

VEDLEGG 2: Fredningsarbeid i praksis

Riksantikvaren er direktorat for kulturminneforvaltning og er faglig rådgiver for Klima- og miljødepartementet i utviklingen av den statlige kulturminnepolitikken. Riksantikvaren har også ansvar for at den statlige kulturminnepolitikken blir gjennomført og har i denne sammenheng et overordnet faglig ansvar for fylkeskommunenes og Sametingets arbeid med kulturminner, kulturmiljøer og landskap.



Innholdsfortegnelse: Fredningsarbeid i praksis

1. Fredningsarbeid – fortid, nåtid og fremtid	s. 2
1.1. Historikk og status fredningsarbeid	s. 2
1.1.1. De tidligste fredningene – bygningsfredningsloven	s. 2
1.1.2 Fredning etter kulturminneloven	s. 3
1.1.3 Erklæringer etter kml § 4, 3. ledd	s. 3
1.1.4 Status i fredningsarbeidet	s. 4
1.1.5 Etterreformatoriske arkeologiske kulturminner	s. 4
1.1.6 Automatisk fredete samiske kulturminner	s. 6
1.2 Mot et representativt utvalg	s. 6
1.2.1 Begrepet representativitet - sett i lys av de siste 40 års fredningsarbeid	s. 6
1.2.2 Prosjekter og tiltak som har bidratt til å bedre representativiteten	s. 7
1.2.3 Arbeidet med representativitet i fredningsstrategien	s. 10
2. Kriterier for vern og fredning	s. 10
2.1 Kriterier for fredning etter kulturminneloven	s. 10
2.2 Kriterier for vurdering av nasjonal verdi	s. 11
2.3 Vern etter plan- og bygningsloven	s. 12
2.4 Avveiling av bruk om av virkemiddel; plan- og bygningsloven og kulturminneloven	s. 12
3. Effektiv fredningsprosess	s. 13
3.1 Verneplan som metode	s. 13
3.2 Ansvarsfordeling i kulturminneforvaltningen	s. 14
3.3 Krav til utredning – tilstand, økonomi, samfunnsvurdering/-nytte	s. 15
3.3.1 Tilstand	s. 15
3.3.2 Kostnader knyttet til en fredningssak	s. 15
3.3.3 Gjennomføringstid for fredningssak	s. 17
3.4 Igangsatte fredningssaker	s. 19
3.5 Gangen i en fredningssak	s. 19
3.6 Oppheving av fredningsvedtak	s. 20
3.7 Evaluering av kulturmiljø	s. 21
3.8 Levangermodellen og Skudeneshavnmodellen	s. 22
4. Samarbeid mellom eiere og kulturminneforvaltning	s. 23
4.1 Eierne i fredningsprosessen	s. 23
4.2 Prosess med eiere ved registrering/erklæring om automatisk fredet kulturminne	s. 24
4.3 Etter fredningsgjennomgangen	s. 24
4.4 Kompetanse og rådgivning	s. 25
4.5 Vern gjennom bruk	s. 25
4.6 Bedre forsikringsforhold	s. 25
4.7 Økonomiske støtteordninger	s. 25

1. Fredningsarbeid – fortid, nåtid og fremtid

Når et byggverk eller et miljø fredes, er det fordi det har betydning for hele nasjonen, og fordi det har unike kvaliteter som må sikres en forutsigbar fremtid. Fredning skal sikre varig vern av et representativt utvalg kulturminner og kulturmiljøer, slik at de kan gi et best mulig bilde av den historiske utviklingen av vårt fysiske miljø.

1.1. Historikk og status fredningsarbeid

1.1.1. De tidligste fredningene – bygningsfredningsloven

I 1920 ble lov om bygningsfredning vedtatt, og det ble for første gang mulig å frede bygninger i Norge.

Loven baserte seg i hovedtrekk på den tilsvarende danske loven, som ble vedtatt i 1918. Loven gjaldt bare verdslige bygninger, og kriteriet for å frede bygninger, eller deler (luter) av bygninger, var at disse måtte være over 100 år og ha spesiell kunstnerisk eller historisk verdi. I særlige tilfeller kunne også yngre bygninger, eller bygninger med spesiell betydning for lokalhistorien, fredes.



Fredet etter bygningsfredningsloven: Bjølstad i Sel kommune ble fredet i 1924. De mange bygningene på Bjølstad var blant de første som ble målt opp av antikvarer. Foto: Herman Major Schirmer©Riksantikvaren.

Forut for de første fredningene skulle lokale, offentlige tjenestemenn rundt om i landet lage oversikter over eldre, verdifulle bygninger i det enkelte distrikt. Den antikvariske bygningsnemnd ble nedsatt og den satte opp en liste med fredningsforslag som ble forelagt kommunestyrene og så vedtatt i departementet. Oversikt over forslagene med korte begrunnelser ble skrevet ned og publisert i Fortidsminneforeningens årbøker fra 1923 til

1932. Disse referatene går under betegnelsen «innberetning fra den antikvariske bygningsnemnd».

Det tok to år før den første fredningslisten ble vedtatt. Den første listen i 1923, omfattet 429 lokaliteter fordelt på 17 fylker. Det ble vedtatt ytterligere to fredningslister dette tiåret; i 1924 og 1927. Totalt ble det vedtatt fredninger av 622 lokaliteter om en ser tiåret under ett. De to siste fredningslistene ble vedtatt i 1940 og 1942. Etter dette ble det vanlig med enkeltfredninger.

I starten på 1920-tallet var det å ta vare på tømmerarkitekturen på landsbygda viktig, som et ledd i nasjonsbyggingen. De fleste bygningene og anleggene som ble fredet på 1920-tallet, representerte bygdekulturen og bondens bygningstyper og tunformer, særlig i innlandet – Gudbrandsdalen og Telemark. En rekke handels- og gjestgiverier langs kysten ble også fredet i denne perioden, i tillegg til bygninger og anlegg knyttet til borger- og embetsmannskulturen. Disse fredningene utgjør fremdeles en viktig del av fredningslisten.

Fredningslisten var den gang representativ for samtidens syn på hva som burde sikres gjennom formelt vern, og hva lovverket på denne tid hjemlet fredning av. De eldste fredningene er kjernen i fredningslisten og det senere arbeid er målt mot, nesten helt til våre dager.

1.1.2 Fredning etter kulturminneloven

Da kulturminneloven av 1978 ble vedtatt, ga den nye muligheter for arbeidet med representativitet. Hundreårsgrensen, krav til en bygnings alder ved fredning, ble opphevet. Det ble mulig å frede arealer og omgivelser i tillegg til bygninger. Begreper som arkitektonisk og kulturhistorisk verdi erstattet «særleggt kunstverd eller historisk verdi», jf. § 2. I tillegg åpnet kulturminneloven for å frede en rekke kulturminnetyper uavhengig av alder, jf. § 4. Arbeidet med nye kulturminnegrupper for fredning ble prioritert, og fra 1980-tallet har antallet fredninger økt som følge av dette. Arbeidet med nye kulturminnetyper for fredning har til nå ikke omfattet arkeologiske kulturminner yngre enn 1537.

1.1.3 Erklæringer etter kml. § 4, 3. ledd

I 2000 ble det tatt inn en ny bestemmelse i kulturminneloven om at stående byggverk som av Riksantikvaren blir erklært å være fra perioden 1537-1649, skal regnes som automatisk fredet. Senere tids forskning viser at bygningstradisjonen fra middelalderen fortsatte utover 1600-tallet. Bakgrunnen for bestemmelsen var å redusere tap av denne bygningsmassen etter 1537.

Opplysningene om bygningene fra perioden 1537-1649 har ikke vært godt nok registrert. Det pågår pr. januar 2015 en gjennomgang av listen med mål om å få oppdatert kunnskap om bygningene. Riksantikvaren arbeider også med å bedre rutinene knyttet til erklæringsaker og å skape bedre prosesser, blant annet med økt eiermedvirkning.

Siden 2002 er rundt 100 bygninger blitt erklært til å være fra perioden 1537-1649. Denne bygningsmassen består i hovedsak av mindre bygninger som loft og bur i østnorske dalfører.

De erklærte bygningene har svært høy kildeverdi og gir ny og økt kunnskap om blant annet byggeskikken i overgangen mellom middelalderen og nyere tid. Nyere forskning har imidlertid vist at flere regioner og klimasoner enn det som tidligere har vært kjent, har bevart bygninger fra før 1650. En vellykket undersøkelse i Misvær i Nordland har påvist flere bygninger fra 1500-tallet.

1.1.4 Status i fredningsarbeidet

Pr. 31. desember 2014 hadde den regionale kulturminneforvaltningen og Riksantikvaren til sammen 135 uavsluttede fredningssaker etter §§ 15 og 19. Av disse er regionalforvaltningen ansvarlig for 87, Riksantikvaren for 48. Det er 17 pågående saker ved enkeltforskrift etter § 22a (Saker ved SKE-forskrift er ikke inkludert). Videre er det 6 pågående saker etter § 20.

