



Arkivnr: 2014/673-1
Saksbehandlar: Per Morten Ekerhovd, Elizabeth Warren

Saksframlegg

Saksgang

| Utval | Saknr. | Møtedato |
|---------------------------|--------|------------|
| Kultur- og ressursutvalet | | 21.01.2014 |
| Fylkesutvalet | | 30.01.2014 |

Prosjekt – Kulturminneplan i kommunane 2013 – 2016 (KIK)

Samandrag

Fylkesutvalet gjorde våren 2013 vedtak i sak 58/13 om at alle kommunar i Hordaland skal ha ein kulturminneplan innan utgangen av 2015, og at kommunane sin kompetanse på fagområdet skal utviklast. Dette er ambisiøst sett i lys av at berre ni kommunar i Hordaland har vedteke slik plan. Den eldste er frå 1998 og moden for rullering, den nyaste vart vedteken i mai 2013. Målet er seinare sett til 2016.

Som eit av tiltaka i det nasjonale *Kunnskapsløftet* på kulturminneområdet har Riksantikvaren invitert fylkeskommunane til å utarbeide prosjekt for å utvikle lokal kulturminnekompetanse og styrkje satsing på lokalt kulturminnevern. I 2013 løyvde Riksantikvaren 1 million kroner til styrking av kulturminnekompetansen i kommunane i Hordaland. Midlane frå Riksantikvaren er meint som delfinansiering for registrering og utarbeiding av kulturminneplanar og er også støtte til fylkeskommunen for å gjennomføre prosjektet. Etter søknad frå kommunane har Hordaland fylkeskommune fordelt midlar frå Riksantikvaren til registrering og utarbeiding av kulturminneplanar i 8 kommunar i 2013.

For å skreddersy satsinga har Hordaland fylkeskommune utarbeida prosjektet *Kulturminneplan i kommunane 2013-2016*. Statleg løyving frå Riksantikvaren kombinerast med fylkeskommunal og kommunal kompetanse og midlar. Prosjektet går over 4 år, med føresetnad om løyving frå Riksantikvaren på ein million kroner kvart år i 3 år. I løpet av prosjektperioden skal alle kommunar i Hordaland som ikkje har ein kulturminneplan, eller som har eldre kulturminneplanar, takast opp i prosjektet. Samarbeid mellom stat, fylkeskommune, kommunar, museum og frivillige vert styrka, slik at god lokal forvaltning av kulturminne vert utvikla. Aktuelle tiltak er opplæring, registrering, planarbeid, skjøtsel og formidling. Hordaland fylkeskommune vil bidra med kr 100 000,- til kvar av kommunane for å utarbeide ein kulturminneplan. Hordaland fylkeskommune vil bruke prosjektet til å styrkje samarbeidsmodellen fylkeskommune – kommunar – museum. Musea som fagleg ressurs i lokalsamfunna er mellom anna heimla i Regional plan for museum.

I Årsbudsjett 2014 / Økonomiplan 2014-2017 har fylkestinget lagt inn årleg ramme på 1 mill. kr til formålet i kvar av dei neste tre åra.

For nærare omtale av prosjektet, sjå vedlagte prosjektplan.

Forslag til innstilling/vedtak/avgjerd

1. Fylkesutvalet sluttar seg til innhaldet og satsinga og vedlagte prosjektplan for prosjektet Kulturminneplan i kommunane 2013-2016.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Anna Elisa Tryti
fylkesdirektør kultur og idrett

Saksfremlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Fylkesrådmannen, 09.01.2014

Bakgrunn

Tap av kulturminne

Hordaland er mellom anna kjenneteikna ved dei sterke demografiske endringane med høg vekst i Bergensregionen og i kystkommunane. Fylket har mange nasjonale kulturminne: verdsarv, freda kulturminne, eit særmerkt landskap og viktig kystkultur. Vern og utvikling av desse ressursane må speglast i ein regionalt tilpassa kulturminnepolitikk.

Ein stor del av forvaltningssakene i fylkeskommunen er planar og tiltak i vekstområda i fylket. Høgt tap av kulturminne skjer i stor grad i dei av kommunane som ikkje tek kulturminneansvar, ikkje har kulturminneplanar, der ein ikkje avklarar interesse motsetnader på førehand eller ikkje handsamar sakene etter gjeldande lovverk. Ein kan også identifisere tap av kulturminne som er skulda av fråvær av vekst eller endringar i næringsgrunnlaget – kommunar med folketalsnedgang har eigne utfordringar. Attgroing, forfall av landbruksbygningar eller nedlegging av industri er slike døme.

