha flere gode effekter. En skog som skjøttes med plukkhogst og kultivering av voksende emner i et langtidsperspektiv, vil også være langt mer gunstig med tanke på å ivareta det biologiske mangfoldet i en skog.

Resultatmål, tiltak og aktiviteter vitner om gode intensjoner. Bedre kommunikasjon med skognæringa er viktig, men det er ikke mange forslag til konkrete løsninger for å minske konfliktnivået mellom aktiv skogsdrift og ivaretaking av automatisk fredete kulturminner.

Deltema 4 – Kulturmiljø etter reindrift

Fylkesdirektøren er enig i at dette er et tema det er viktig å løfte nasjonalt, men deltemaet har liten relevans for Rogaland. Med unntak av noen få forsøk på tamreindrift i Lyse- og Ryfylkeheiene på 1800-tallet, er det ikke kjent at det har vært tamreindrift i Rogaland. Vi velger derfor å ikke kommentere deltemaet ytterligere, men vil understreke at det er positivt at reindrift er et prioritert tema.

Konklusjon

Riksantikvaren har utarbeidet en relevant strategi for landbrukets kulturmiljø som tar for seg aktuelle utfordringer og problemstillinger. Strategien vil, sammen med de andre tematiske bevaringsstrategiene, gi retning for mye av fylkeskommunen sitt videre arbeid med kulturmiljø.

Strategien vektlegger større grad av koordinering og samordning mellom myndigheter, og større mulighet for samarbeid med landbrukssektoren. Dette er et godt utgangspunkt for å finne gode langsiktige løsninger for bevaring, bruk og utvikling. Strategien har potensial for å løfte kulturmiljøene som en ressurs for sektoren. Fylkesdirektøren savner forslag til konkrete løsninger for å imøtekomme flere av utfordringene som beskrives, og vil påpeke at mange av utfordringene bør løses på overordnet, statlig nivå.

Strategien kan med fordel følges opp med egne tilskuddsordninger for å styrke effekten av de gode intensjonene det legges opp til.

Hilsen
Marianne Enoksen
seksjonssjef

Anne Mette Haugen
rådgiver

Dette dokumentet er godkjent elektronisk. Oppgi vårt saksnr. når du svarer på brevet.