Det eksisterer et betydelig etterslep i gjennomføring og slutføring av fredningsvedtak.¹ 79 av de 135 sakene etter kml §§ 15 og 19 er startet opp før 2010. Av de 79 er 32 eldre enn 2005, det vil si over 10 år eller eldre.

Totalt er det 55 fredningssaker hvor det foreligger en midlertidig fredning. Ansvar for disse sakene fordeler seg slik:

- Regionalforvaltningen: 38 saker
- Riksantikvaren: 17 saker

Kommentarer til tallene:

- Tallgrunnlag pr. 30. januar 2015
- Tallene er hentet fra saker etter §§ 15, 19, 22a og 20. De fordeler seg slik:
 - §§ 15 og 19: 50 saker
 - § 22a: 2 saker
 - § 20: 3 saker
- I noen av sakene er den midlertidige fredningen vedtatt av en annen institusjon enn den som pr. i dag har ansvaret for saken.
- I 11 av sakene med midlertidig fredning er det ikke startet ordinær fredningssak.

1.1.5 Etterreformatorkiske arkeologiske kulturminner

Alle arkeologiske kulturminner eldre enn 1537 og samiske kulturminner eldre enn 100 år er automatisk fredet, jf. kml. § 4. I tillegg er skipsfunn eldre enn 100 år vernet jf. kml. § 14. Arkeologiske kulturminner yngre enn 1536 har kunnet bli fredet siden ny kulturminnelov kom i 1978 med hjemmel i kml. § 15 jf. kml. § 4, a-j. Norge ratifiserte i 1995 Valletta-konvensjonen (Konvensjonen om vern av den arkeologiske kulturarv, 1992). Denne legger blant annet vekt på in situ-bevaring og har ingen tidsgrense for arkeologiske kulturminner. Det har flere ganger vært fokusert på den manglende sikring av kildeverdien i denne kulturminnetypen. I Ot.prop. nr.50 (1998-99) foretok MD en vurdering av fredningsgrensen for automatisk fredning og konkluderte;

¹ Dette kan leses av oversikten over uavsluttede fredningssaker som Riksantikvaren fører, og er også synliggjort i Riksrevisjonens rapport nr 3:9 (2008-2009).

«En utvidelse av fredningene til også å omfatte alle typer kulturminner vil bety store bindinger i forhold til arealplanlegging og arealdisponering. I tillegg er ikke behovet for og konsekvensene av en mer omfattende utvidelse nærmere utredet. På denne bakgrunn ønsker ikke departementet å gå inn for at alle kulturminner eldre enn 1650 skal anses som automatisk fredet.»

Temaet kom opp igjen i NOU 2002: 1 *Fortid former fremtid*;

«Gjennom å ratifisere Malta-konvensjonen, har Norge forpliktet seg til å sikre også den arkeologiske kulturarven som ikke blir fanget opp av den automatiske fredningen. Denne delen av kulturarven vil utfylle og berike de skriftlige kildene som fins fra de siste 500 årene. Fram til i dag er denne kulturarven ikke underlagt noe formelt vern, og mye er gått tapt uten at den kulturhistoriske verdien er dokumentert eller sikret på annen måte. Et registrerings- og dokumentasjonsprosjekt må settes i gang for å skaffe et grunnlag for å prioritere mellom de ulike arkeologiske kulturminnene fra tiden etter reformasjonen.»

Oppfølgingen av Maltakonvensjonen og etterreformatorisk arkeologi var et av 17 prioriterte hovedområder i NOUen. Dette ble fulgt spesifikt opp i Stortingsmeldingen nr.16 (2004-2005) *Leve med kulturminner*, og det skulle utarbeides en «strategi for forvaltning av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer». I melding står også at «Båter, bygninger, andre typer kulturminner og kulturmiljøer fra etter reformasjonen (1536) kan fredes ved enkeltvedtak etter en konkret vurdering (§§ 14a, 15 og 20)». Riksantikvaren har fra 2005 gitt tilskudd til flere prosjekter som har arbeidet med problemstillinger knyttet til etterreformatoriske arkeologiske kulturminner. Prosjektene har vært gjennomført av både kunnskapsinstitusjoner og regional forvaltning. Norges forskningsråd har i perioden 2009-2012 finansiert forskningsprosjektet «*The post-medieval archaeological resource in and around Norwegian towns: heritage potential, protection and management*». Utgravning de senere årene har igjen vist hvilken kildeverdi som finnes i arkeologiske kulturminner yngre enn 1536 for eksempel i Bjørvika, nytt servicebygg ved Nidarosdomen, Son torg, Eidsvollbygningen og kulturmiljøfredningen av Levanger sentrum. Forvaltningsstrategi for arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer 2011-2012 foreligger nå. I strategien er Valletta-konvensjonens definisjon av arkeologiske kulturminner lagt til grunn;

«Planen gjelder for alle arkeologiske kulturminner i landet, uavhengig av beliggenhet, alder eller etnisk tilknytning.» og sier også; «Videre er det et uttrykt mål i Norsk miljøpolitikk at et representativt utvalg av særlige verdifulle arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer fra ulike tidsepoker med deres egenart og variasjon skal sikres. For å nå dette målet må det blant annet legges større vekt på sikring av etterreformatoriske arkeologiske kulturminner og den kunnskapskilde disse representerer.»

Riksantikvaren jobber med fredning av etterreformatoriske kulturlag i fredningssaker der dette er relevant, som for eksempel kulturmiljøfredningen av Levanger. Her er det gjort undersøkelser som har gitt avgrensede områder med egne bestemmelser for tiltak i grunnen, men utformet slik at nødvendige tiltak i bygrunnen kan gjennomføres.

Det er nødvendig å arbeide videre med temaer knyttet til etterreformatoriske kulturlag som verdisetting slik at man kan peke ut områder av nasjonal verdi. Det er videre nødvendig

med metode- og kriterieutvikling. Dette vil være et satsingsfelt fremover.



Utgraving ved Nidarosdomen i forbindelse med nytt servicebygg: Til høyre i bildet er graver som ble flyttet ut av krypten og gjenbegravd på midten av 1800-tallet. Disse er stort sett fra 1700-tallet. Til venstre er fattigkirkegården, som var i bruk rundt århundreskiftet 17-1800. Foto: ©Riksantikvaren.

1.1.6 Automatisk fredete samiske kulturminner

Riksrevisjonen og Stortinget gjennom kontroll- og konstitusjonskomiteen har vært særlig kritisk til at automatisk fredete samiske bygninger ikke har blitt registrert. I regi av Sametinget og Riksantikvaren ble det høsten 2011 startet et registreringsarbeid av automatisk fredete samiske bygninger. Prosjektet skal vare t.o.m. 2017. Alle samiske bygninger som er eldre enn 100 år skal registreres og vurderes for vern. Omfanget av vern vil bli klarlagt når registreringsprosjektet er avsluttet.

En temaplan knyttet til samiske bygninger yngre enn 100 år vil måtte vurderes når registreringsprosjektet er avsluttet. Andre typer samiske kulturminner bør kunne vurderes fredet uavhengig av dette.

1.2 Mot et representativt utvalg

1.2.1 Begrepet representativitet - sett i lys av de siste 40 års fredningsarbeid

Kulturminnevernets arbeid har alltid handlet om å velge ut det mest verdifulle eller representative til vern, men objektene er valgt ut fra den enkelte tids forutsetninger. Da kulturminneloven av 1978 ble vedtatt, ga dette nye muligheter for arbeidet med representativitet. Arbeidet med nye kulturminnetyper ble prioritert og fra 1980-tallet har antallet fredninger økt betraktelig i forhold til tiårene før.

I 1987 utga Riksantikvaren publikasjonen "*Kulturminner fra nyere tid: Verneverdi og utvelgelseskriterier*". Etter dette har Riksantikvaren arbeidet videre med temaene, noe som blant annet har nedfelt seg i grunnlag for utvelgelsen av objekter og miljøer til de statlige landsverneplanene. Her er det lagt vekt på å analysere kulturminnernes og miljøenes kunnskaps- og opplevelsesverdier. Kulturminnene og kulturmiljøenes autentisitet, tekniske tilstand og brukspotensial eller anvendbarhet er førende for hvilke kulturminner som blir valgt ut til fredning.

Riksantikvaren har definert begrepet representativitet som et kriterium med to nivåer²:

- På objektnivå dreier dette seg om sammenlignende vurderinger, der valget står mellom to eller flere kulturminner eller områder som kan fortelle den samme historien. Da velges det objektet eller området som på best mulig måte representerer de verdiene som søkes ivarettatt.
- På overordnet nivå skal et representativt utvalg av kulturminner og kulturmiljøer sikres varig vern for å belyse den historiske utviklingen og kunnskapen om denne.

1.2.2 Prosjekter og tiltak som har bidratt til å bedre representativiteten

Synet på hva som er av nasjonal verdi og bør fredes, er utvidet siden 1970-tallet. Nye kulturminnetyper er blitt tilført fredningslisten. Det er gjort et betydelig løft med de tematiske fredningene fra 1980-tallet. Det har også blitt gjennomført mange fredninger i statlig sektor. Videre er det gjort forsøk med fylkesvise verneplaner.