Konsekvensen av desse prosessane er at mange kommunar taper store mengder kulturminne på kort tid. Etter førebelse undersøkingar gjort av Hordaland fylkeskommune og Riksantikvaren for SEFRAK-registrerte bygningar (før 1900) ligg årleg tap i Hordaland vesentleg høgare enn det nasjonale måltalet på 0.5 % /år. For Hordaland som heilskap er ein langt frå å nå dei dei politisk vedtekne måla for kulturminnevernet.

Kulturminnevern som fag- og politikkområde i kommunane

Kommunane er primær styresmakt for alle plan- og byggjesaker og har brei kompetanse på sine forvaltingsoppgåver. Plan- og bygningsloven er det lokale styringsverktøyet for kulturminne og kulturlandskap, og kommunane har dermed også ansvar for dei fleste kulturminna som del av den lokale arealpolitikken.

Dersom ein skal ha ei berekraftig kulturminneforvaltning er det avgjerande at kommunane handterer dette feltet skikkeleg. Statistikk over tap av kulturminne i Hordaland stadfestar at dette ikkje er tilfelle. For kulturminne med regional eller nasjonal verdi, der staten og fylkeskommunen er mynde, er tapsprosenten låg. For lokale kulturminne der kommunane har avgjerdsmynde er tapstala urovekkjande høge. Mellom mange oppgåver i kommunane vert kulturminne ofte sett på som eit perifert saksfelt. I tråd med nasjonale målsettingar er det likevel viktig at ein i større grad gjer kulturminne til ressursar for lokal verdiskaping og samfunnsutvikling. Her er det behov for å støtte kommunane og lokale kompetansmiljø slik at kulturminne vert premisser i forvaltning og utvikling.

I arealsaker kan fylkeskommunen reise motsegn til planar i kommunane. Samanlikna med talet på saker som fylkeskommunen handsamar er talet på motsegner lavt, men det i seg sjølv ikkje ønskjeleg å bruke dette verkemiddelet. Dei fleste av motsegnene er kurante å rydde opp i, men kan også vere symptom på at kommunen ikkje har utvikla kulturminnevern som eit eige politikkområde. At mange av kommunane ikkje har teke stilling til kulturminne i eige planverk er mellom dei viktigaste årsakene til konflikt mellom vern og utvikling, bruk av motsegn mv.

Manglande kulturminneplanar for mange kommunar.

Som regional kulturminne- og planstyresmakt arbeider Hordaland fylkeskommune for å stimulere til at kulturminne vert integrert i ei heilskapleg samfunns- og arealplanlegging. Tap av kulturminne må reduserast samtidig som dei vert ein innsatsfaktor i lokal samfunnsutvikling. Gode kommunedelplanar for kulturminne med lokal eigarskap er eit viktig reiskap for å få dette til.

Fleirtalet av kommunane i Hordaland manglar slike planar. Ein del har vedteke å utarbeide slike i vedtekne planstrategiar i 2012-2016. Osterøy, Eidfjord, Fitjar, Sveio, Vaksdal, Radøy, Øygarden, Ullensvang og Kvam har alle sett oppstart av kommunedelplan kulturminne i perioden 2013-2014. Andre kommunar har ikkje meldt oppstart av kommunedelplanar, eller har ikkje slutført igongsett arbeid (sjå oversyn).

Gode register over kulturminne er grunnlag for å velje ut og verdsetje kulturarven. Nasjonale register er viktig styringsinformasjon for kommunane og fylkeskommunen. Kommunane har svært ulik kompetanse, noko som kan forklare dei kommunale planane som kjem på høyring til fylkeskommunen og som er i konflikt med kjente nasjonale kulturminne, td arkeologi.

Reduserte tap krev utvikling av kompetanse i kommunane

Kommunane er den viktigaste av dei tre forvaltingsnivåa i høve dei fleste samfunnsområde – også kulturminne. Kommunal forvaltning er tufta på sterk lokal kjennskap og grunnleggjande kulturminnekompetanse i kommunane er heilt avgjerande for å nå dei nasjonale målsettingane på feltet.

Redusert tap krev at kulturminne vert premissar i dei relevante offentlege prosessane som kommunane styrer. Kulturminnevern er i stor grad avhengig av spesialistkunnskap, men dette har dei fleste kommunar ikkje rammer til å prioritere. Hordaland fylkeskommunen bør difor satse på å støtte opp under lokal kompetanse. Fylkeskommunen skal vere støttespelar og tilby ressursar som kan utvikle det kommunale arbeidet med kulturminne, til dømes ved tilrettelegging av informasjon og opplæring tilpassa kommunane sine behov.

Lita interesse for kulturminnevern som politikk- og forvaltingsområde i kommunane skuldast at ein i stor grad legg ansvaret for handtering av lokale saker over på regionale styresmakter. Dette er ikkje ein konstruktiv praksis. Heilskapen i dette feltet kan styrkast vesentleg ved å prioritere kulturminnevern i partnerskap.