- Prestegårdsfredningene. Initiert av Riksantikvaren grunnet sterk involvering i prestegårdene. Bakgrunnen var et stadig tydeligere behov for avklaring av verneverdi og roller og at Opplysningsvesenets fond planla salg av mange prestegårder. Fredningsarbeidet ble bekostet av Riksantikvaren.
- I løpet av 1980-tallet ble det gjennomført fredning av 240 bygninger, ofte i kontakt med fylkeskommunene. Kulturminner knyttet til tekniske og industrielle kulturminner samt vern av sammenhengende miljøer var noen av temaene som sto i fokus. Store anlegg som Fetsund lenser ble fredet. Bevisstheten om de sosiale skjevhetene fredningslisten representerte var underliggende for mye av arbeidet. Arbeiderboliger og husmannsplasser ble fredet i dette tiåret. Fredningssakene ble som oftest igangsatt fordi bygningene var truet av riving eller endring.
- Fylkesvise verneplaner: 18 bygninger og anlegg i Finnmark ble fredet i 1990 som del av egen verneplan for fylket. Hovedkriteriene for utvelgelse av fredningsobjekter var at de til sammen skulle gi en så bred og representativ presentasjon som mulig av byggeskikk og kulturhistorie i Finnmark, med vekt på både etniske, sosiale, geografiske og tidsmessige aspekter. Brenningen av Finnmark under 2.verdenskrig og gjenreisningen etterpå var også et viktig aspekt i

² Alle tiders kulturminner, publisert på www.ra.no

utvelgelsen. Verneplan for etterreformatoriske kulturminner i Telemark ble gjennomført i 1995 og har senere resultert i 19 fredninger av 51 forslag.

- På 1990-tallet ble det igangsatt samarbeidsprosjekter om verneplanarbeid, mellom Riksantikvaren og andre offentlige etater som Forsvaret, NSB (betalt av Riksantikvaren), Statens Vegvesen, Telenor og Kystverket. Eksempler på slike planer er *"Norske fyr - Nasjonal verneplan for fyrstasjoner"* (1997) og *"Vegvalg - nasjonal verneplan"* (2002). Forsvarets verneplan (2000) var det første eksempel på at sektoren selv bidro med midler for gjennomføring av verneplan.
- I 1992 igangsatte Riksantikvaren prosjektet 20. århundrets arkitektur. Dette ble gjort etter initiativ fra Europarådet, hvorav Norge var et av de få europeiske land som fulgte opp. Dette arbeidet resulterte i en rekke fredninger av bygg og anlegg. Fredningene viser en stor variasjon over hva som ble bygget i det århundret. Intensjonen var å frede både arkitektoniske monumenter fra perioden og bygninger som formidlet periodens allmenne byggeskikk.
- Etter initiativ fra daværende Miljøverndepartementet ble det igangsatt tre prøveprosjekter med fylkesvise verneplaner som metode i Telemark, Nord-Trøndelag og Østfold. Disse ble gjennomført i perioden 1992-2002. Telemark valgte ut anlegg for enkeltvedtaksfredninger. Nord-Trøndelag valgte ut kulturmiljøer. Østfold arbeidet i forhold til å velge ut viktige arkeologiske kulturminner.
- I 1999 ble planen *"Vern av faste kulturminner langs kysten"* igangsatt for å bedre representativiteten i forhold til kystkultur. I planarbeidet delte man landet opp i 19 soner. Inndelingen var basert på topografiske og geografiske særtrekk. Inndelingen dannet grunnlag for en kulturhistorisk beskrivelse av kystkulturen. Man valgte ett objekt fra hver sone til fredning, og planen resulterte i 19 fredninger.
- Utvalg for teknisk og industrielt kulturvern i Norsk kulturråd publiserte sin innstilling i 1988. Arbeidet ble fortsatt av Riksantikvaren gjennom *"Verneplan for tekniske og industrielle kulturminner"* (1994). I løpet av de neste 2-3 årene skal det utarbeides en ny verneplan for tekniske og industrielle kulturminner jf. Meld. St. 35 (2012-2013)
- I 2003 ble Riksantikvarens arbeid med statlig eiendom videreført i prosjektet *"Statens kulturhistoriske eiendommer"* (SKE). Initiativet kom fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Miljøverndepartementet etter at Riksantikvaren meldte sterkt behov for revidering av listeføring for statlige bygg. Det er særlig oppbyggingen av en moderne norsk stat på 1800-tallet og utviklingen av velferdsstaten på 1900-tallet som synliggjøres i SKE-prosjektet. Prosjektet er en videreføring av det arbeid som ble gjennomført i samferdselssektoren og Forsvaret

fra 1990-tallet. Dette har resultert i at 13 departementer har laget 29 verneplaner der 3384 objekter inngår i verneklasse 1 (er fredet eller er i prosess).

- Nasjonale minoriteters kulturminner: Norge har ratifisert Europarådets rammekonvensjon for beskyttelse av nasjonale minoriteter. De nasjonale minoritetene i Norge er jødene, kvenene, rom (sigøynerne), romani (taterne) og skogfinnene. Norge er forpliktet til å legge til rette for at disse gruppenes kulturarv blir bevart og utviklet, jf. konvensjonens artikkel 5. I 2004-2007 gjennomførte Riksantikvaren et prosjekt med å kartlegge kulturminner og kulturmiljøer med tilknytning til de nasjonale minoritetene, i samarbeid med minoritetsgruppene sine miljøer. Dette arbeidet blir videreført som oppfølging av fredningsstrategien.
- Fredningsgjennomgangen: Fredningsgjennomgangen har vært et prosjekt i regi av Riksantikvaren i samarbeid med regionalforvaltningen og eierne. Prosjektet startet i 2006 og ble ferdigstilt i 2014. Formålet har blant annet vært å klargjøre omfanget av og innholdet i de eksisterende fredningsvedtakene der dette var uklart, og styrke mulighetene for vern gjennom forsvarlig bruk. Prosjektet skulle ikke sette i gang nye fredninger. Prosjektet har gitt mye ny dokumentasjon og kunnskap om de fredete anleggene som har vært viktig for fredningsstrategien. Kunnskapen er også tilgjengeliggjort gjennom Askeladden. Prosjektet har ført til kompetanseheving i regionalforvaltningen og hos Riksantikvaren. Prosjektet har synliggjort mange problemstillinger rundt eieres vilkår som tas med videre i arbeidet med fredning.
- I Soria Moria-erklæringen (2005-2009) lovet regjeringen at det skulle utarbeides en nasjonal verneplan for fartøyer. Arbeidet ble igangsatt i 2008. «*Nasjonal verneplan for fartøy 2010-2017*» ble lansert i desember 2010.
- I 2008 ble arbeidet med en "Overordnet strategi for forvaltningen av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer for perioden 2010-2020" igangsatt. Oppgaven ble gitt Riksantikvaren i Miljøverndepartementets tildelingsbrev. Strategidokumentet «*Strategisk plan for forvaltning av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer 2011-2020*», identifiserer og peker ut særlige innsatsområder og tiltak.

Kulepunktene over viser at målet om bedret representativitet har vært en integrert del av Riksantikvarens strategiske tenkning gjennom de siste tiårs fredningsarbeid. Dette har vært avgjørende for de valg som er gjort både ved enkeltfredninger og gjennom de fredningsprosjektene som er gjennomført fra og med 1990-årene.

Særlig gjelder dette fra 2005, da Stortinget i Stortingsmelding nr. 16 (2004-2005), *Leve med kulturminner*, bestemte at den geografiske, sosiale, etniske, næringsmessige og tidsmessige bredden i listen over vedtaksfredete kulturminner skal forbedres og at et representativt utvalg skal være fredet innen 2020. Her kan spesielt trekkes frem Fredningsgjennomgangen og arbeidet med nasjonale minoriteters kulturminner. Med fredningsgjennomgangen har

Riksantikvaren fått et mye bedre grunnlag for analysering av data knyttet til hva som er fredet. Et annet stort prosjekt som bør nevnes er SKE-prosjektet.

1.2.3 Arbeidet med representativitet i fredningsstrategien

Hva som er representativt vil variere ut i fra hvilken kontekst det settes inn i og hva man ser det i forhold til. I oppdraget om et representativt utvalg innen 2020 er det satt opp fem målbare variabler i bredde; geografisk, sosial, etnisk, næringsmessig og tidsmessig. Disse variablene må måles ut i fra dagens samfunn og verdisetting. Samtidig må variablene sees i sammenheng med hva som allerede er fredet og hvilke historiske trekk som ligger til grunn for den regionale utviklingen.

Det er behov for å definere noen retningslinjer for hvordan en skal arbeide videre med å finne frem objekter for fredning I denne sammenheng (arbeidet med fredningsstrategi), basert på forutsetningene i avsnittet over, ønsker Riksantikvaren å arbeide ut i fra følgende rammer:

«Gjennom kartlegging og analyse finne objekter/miljøer som ut fra samtidens historie- og verdisyn, og sett i sammenheng med allerede fredete kulturminner/kulturmiljøer, forteller en historie som kompletterer forståelsen av hvordan Norge har utviklet seg til samfunnet vi har i dag.»

I arbeidet med fredningsstrategien er det definert et nullpunkt som senere fredninger vil måles opp mot. Nullpunktet er 1. 10. 2011. Vi gjør oppmerksom på at fredninger som er gjort i perioden 01.01.2006-30.09.2011 (553 anlegg totalt) også inngår i beregningen av hva som mangler på fredningslisten. Videre ønsker Riksantikvaren å arbeide kvalitativt fremfor kvantitativt. Det som velges skal være de beste objektene; som har nasjonal verdi, er typisk for sin type eller gruppe eller som er sjelden. Sjeldenhet kan defineres på to måter; at det alltid har vært og er få av gruppen eller typen, eller at det en gang har vært vanlig og mange av typen, men at det er få tilbake slik at det nå er sjelden.

2. Kriterier for vern og fredning

2.1 Kriterier for fredning etter kulturminneloven

Når et kulturminne eller et kulturmiljø fredes etter lov om kulturminner, er det fordi det har betydning for hele nasjonen, og fordi det har unike kvaliteter som må sikres en forutsigbar fremtid. Kulturminner som fredes, skal ha nasjonal verdi. Fredning skal sikre varig vern av et representativt utvalg kulturminner og kulturmiljøer.

Innenfor dagens lovverk er fredning det sterkeste virkemiddelet kulturminneforvaltningen har for å sikre at nasjonalt viktige kulturminner blir tatt vare på for ettertiden. Kulturminneforvaltningens arbeid har alltid handlet om å velge ut det mest verdifulle. Synet på hva som er verdifullt har endret seg over tid, og er ikke en statisk vitenskap.

Kulturminnevernet har, siden faget oppsto som bevegelse på 1800-tallet, blitt utviklet og vitenskapeliggjort. Fra å fremheve alder som det viktigste kriterium for vern, endret fokus seg til å synliggjøre den historie kulturminnet representerer. Både nasjonalt og internasjonalt har man arbeidet kontinuerlig med tenkning rundt, og studier av, hva som er verdifullt og bør tas vare på for ettertiden. Kulturminneforvaltningen bruker nå et komplekst kriteriesett for å vurdere et objekt for vern.

Kulturminneloven angir kulturhistoriske og arkitektoniske verdier som fundamentet for vurdering av verneverdi. For vurdering av vern eller fredning er det videre viktig at man har grunnleggende innsikter i objektets *kunnskapsverdier*, hvilke *opplevelser* kulturminnet gir, og hvilken *bruk* det egner seg for. Kulturminner skal også vurderes i forhold til ressurs- og miljøhensyn. Vekting mellom disse ulike verdiene er vesentlig, og Riksantikvaren bruker nedenstående kriteriesett i sitt arbeid.

<p>Dokumentasjonsverdier/ kunnskaps- og kildeverdi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bygningshistorisk verdi • Teknikkhistorisk/ håndverkshistorisk verdi • Arkitekturhistorisk/stilhistorisk verdi • Samfunnshistorisk/sosialhistorisk verdi • Personahistorisk verdi <p><i>Dette er verdier som i stor grad er objektive og målbare.</i></p>	<p>Opplevelsesverdier:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arkitektonisk verdi • Kunstnerisk/estetisk verdi • Brukspreget, alderspreget verdi, «patina» • Miljøskapende verdi • Identitetsskapende/ kontinuitetsskapende verdi • Forbløffelses-/nysgjerrighetsskapende verdi • Symbolverdi <p><i>Dette er verdier som i stor grad ikke er målbare, men mer subjektivt basert.</i></p>
<p>Forsterkende, overgripende forutsetninger som fremmer disse verdiene:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Autentisitet/ekthet/troverdighet • Kvalitet/ vedlikeholdstilstand • Representativitet/sjeldenhet • Bruk 	

Disse kriteriene er i hovedsak knyttet til vurderinger av bygninger, anlegg, tekniske kulturminner med mer. Metoder og kriterier i arbeidet med etterreformatoriske arkeologiske kulturminner utvikles.

2.2 Kriterier for vurdering av nasjonal verdi

I arbeidet med vurdering av verneverdi er det i tillegg til å identifisere verdier også nødvendig å gradere den samlede vurderingen. Hvor store er verdiene, hvor mye betyr kulturminnene for oss? Vektingen av verdiene avgjør betydningen av dem og om de har nasjonal verdi. Til dette brukes et sett kriterier.

Kriteriene er:

- Kulturminnet representerer faser med særlig betydning for historien
- Kulturminnet er knyttet til virksomhet med særlig betydning for historien
- Kulturminnet er av særlig betydning for en eller flere etniske grupper
- Kulturminnet har særlig arkitektonisk og arkitekturhistorisk verdi
- Kulturminnet har særlig betydning som kilde for historien fordi det finnes få eller ingen skriftlige kilder
- Kulturminnet har særlig betydning som ressurs for lokal utvikling og verdiskaping
- Kulturminnets alder og type utløser juridiske virkemidler på nasjonalt plan, se kulturminneloven

Selv om et kulturminne oppfyller kriteriene for nasjonal verdi, er ikke fredning nødvendigvis den mest hensiktsmessige formen for vern. I Meld. St. nr. 35 (2012-2013) legges det vekt på at man i hvert enkelt tilfelle må vurdere nøye om fredning er det riktige virkemiddelet, og om det vil gi de ønskede resultatene.

I utvelgelsen av hva som skal fredes og omfanget av fredningen skal følgende vektlegges, i tillegg til verneverdi:

- sårbare kulturminner, dvs. kulturminner som står i fare for å forsvinne
- tilstanden til kulturminnet og økonomiske rammebetingelser
- eiers ønsker og bruksbehov
- samfunnsmessige avveininger
- formidlingspotensial og offentlig tilgjengelighet
- kulturminner og kulturmiljøer som viser helheter og sammenhenger

2.3 Vern etter plan- og bygningsloven (pbl.)

For å kunne verne og bruke kulturminner, kulturmiljøer og landskap på en god måte, er det nødvendig med funksjonelle og fleksible verktøy.

Plan- og bygningsloven er det viktigste instrumentet og virkemidlet for samfunnsplanlegging. Den er en sektorovergripende lov som legger opp til et system for helhetlig planlegging der arealforvaltning er en viktig del.

Plan- og bygningsloven har to hoveddeler:

- en plandel med bestemmelser om oversiktsplanlegging, bindende arealplanlegging og konsekvensutredninger
- en bygningsdel med bestemmelser om søknadsplikt, kontroll og godkjenning av bygge- og anleggsarbeider med videre

2.4 Avveining av bruk om virkemiddel; pbl og kml

Fredning er det sterkeste virkemiddelet kulturminneforvaltningen har for å sikre at nasjonalt viktige kulturminner blir tatt vare på for ettertiden. Fredning gir et varig vern. Fredning innebærer normalt både muligheter, forpliktelser og begrensninger for eieren og for samfunnet. I Meld. St. nr. 35 (2012-2013) legges det vekt på at man i hvert enkelt tilfelle må vurdere nøye om fredning er det riktige virkemiddelet og om det vil gi de ønskede resultatene. I utvelgelse av konkrete kulturminner og kulturmiljøer for fredning i verneplanarbeidet må kulturminneforvaltningen vurdere om vern etter plan- og bygningsloven er et mer egnet virkemiddel enn fredning.

Avveining av når kulturminner bør fredes etter kulturminneloven eller vernes etter plan- og bygningsloven gjøres hele tiden i kulturminneforvaltningen. Vern etter plan- og bygningsloven vil i større grad kunne ivareta lokalt ansvar og engasjement for kulturminner og kulturmiljøer, blant annet fordi det er større nærhet i verneprosessen og også i forvaltningen og oppfølgingen etterpå. I arbeidet med statlige sektorvise verneplaner (SKE-

prosjektet) er avveininger mellom bruk av virkemidler gjort systematisk. Objekter av nasjonal verdi som er valgt ut for fredning er plassert i verneklasse 1. Verneklasse 2 omfatter nasjonalt/ regionalt/ kommunalt viktige kulturminner og -miljøer som bør sikres vern gjennom regulering etter plan- og bygningsloven. Når kommunene selv verner kulturminner gjennom plan- og bygningsloven, vil dette ofte være tilstrekkelig. Dette vil kunne gjelde for kulturminner av både nasjonal/regional og lokal verdi. Se også 2,1 *Kriterier for fredning etter kulturminneloven*.

3. Effektiv fredningsprosess

3.1 Verneplan som metode

For enkelte temaer ser Riksantikvaren behovet for en mer systematisk tilnærming til utvelgelse av fredningsobjekter. Vi har de siste årene arbeidet mye med verneplan som metode og ser at dette er en god måte å gjennomføre fredninger på. For noen få utvalgte tema vil det være aktuelt å bruke verneplan som metode. Innenfor andre av de prioriterte temaene vil antall fredninger være så begrenset at utarbeidelse av en verneplan ikke vil være hensiktsmessig.