For regionalforvaltninga er det viktig å være ansvarleg i forhold til sitt lovheimla myndesoppdrag. Kommunane bør så langt som råd få tidlege og tydelege svar i alle relevante plan- og byggjesaker, mellom anna i oppstartsfasen, obligatoriske planforum, synfaringar, arkeologiske registreringar og offentleg ettersyn. Det er viktig at både kommunar og fylkeskommune er proaktive i planprosessane, og at kommunane kan gjere aktiv bruk av fylkeskommunen for å løyse kulturminnefaglege utfordringar. Her ligg eit stort potensiale for forenkling og effektivisering av kompliserte prosessar.

Kommunane sitt arbeid med kulturminneplanar

Ein kulturminneplan seier noko om kva kulturminne som ligg i kommunen og tek stilling til korleis ein skal ta vare på dei. Gode kulturminneplanar er effektive verktøy for å redusere uønskte tap av kulturminne, for å senke talet på motsegner frå fylkeskommunen til kommunale tiltak, og for å styrkje den lokale eigarskapen til kulturminnevernet. Slike planar gjev eit meir forutsigbart kulturminneregime og alle kommunar bør ha planar som legg tydelege rammer kulturminna sine.

Ein kommunedelplan for kulturminne er eit viktig reiskap for kommunen i forvaltning av alle kulturminne, og eit verktøy for å vurdere korleis kulturminne kan nyttast innanfor satsingsområde som reiseliv, utdanning, fysisk miljø, marknadsføring, utvikling av attraktive tettstader og identitetsskaping i kommunen. Ved forvaltning av plan- og bygningslova er det naudsynt at kommunen har ein oversikt over kulturminna.

Fylkeskommunen skal vere ein støttespelar for det lokale kulturminnearbeidet. Det er viktig at fylkeskommunen legg til rette for dei kommunane som skal starte opp arbeid med kommunedelplanar for kulturminne. Kommunar som er i gang er prioriterte samarbeidspartnarar, saman med dei kommunane som skal rullere eldre kommunedelplanar. Det er mogeleg å sjå for seg at vedtekne kulturminneplanar kan gje grunnlag for ei partnerskap/avtaler med kommunane om ei ansvarsdeling for kulturminne av lokal interesse, vurdert ut frå kommunane sine ressursar og behov. Desse kommunane vil dermed få større handlingsrom på dette saksfeltet.

Leggje til rette for bruk av digitale kulturminneregister i kommunane.

Digitale register over kjende kulturminne skal vere enkle og førutseielege og gjere det enklare for kommunane å utarbeide arealplanar som ikkje er i konflikt med kulturminne med regional eller nasjonal verdi. Her må kommunane sin bruk av offentlege register styrkast. Det same gjeld etablering av enkle lokale register med oversyn over lokale kulturminne.

Strategiar - samandrag:

1. Redusert tap av kulturminne – styrka kompetanse i kommunane
2. Betre samarbeid mellom fylkeskommunen og kommunane – mindre motsegner og vekt på dialog
3. Styrkje kommunane sitt arbeid med kulturminneplanar.
4. Leggje til rette for bruk av digitale kulturminneregister i kommunane.

Samspel stat, fylkeskommune, kommune

Kulturminneplan i kommunane 2013 – 2016

I 2010 lanserte Riksantikvaren prosjektet Kunnskapsløftet - ei langsiktig satsing med mål om å sikre ta betre vare på freda og verneverdige kulturminne. Satsinga er mellom anna ein respons på kritikken Riksrevisjonen retta mot resultatstyringa i kulturminnevernet (Sjå dokument nr. 3:9, 2008-2009, Miljøverndepartementets ivaretagelse av det nasjonale ansvaret for fredete og verneverdige bygninger).

Eit viktig tiltak er styrking av kulturminnekompetansen i kommunane inkl registrering og kartfesting av kulturminne og utarbeiding av kulturminneplanar. Fylkeskommunen har ei sentral rolle gjennom tilrettelegging, utarbeiding av samarbeidsmodellar, kunnskapsformidling og rådgjeving. Intensjonane i Kunnskapsløftet er handsama av fylkesutvalet i sakene *Prioriteringer for kulturminneforvaltninga 2011, 2012 og 2013*.

Fylkesutvalet gjorde våren 2013 vedtak i sak 58/13 og sette ei målsetting om at alle kommunar i fylket skal ha ein kulturminneplan innan utgangen av 2015. Frist vart sett til 2016 gjennom vedtak i fylkesutvalet i sak 244/13. Dette er framleis ei ambisiøs målsetting. Per i dag har ni av 33 kommunar slike planar, dei eldste av desse er frå 1998 og såleis mogen for rullering. Den nyaste er Samnanger som vedtok kommunedelplan for kulturminne i mai 2013.