Heisparti til fødeavdelingen: Førde sentralsjukehus er fra 1979 er et av mange anlegg fredet gjennom de statlige landsverneplanene.
Foto: ©Helse Førde HF

Verneplan er en metode der det lages historiske oversikter over et tema, tidsperiode eller en region, slik det er gjort blant annet i det statlige SKE-arbeidet. Metoden identifiserer og prioriterer viktige kulturminner og kulturmiljøer for vern. Oversiktene legger deretter grunnlaget for fredning av utvalgte objekter. Den sikrer at den enkelte fredning bygger på best mulig oversikt og kunnskap, og kan brukes både der tema er omfattende og der tema er avgrenset.

I verneplanarbeidet vil det også bli foretatt en vurdering av hvor det er aktuelt å bruke andre virkemidler enn fredning for å sikre kulturminneverdiene. I mange tilfeller vil dette skje ved hjelp av vern etter plan- og bygningsloven eller ved at kunnskap om et kulturminne sikres gjennom grundig dokumentasjon. Kulturminneforvaltningen vil dokumentere verdier også for kulturminner og kulturmiljøer som ikke fredes gjennom verneplanarbeidet. En anbefaling for hvordan en skal følge opp objekter som ikke prioriteres fredet, bør derfor utarbeides. Dialog med eiere, fylkeskommune og kommune om en videre oppfølging vil være viktig underveis.

Verneplan er ikke et mål i seg selv, men en metode for å velge de viktigste kulturminnene og kulturmiljøene for fredning. Riksantikvaren og regionalforvaltningen skal også samarbeide med relevante kunnskapsinstitusjoner der det er mulig. Fredningsarbeidet skal være et samarbeid mellom Riksantikvaren, regionalforvaltningen, eiere og relevante kunnskapsinstitusjoner.

3.2 Ansvarsfordeling i kulturminneforvaltningen

Riksantikvaren fatter vedtak om fredning i de sakene som regionalforvaltningen sender inn og kan også gjennomføre egne fredningssaker fra varsel om oppstart til vedtak.

Riksantikvaren bidrar med rådgivning og oppfølging i fredningsarbeidet og vil lede arbeidet med konkrete verneplaner.

Den regionale kulturminneforvaltningen har en sentral rolle med hensyn til kunnskap om kulturminnene i egen region og om lokale og regionale politiske prosesser. Etter dialog og avklaring med Riksantikvaren vil regionalforvaltningen forberede fredningssakene fra varsel om oppstart frem til forslag om fredning oversendes Riksantikvaren. Regionalforvaltningen skal også arbeide for å synliggjøre kulturminnenes verdi overfor lokale tiltakshavere og kommuner.

Regionalforvaltningen har ulik organisering og ulike ressurser, og erfaringen med fredningsarbeid er varierende. Det regionale forvaltningsnivået ønsker et tettere, strategisk samarbeid, både på tvers av fylkene og med Riksantikvaren. Som oppfølging av fredningsstrategien vil Riksantikvaren arbeide med å gjøre fredningsprosessen mer smidig og mer forutsigbar. Viktige ledd i dette er utvikling av nye maler og veiledningsmaterieill for fredningssaker. Det skal også utarbeides rundskriv om forpliktende saksbehandlingstid og krav til medvirkning for de berørte.

Riksantikvaren erfarer at det er forskjeller mellom fylkenes dispensasjonspraksis. Riksantikvaren sendte derfor høsten 2013 ut rundskrivet *Enklere og raskere dispensasjonsbehandling av tiltak på byggverk m.v.* av 27.9.2013, med endringer 20.5.2014 (Vinjeerklæringen). Hensikten med rundskrivet er å tilrettelegge for en mer eier- og brukerorientert forvaltning, og at regelverket skal praktiseres likt i alle deler av landet. Kulturminneforvaltningen skal være løsningsorientert i møte med eier og bruker. Gjennom prosjektet «Kunnskapsløftet for kulturminneforvaltningen» arbeider Riksantikvaren også for bedre samordning mellom de ulike delene av kulturminneforvaltningen.

Flere universiteter, høyskoler, museer og forskningsinstitutter arbeider med tema som er sammenfallende eller grenser opp mot kulturminneforvaltningens arbeidsfelt. Det er viktig å utnytte kunnskap som finnes i kompetansetiljøer også utenfor kulturminneforvaltningen, og Riksantikvaren vil utvide samarbeidet med kunnskapsinstitusjoner i fredningsarbeidet.

3.3 Krav til utredning – tilstand, økonomi, samfunnsvurdering/-nytte

3.3.1 Tilstand og samfunnsvurdering/-nytte

Prosesen i fredningsarbeidet skal evalueres i 2015. Det vil bli økt krav til vurderinger og forpliktelse i gjennomføringstid tidlig i arbeidet og i gjennomføringen av fredningssakene.

Før en fredningssak starter skal tilstand vurderes. Er anlegget i slik forfatning at det krever for mye ressurser til å sette det i stand? I løpet av gjennomføringen av en fredningssak skal tilstand dokumenteres igjennom tilstandsregistrering. Tilstand skal omtales som eget tema i vurderingene igjennom fredningsprosessen og i fredningssaken. Nasjonal verdi knyttet mot en samfunnsvurdering skal også inngå i dokumentasjonen og vurderingen.

3.3.2. Kostnader knyttet til en fredningssak

Det er store usikkerheter knyttet til beregning av hva en fredning vil koste. Bygningskategori, bygningens størrelse, tilstand, videre bruk og eventuell bruksendring etter fredning er blant annet forhold som påvirker kostnadene. Riksantikvaren har gjennomført et stort arbeid med å tilstandsregistrere fredete bygninger i privat eie. I november 2014 var det i alt 3362 bygninger i Riksantikvarens bevaringsprogram for fredede bygninger i privat eie (FRIP), inkl. middelalderbygningene. Av disse er 2664 bygninger tilstandsregistrert/har TG (tilstandsgrad), mens 698 bygninger manglet tilstandsregistrert/har ikke TG. Tilstandsregistreringen ble i hovedsak utført 2007 – 2009, men noen fylker startet før for å teste systemet. Det er Norsk Standard NS-EN 16096:2012. Bevaringer av kulturminner. Tilstandsanalyse av fredete og verneverdige byggverk som har vært brukt.

Det er denne registreringen som har gitt oss fakta som ligger til grunn for Riksantikvarens bevaringsprogram for fredede bygninger i privat eie (FRIP).

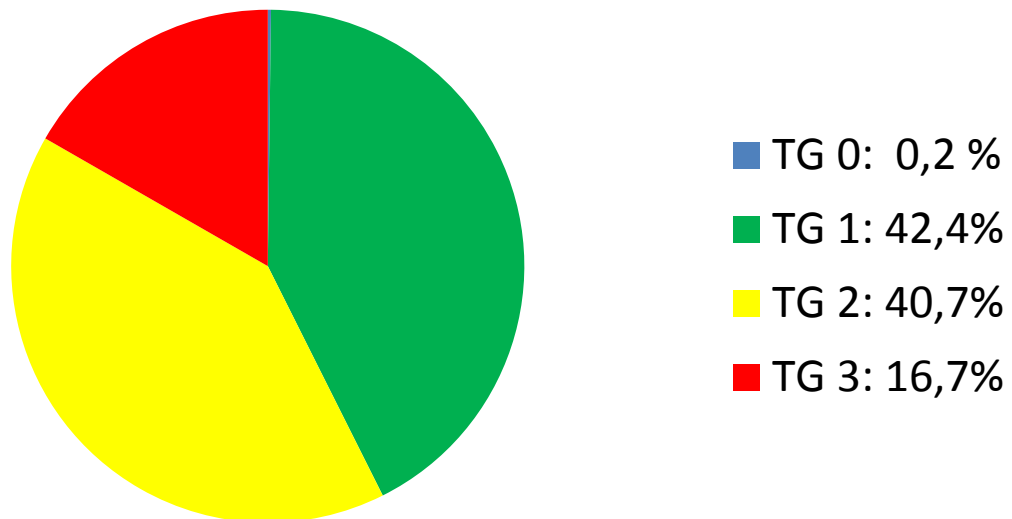
Man må også bestemme seg for hvilke faser i bygningens «videre liv» man skal ta med seg i et slikt regnestykke. Det mest nærliggende er å ta med:

- kostnadene ved å sette bygningen i stand etter antikvariske prinsipper
- og deretter kostnadene ved å holde den i god stand etter antikvariske prinsipper

Et grovt overslag kan gjøres med bakgrunn i erfaringer fra Riksantikvarens bevaringsprogram for fredede bygninger i privat eie (FRIP). Med utgangspunkt i gjennomsnittstilstanden for de tilstandsregistrerte bygningene i Askeladden og gjennomsnittstilskudd for istandsetting kan følgende utregning settes opp:

- 60 % av bygningene i FRIP trenger istandsetting, gjennomsnittlig tilskudd (som må defineres som antikvariske merkostnader) er erfaringsmessig hittil i prosjektet 750.000 kr. for disse bygningene.
- 40 % av bygningene i FRIP er i TG 1 og trenger ikke istandsetting.

Bevaringsprogrammet for fredete bygninger i privat eie: fordeling av tilstandsgrader pr.31.12.2014



Istandsetting av fredete bygninger kan ha svært ulik kostnad. Den gjennomsnittlige merkostnaden for antikvarisk istandsetting av en fredet bygning er beregnet til 750.000 kroner. Utgangspunktet er da en bygning som trenger istandsetting (tilstandsgrad 2 eller 3). Dette kan tas som utgangspunkt for beregning av hva istandsettingskostnadene vil være for bygninger som fredes frem mot 2020. I tillegg til dette er det behov for et vedlikeholdstilskudd på 10 000 kroner pr. bygning pr. år.

Dersom en nylig fredet bygning er i en tilstand som tilsvarer dagens gjennomsnittstilstand i Riksantikvarens bevaringsprogram for fredede bygninger i privat eie (FRIP), betyr det at

antikvariske merkostnader for istandsetting av denne bygningen er $(60/100 \times 750\,000 \text{ kroner}) = 450\,000$ kroner. Kostnaden for det offentlige kan grovt anslås til i underkant av en halv million pr. bygning og 10 000 kroner i året i vedlikehold.

For å eksemplifisere disse overslagene kan vi se for oss at det fra 2015 fredes 10 bygninger i året, over en 10-årsperiode. Til sammen blir det 100 nye fredede bygninger ved utgangen av 2024. Tilskuddene til disse bygningene vil da etter 10 år ha summert seg til $(100 \times 450\,000 + 100 \times 10\,000 \times 5 = 45 \text{ mill.} + 5 \text{ mill.}) = 50$ millioner kroner i løpet av 10 år. Fra 2025 vil det koste 1 mill. kroner pr. år i faste vedlikeholdstilskudd til disse 100 bygningene. På lang sikt (30 år) vil det bli nye runder med istandsetting. Bygningens tilstand ved fredningstidspunktet er helt avgjørende for hvor kostbar fredningen er for det offentlige og for eieren, som kanskje heller hadde revet bygningen hvis den var i dårlig stand og eventuelt bygd noe nytt hvis eieren hadde behov for det.

Mindre nærliggende og langt vanskeligere å estimere er eierens kostnader i form av mulig endring av bygningens markedsverdi; mer tid til å ha kontakt med kulturminneforvaltningen, skrive søknader og få tak i tak i kvalifiserte håndverkere, osv. Dette er det ikke mulig å lage noen enkel kalkyle over.

For forvaltningen vil hver ny fredning bety merkostnader ved å kartlegge, dokumentere og tilstandsregistrere bygningen, gjennomføre selve fredningssaken, og deretter drive saksbehandling.

3.3.3 Gjennomføringstid for fredningssak

Riksantikvarens beregninger fra perioden 2004–2008 viser en gjennomsnittlig gjennomføringstid i ordinære fredningsprosesser på 5 år og 6 måneder.³ Beregningene ble gjort på bestilling av Riksrevisjonen i forbindelse med deres revisjon av Miljøverndepartementet (*Riksrevisjonens undersøkning av korleis Miljøverndepartementet varetek det nasjonale ansvaret sitt for freda og verneverdige bygningar*. Dokument 3: 9 (2008-2009)).

Når ressurser settes inn til målrettet fredningsarbeid bidrar dette til en vesentlig reduksjon av saksbehandlingstiden. Til sammenligning vil verne vurderingene utført som del av det statlige fredningsprosjektet *Statens kulturhistoriske eiendommer* omhandle 13 000 eiendommer og seks millioner kvadratmeter utført på ni år.⁴ I grunnlovsjubileet 2014 ble også flere fredningsprosesser gjennomført på under 12 måneder.

Tallene gitt i avsnittet over synliggjør behovet for en metode som sikrer mest mulig vern på kortest mulig tid for minst mulig ressursbruk. Det viser at fredningsprosesser som ikke er gitt en forpliktende fremdrift ikke blir prioritert. Ved prioritering, forpliktende fremdrift ved oppstart av sak og tilføring av midler er tidslengde på under ett år mulig.

³ Tall fra Riksrevisjonens rapport 2009. Tidsbruken skyldes fortrinnsvis nedprioritering av fredningsarbeid til fordel for andre oppgaver.

⁴ Oppstart i 2002 avsluttes i 2011.

Strategien setter mål om at alle fredningssaker det ikke knytter seg særskilte forhold til bør normalt ta maksimalt 1,5 år. Ingen fredningsprosesser må startes opp uten at det samtidig legges fram en forpliktende fremdriftsplan av det forvaltningsorgan som starter saken.

Hvor mye tid (effektiv arbeidstid) tar en fredningsprosess

I Kulturminneåret 2009 har Riksantikvaren erfart at fredninger som er forankret hos eier og kommune kan gjennomføres med 3 månedersverk. I dette ligger en prosjektorganisering, ca. 150 arbeidstimer og en kostnad pr. sak på ca. 120 000 kroner.⁵

Riksantikvaren har i forbindelse med strategiarbeidet foretatt en erfaringsberegning knyttet til effektiv arbeidsmengde. De enkelte ledd i en fredningssak er tidsmessig beregnet og vår vurdering sammenfaller godt med erfaringene fra Kulturminneåret 2009.

Beregning av tidsbruk knyttet til en fredningssak etter kml. §§15 og 19	
Aktivitet	Dagsverk
Forarbeid	2
Varsel om oppstart	2
Høringsperiode (svare på henvendelser, møter, befaringer etc.)	2
Utarbeidelse av forslag om fredning	25
Offentlig høring, utsendelse av dok.	1
Høringsperiode (svare på henvendelser, møter, befaringer etc.)	2
Oversendelse av dokumenter til kommunestyrebehandling. Saker med merknad	10
Oversendelse av dokumenter kommunestyrebehandling. Saker uten merknad	1
Fylkeskommunenes politiske behandling	2
Oversendelse fra fylkeskommunen til Riksantikvaren	1
Riksantikvarens behandling av forslag (befaring, kontakt med eier, gjøre vedtak)	6
Sum dagsverk i saker med merknad og politisk behandling i fylket	54
Sum dagsverk i saker med merknad	51

Riksantikvaren har gjort en beregning på hvor mye effektiv arbeidstid som gjenstår for å ferdigstille de 135 sakene etter kml. §§15 og 19. Summen er 2807 dagsverk som tilsvarer ca. 12 årsverk.

I tillegg kommer arbeidstid til gjenstående forskriftsfredninger knyttet til de statlige landsverneplanene (KLD, KMD, KUD, Statskog og Statkraft) og gjennomføring av 3 kulturmiljøfredninger (Levanger, Ny Hellesund og Skudeneshavn). Dette har vist seg svært vanskelig å beregne, men om det gjøres et enkelt overslag med 0,5 årsverk pr. LVP og ett årsverk pr kulturmiljøfredning blir dette 5,5, årsverk.

Total tidsberegning blir 17,5 årsverk.

⁵ 115 av disse timene er utført av Nasjonale Festningsverk, kvalitetssikring og oppfølging fra Riksantikvaren anslås å være i underkant av ½ del av dette. Tallene er estimert med en timespris på 800 kroner.

Tabellen under viser beregningen av hvor mye effektiv arbeidstid det er behov for, for å kunne ferdigstille alle pågående fredningssaker etter kml. §§ 15 og 19.

Saker etter kml. §§15 og 19	antall saker RA	antall saker fk	dagsverk	sum dagsverk
midlertidige fredninger	2	0	51	102
varsel om oppstart	5	15	45	900
offentlig høring	5	25	19	570
oversendelse politisk behandling	4	24	7	196
ferdigbehandle /oversende RA	0	16	1	16
fatte vedtak, RA saker + fk saker	84	0	6	504
tinglyse, RA saker + fk saker	102	0	0,5	51
Sum				2339
sum+ 20 % uforutsett				2807
ett årsverk = 1695 timer (kilde SSB)				
2807x7,5:1695= 12,42 årsverk				

3.4 Igangsatte fredningssaker

Riksantikvaren og regionalforvaltningen har i mange år hatt et stort etterslep på gjennomføring av igangsatte fredningssaker etter kml §§ 15 og 19. Gjennom prosjektet *fredningsgjennomgangen* ble det gitt tilskudd til den enkelte fylkeskommune for å ta unna sakene. Ved starten av prosjektet i 2006 var det 119 saker som var startet før 2005. Av disse er 88 saker ferdige pr. 31.12.2014. Fra 2006 er det imidlertid startet opp tilsvarende 119 saker slik at etterslepet først i 2014 ble tydelig redusert.

I 2014 har Riksantikvaren hatt tettere oppfølging av regionalforvaltningen, og antallet pågående fredningssaker har gått ned fra 173 til 135.

3.5 Gangen i en fredningssak

Forslag om å fredet et kulturminne/område/ kulturmiljø kan komme fra private, kommunen, fylkeskommunen, eller Riksantikvaren.