Som ei oppfølging av fylkesutvalet sitt vedtak søkte Hordaland fylkeskommune i 2013 Riksantikvaren om statleg stønad til ei satsing i Hordaland og la mellom anna vekt på samarbeidsmodellen mellom fylkeskommune, musea og kommunane. 17. 04. 2013 løyvde Riksantikvaren ein million kroner til tiltak i Hordaland; kr 800 000,- til åtte kommunar (Austrheim, Eidfjord, Fjell, Kvinnherad, Radøy, Sund, Ulvik og Øygarden) og kr 200 000,- til fylkeskommunen. Til saman søkte fjorten kommuner om støtte. Sveio, Fitjar, Stord, Odda, Vaksdal har tidlegare fått støtte frå fylkeskommune og/eller Riksantikvaren i arbeid med kulturminneplaner. Desse midlane utgjer den økonomiske startkapitalen i prosjektet som skal støtte opp om lokal kulturminnekompetanse og gjev høve til nye og effektive samarbeid som femner styresmaktene i stat, fylkeskommune og kommunar. Vilkår for tilskotet frå Riksantikvaren er:

- Kommunane har plan for gjennomføring av kulturminneregistreringar.
- Politisk vedtak om utarbeiding av kulturminneplan.
- Krav om innlegging av kulturminneregistreringar i Kulturminnesøk eller andre baser som kan utveksle data med Kulturminnesøk.
- Det skal sendast rapport til fylkeskommunen.

Prosjekt Kulturminneplan i kommunane 2013 – 2016 (KIK)

Etablering av prosjekt

For å styrkje satsinga, etablerer Hordaland fylkeskommune eit tidsavgrensa prosjekt frå 2013-2016 i samråd med kommunar og statlege styresmakter: *Kulturminneplanar i kommunane 2013-2016*. Styrka kommunal kulturminnekompetanse skal redusere tap av lokale kulturminne og bidra til at kommunane tek i

bruk kulturminne som ressursar for oppleving, kunnskap og verdiskaping. Gode kulturminneplanar bidreg til meir førutseieleg forvaltning og kommunane får dermed større lokalt handlingsrom på arealplanfeltet. Prosjektet skal styrkje samarbeidet mellom stat, fylkeskommune, kommunane og musea om opplæring, registrering, planarbeid, skjøtsel og formidling. Kulturminna skal sikrast god lokal forvaltning.

Prosjektet er tenkt over 3 år, med føresetnad om løyving frå Riksantikvaren på ein million kroner kvart år, med fordeling 200 000 kroner til fylkeskommunen og 800 000 kroner til kommunane. I samband med handsaming av Årsbudsjett 2014 / Økonomiplan 2014-2017 har fylkestinget vedteke årleg ramme på 1 mill. kr til formålet dei neste tre åra.

I løpet av prosjektperioden skal dermed alle kommunane i Hordaland som ikkje har ein kulturminneplan, eller som har eldre kulturminneplanar, delta i prosjektet. (Sjå vedlagte prosjektplan).

Framlegg til budsjett:

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|
| <i>SEFRAK digitalisering</i> | | 200 000 | 200 000 | 200 000 |
| <i>Kurs/verkstad</i> | 100 000 | 200 000 | 200 000 | 200 000 |
| <i>Arbeidskraft (årsverk)</i> | | 1 500 000 | 1 500 000 | 1 500 000 |
| <i>Støtte til kommunane</i> | | 1 000 000 | 1 000 000 | 1 000 000 |
| <i>Støtte frå RA til fylkeskommune</i> | 200 000 | 200 000 | 200 000 | |
| <i>Støtte frå RA til kommunane</i> | 800 000 | 800 000 | 800 000 | |
| Samla kostnad | 1 100 000 | 3 900 000 | 3 900 000 | 2 900 000 |

Framlegg til finansiering:

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|
| HFK: Sefrak-digitalisering | | 200 000 | 200 000 | 200 000 |
| Riksantikvaren: <i>Regional kulturminnekompetanse</i> | 200 000 | 200 000 | 200 000 | 200 000 |
| Riksantikvaren: <i>kommunal kulturminneregistrering</i> | 800 000 | 1 000 000 | 1 000 000 | |
| HFK: Ressursbruk – 2 årsverk | 100 000 | 1 500 000 | 1 500 000 | 1 500 000 |
| HFK: Budsjettløyving | | 1 000 000 | 1 000 000 | 1 000 000 |
| Samla finansiering | 1 100 000 | 3 900 000 | 3 900 000 | 2 900 000 |

I tillegg kjem innsatsen i kvar einiskild kommune og frivillige i samband med registrering og planarbeid.