Å gjennomføre en fredning er en arbeidskrevende operasjon, med mange deloppgaver:

- Forarbeid: innhente data om kulturminnet, arkivsøk, og varsling om oppstart av fredning
- Feltarbeid: oppmåling, fotografering, registrering, beskrivelse av det som skal fredes
- Utarbeidelse av et fredningsdokument

Slik er saksgangen:

1. Varsel om oppstart av fredningssak: Kunngjøres i dagspressen og Norsk Lysingsblad
2. Høringsfrist til de som berøres av fredningen, inkl. lokale myndigheter: Minst 6 ukers frist
3. Fredningsdokument/- "forslag om fredning" utarbeides
4. Høring: fredningsforslaget sendes til alle parter som kan bli berørt av fredningen
5. Høringsuttalelser implementeres i fredningsforslaget etter at høringsfristen er utløpt
6. Fredningsforslaget sendes til politisk behandling i kommunestyret med evt. tidsfrist
7. Fredningsforslaget returneres Riksantikvaren med evt. politiske uttalelser til/ vurderinger av forslaget
8. Fredningen vedtas av Riksantikvaren og tinglyses etter tre uker om vedtaket ikke påklages
9. Klagefrist på vedtaket kunngjøres med 3 ukers klagefrist
10. Behandling av evt. klager på Riksantikvarens vedtak oversendes Klima- og miljødepartementet
11. Departementet gjør endelig vedtak
12. Fredningen tinglyses

Riksantikvaren utarbeider dokumentet «Fredningsforslag» som beskriver:

- Omfanget av fredningen, hva den består av (eksteriør/interiør fast/løst inventar, planløsning, konstruksjoner, osv., uteområde)
- Formålet med fredningen, er å sikre de kulturhistoriske verdiene
- Fredningsbestemmelser- Følger av fredningen, konsekvenser. Juridiske forhold
- Bakgrunn for fredningssaken, hvorfor fredes – truet av rivning, regulering, eierskifte, etc.
- Lokalisering og eiendomsforhold, planstatus.
- Kort karakteristikk av kulturminnet. Beskrivelse, autentisitet, endringer, historikk
- Videre saksgang frem til endelig forslag til fredningsdokument
- Vedlegg: Dokumentasjon som kart, tegninger, oversiktsbilder, beskrivelse, historikk, tilstand

For kulturmiljøfredninger vil saksgangen ofte være betydelig mer omfattende, siden dette bl.a. ofte innbefatter flere eiere.

3.6 Oppheving av fredningsvedtak

Å oppheve fredningsvedtak er mulig og har i enkelte tilfeller blitt gjort helt siden 1920-tallet. Den vanligste årsaken bak å oppheve et fredningsvedtak er at objektet har blitt sterkt skadet av brann. Det siste fredningsvedtak som ble opphevet er Synneva Eris hus i Lærdal som brant ned under storbrannen i januar 2014. Det største tapet av fredete anlegg skjedde under andre verdenskrig. Da ble mange fredete anlegg helt ødelagt på grunn av krigshandlinger, for eksempel under bombingene av Kristiansund og brenningen av Finnmark.

I prosjektet Fredningsgjennomgangen meldte noen av fylkeskommunene inn at de ønsket en vurdering av oppheving av fredningsvedtaket for noen bygninger og bygningsanlegg. En slik vurdering ble derfor gjort i fylkene Oppland, Hedmark, Buskerud, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Telemark, Vestfold, Hordaland og Troms. Totalt ble det gjort en vurdering av 38 anlegg.

Prinsipper for vurdering:

- Vedtakets innhold
- Bygningene er vurdert enkeltvis
- Vurdert ihht. kulturhistoriske og arkitektoniske verdi
- Bygningene er vurdert nasjonalt og i forhold til hva som ellers er fredet
- Ombygging/stor endring
- Flytting av bygning vurderes, men tillegges ikke avgjørende vekt
- Dårlig tilstand vurderes, men tillegges ikke avgjørende vekt

Som et resultat av dette arbeidet ble fredningen for 17 anlegg opphevet i 9 fylker, dette utgjorde 22 bygninger. I tillegg til dette ble interiøret opphevet for en bygning.

Problemstillingen om oppheving av fredningsvedtak er relevant i arbeidet med fredning, men det krever nærmere vurdering av kriterier, utfordringer og konsekvenser. Aspekter som er relevant i vurderingen er spekulering i forfall og økning i ulovlige endringer i den hensikt å få fredningen opphevet. Samtidig kan det være en positiv effekt å få gjort en kvalitetsheving av listen ved å ta bort objekter som ikke lenger har nasjonal kulturminneverdi.

Erfaring fra fredningsgjennomgangen viser at skal dette gjøres i et større omfang vil det kreve en tydelig systematikk, dokumentasjon, vurdering. Det må defineres et nivå og settes kriterier for valg. Erfaring fra fredningsgjennomgangen viser også at av det totale antallet anlegg som ble fredet fra 1923-1979 er ca. 25 % gått tapt. De fleste tap skyldes brann og sterkt forfall.

I Danmark har Kulturstyrelsen gjort dette i større skala og det vil sannsynligvis være nyttig for Riksantikvaren å dra veksler på deres erfaringer.

3.7 Evaluering av kulturmiljø

I fredningsstrategien er det bestemt at det skal gjøres en evaluering av de etablerte kulturmiljøfredningene. Alle kulturmiljøene skal gjennomgås, det er ni kulturmiljø som er fredet i perioden 1998-2014;

- Havrå, fjordgårdsanlegg, klyngetun i Hordaland (vedtatt 1998)
- Utstein kulturlandskap med klosteranlegg, Rogaland (vedtatt 1999)
- Neiden, skoltesamisk bosetting og kapell i Finnmark (vedtatt 2000)
- Kongsberg sølvverk, gruveanlegg i Buskerud (vedtatt 2003)
- Sogndalstrand kysttettsted basert på sjøbruk og jordbruk, Rogaland (vedtatt 2005)

- Birkelunden byområde, Oslo (vedtatt 2006)
- Sør-Gjæslingan fiskevær, Nord-Trøndelag (vedtatt 2010)
- Bygdøy kongelig eiendom, folkepark, museum, rekreasjonsområde, Oslo (vedtatt 2012)
- Tinfos, industrimiljø, Telemark (vedtatt 2014)



Sør-Gjæslingan i Nord-Trøndelag: Kulturmiljøet ble fredet i 2010 for å ta vare på det særegne fiskeværet som kilde til kunnskap og opplevelse for dagens og framtidens generasjoner. Foto: Kjell Andresen © Riksantikvaren

3.8 Levangermodellen og Skudeneshavnmodellen

I arbeidet med kulturmiljøfredningen for Levanger i Nord-Trøndelag valgte man etter hvert å organisere arbeidet på en annen måte enn man tradisjonelt har gjort for fredning av kulturmiljø.

Nytt med «Levangermodellen» har vært å sørge for sterkere lokal forankring og medvirkning, samt å knytte verdiskaping tettere på fredningsprosessen. Et hovedmål for Riksantikvaren har vært å tydeliggjøre at fredningen gir muligheter til verdiskaping og økonomisk vekst. Fredningsarbeidet har samtidig blitt organisert som prosjekt med en forpliktende fremdrift. I dette ligger at Riksantikvaren satte av midler til å ansette en person til å arbeide med saken på heltid ett år i 2013. I tillegg har det også blitt satt av midler til gjennomføring av prosjekt på budsjett (midler til reisevirksomhet/møter, trykking av dokumenter etc.).

Personen som ble ansatt til å arbeide med saken har vært prosjektleder. Ut over dette har det vært en arbeidsgruppe bestående av personer fra Riksantikvaren, kommunen og fylkeskommunen. Arbeidsgruppa har hatt månedlige møter. Denne måten å arbeide på har vist seg å være svært resultatbringende. Prosessen er sikret fremdrift, samt at med et slikt partnerskap gjøres saken godt kjent for alle involverte og for lokalsamfunnet.

En tilsvarende prosjektorganisering blir benyttet i arbeidet med kulturmiljøfredningen for Skudeneshavn på Karmøy i Rogaland i 2015. I tillegg til den ordinære

prosjektorganiseringen, vil man i arbeidet også omfatte temaene brannsikring og verdiskaping. Arbeidsgruppe/referansegruppe blir dermed utvidet til å omfatte fagpersoner for disse temaene. Ved å samarbeide om et løft for flere temaer vil en kunne dra mer nytte av ressursene. Brannsikring er viktig å arbeide med i tette trehusmiljø og det finnes tilskuddsmidler til dette hos Riksantikvaren. I et arbeid med verdiskaping er målet å se hvordan kulturmiljøet i Skudeneshavn kan brukes som grunnlag for styrking av næringslivet i området.

4. Samarbeid mellom eiere og kulturminneforvaltning

St.meld. nr. 16 (2004-2005) og Meld. st. nr. 35 (2012-2013) slår fast at det er behov for å styrke eiernes, de frivillige organisasjonenes og kommunenes deltakelse og medvirkning i beslutningsprosesser etter kulturminneloven.

Eiere av fredete bygninger og anlegg kan deles i to hovedgrupper:

- private eiere (privatpersoner, stiftelser, firmaer, foreninger, m.m.)
- offentlige eiere (stat, fylke og kommune)

De private eierne er en stor og variert gruppe, fra enkeltpersoner, sameier, ulike selskaper og foretak til stiftelser, organisasjoner, foreninger/forbund. Riksantikvaren målsetting er en bedre balanse mellom plikter og rettigheter for alle eiere av fredete kulturminner.

Eierne har viktig kunnskap om egne kulturminner og representerer en betydelig ressurs i fredningsprosessen. De gjør en uvurderlig innsats for å sikre kulturarven, og fredning skal tilstrebe partnerskap mellom eier og forvaltningsmyndigheter. Vedtak som fattes skal i hovedsak baseres på enighet mellom kulturminneforvaltningen og eier/bruker.

Riksantikvaren arbeider for en løsningsorientert kulturminneforvaltning hvor man tar hensyn til hvilke konsekvenser en fredning får for samfunnet og for eieren både praktisk og økonomisk. I tilfeller der både eieren og kommunen er imot fredning, skal det foreligge tungtveiende grunner for å gjennomføre fredning.

4.1 Eierne i fredningsprosessen

I arbeidet med nye fredninger setter kulturminneloven rammene for den formelle medvirkningen som berørte parter skal ha i prosessen. Riksantikvaren ønsker at eiere involveres tidligere og bredere enn det som følger av kulturminneloven.

For en privat eier er det sannsynligvis første og eneste gang han/hun deltar i en fredningsprosess. Det er viktig at kulturminneforvaltningen er tydelig på eiernes rettigheter, muligheter og ansvar i løpet av fredningsprosessen. Alle eiere og berørte parter må involveres tidlig. Regionalforvaltningen har i dag ulik praksis, og dialogen og samarbeidet med eiere i fredningsprosesser varierer. Det skal være et krav om omforent fremdriftsplan og saksbehandlingstid ved oppstart av fredningssaker. For den enkelte eier er det vesentlig at fredningsprosessen er forutsigbar og kan gjennomføres innenfor en planlagt tidsramme. God dialog om blant annet fredningsomfang vil kunne sikre gjenbruk av fredete bygg og

anlegg i privat eie og effektivisere/ minimalisere nødvendig saksbehandling i forbindelse med videreutvikling av den fredete bygningsmassen.

Offentlige eiere vil som regel ha bedre kunnskap enn de private, om både fredningsprosessen og de forpliktelsene som en fredning medfører. Men også her vil tidlig og tydelig dialog være avgjørende for en god prosess.

4.2 Prosess med eiere ved registrering/erklæring om automatisk fredet kulturminne

Etter kulturminneloven er noen typer kulturminner direkte fredet ved lov. Det er kulturminneforvaltningens oppgave å registrere bygninger og annen eiendom som er automatisk fredet. Dette gjelder kulturminner som er fra før år 1537 og samiske faste kulturminner som er eldre enn 100 år, jf. kulturminneloven § 4. Det samme gjelder stående bygninger fra perioden 1537-1650 som Riksantikvaren har erklært fredet.

Kulturminneloven legger ikke opp til en partsprosess i slike saker på samme måte som fredning gjennom enkeltvedtak (kulturminneloven § 22). Riksantikvaren vil likevel utarbeide standardiserte rutiner for bedre orientering og dialog med eier om slike nye fredninger. Ikke minst skal også slike eiere få klargjort sine rettigheter. Når det gjelder registrering av automatisk fredet samisk bygning skal forholdet mellom bygningenes vernekategori og fremtidige forvaltning beskrives nærmere i samarbeid med Sametinget.

4.3 Etter fredningsgjennomgangen

Bygninger og anlegg som ble fredet før 1979 har vært besøkt i forbindelse med Fredningsgjennomgangen. Fredningsgjennomgangen har blitt gjennomført fylkesvis i perioden 2006-2014. Hensikten har vært sammen med eier å tydeliggjøre hva fredningen omfatter. Fredningsgjennomgangen ble ferdigstilt i 2014 med Oppland som siste fylke. For alle fylker unntatt Oppland, har Riksantikvaren høsten/vinteren 2014 gjennomført en kvalitetssikring for å påse at gjennomgangen uttrykker en omforent avklaring med eier. Kvalitetssikringen har omfattet presiseringsdokumentet den enkelte eier har fått for sine bygninger, lagring av interiørbilder tatt av bygningene og spørsmålet om tinglysning av presiseringsdokumentet, Kvalitetssikring av fredningsgjennomgangen for Oppland vil gjennomføres i løpet av 2015.

Fredningsgjennomgangen har i en del tilfeller frembragt spørsmål og problemstillinger som ikke har fått sin avklaring gjennom prosjektet. Noen eiere har ikke minst etterlyst en bedre presisering av hvilke faste interiører som har verneverdi, spesielt der interiøret er endret etter fredningstidspunktet. Riksantikvaren vil derfor påse at de behov og spørsmål som eier har rundt sin fredete eiendom, uavhengig av om de har kommet opp i forbindelse med Fredningsgjennomgangen eller ikke, blir systematisk fulgt opp av regionalforvaltningen fra og med 2015.

4.4 Kompetanse og rådgivning

Kulturminneforvaltningen har i mange tilfeller stor kunnskap om den fredede bygningen eller anlegget. Ofte kan dette supplere eiers egen kunnskap. Kulturminnets historie er ofte godt dokumentert, det gjelder også ulike endringer frem til vår tid. I tillegg har kulturminneforvaltningen en betydelig teknisk, kulturhistorisk og arkitekturfaglig kompetanse, som kan være nyttig i forbindelse med vedlikehold, istandsetting og planer for endret bruk og nødvendige tilpassinger. Forvaltningens kompetanse skal omsettes i aktiv rådgivning overfor eierne.

4.5 Vern gjennom bruk

En fredning skal ikke hindre en videre bruk. Tvert imot bør det i fredningssaker vurderes hvordan en skal ivareta betingelser for fortsatt eller endret bruk av kulturminnet. I en bygning som fredes har som regel ikke alle rom like stor kulturminneverdi. Behovene for fremtidige endringer varierer også med typen rom. Disse forholdene skal innvirke på hvor strengt de ulike delene av en bygning forvaltes. En differensiert fredning og forvaltning vil gjøre det lettere for eierne å ha et fremtidsrettet perspektiv for bruk av den fredete eiendommen. Kulturminneforvaltningen skal gi eierne de avklaringene de trenger.

4.6 Bedre forsikringsforhold

Flere eiere har vanskeligheter med å få forsikret sin fredete bygning, eller de opplever urimelig høye forsikringspremier på grunn av fredningen. Dette skjer til tross for at Riksantikvaren i brev til finansnæringen har garantert dekning av antikvariske merutgifter ved delskade. Det er ikke grunnlag for å hevde at den fredete bygningsmassen er mer utsatt for eksempelvis brann enn andre bygninger fra samme tid som ikke er fredet. Tvert imot har fredete bygninger en særskilt oppfølging fra brannmyndighetene, og mange av disse bygningene har både alarm- og/eller slukkeanlegg.

Riksantikvaren vil ta ytterligere initiativ til å forbedre forsikringsvilkårene for eiere av fredete bygninger.

4.7 Økonomiske støtteordninger

Kulturminneforvaltningen (direktorat og regionalforvaltning) skal være en pådriver for å sikre eierne bedre økonomiske rammevilkår for å bevare de fredete kulturminnene og kulturmiljøer, selv om ansvaret her påhviler det politiske nivå for stat, fylke og kommune.

Eiere av fredete bygninger og anlegg kan få dekket antikvariske merutgifter i dispensasjonssaker og motta tilskudd til istandsetting og vedlikehold. Stortinget bestemte i 2005 at fredete kulturminner må være sikret og ha et ordinært vedlikeholds nivå innen 2020. Denne målsetningen opprettholdt Stortinget i 2013. Riksantikvaren har et eget bevaringsprogram for fredete hus i privat eie med budsjettkapittel post 71 til dette. Tilskuddsmidler blir fordelt fylkesvis og det enkelte tilskudd blir fastsatt av regionalforvaltningen. I realiteten dekker de statlige tilskudd mellom 50 og 70 % av istandsettingskostnadene i det enkelte prosjektet.

I dag er det ingen avgifts- eller skattefordel for eiere av fredete hus, i motsetning til i Danmark og Sverige. Er bygningen omfattet av eiendomsskatt, kan kommunen fritta for slik skatt, dersom bygningen er av «historisk verdi». Riksantikvaren oppfordrer alle landets kommuner til å gi fritak for eiendomsskatt til eiere av fredete bygninger. En enstemmig energi- og miljøkomite uttrykte i Innst. 499S (2012-2013) at de økonomiske incentiver for fredete hus må forbedres. Størrelsen på tilskudd over statsbudsjettet og spørsmålet om å innføre skatte- og avgiftsfordel for private eiere av fredete bygninger er et politisk anliggende.

Riksantikvaren vil være en aktiv pådriver for best mulige økonomiske støtteordninger for å sikre istandsetting og godt vedlikehold av vår fredete bygningsmasse.