

GRETE LILLEHAMMER

Øyets lyst er sist til å knekkes

Hvordan er hensynet til kulturmiljø og landskap ivaretatt ved revisjonen av plan- og bygningsloven?



AM-Profil 3

Arkeologisk museum i Stavanger
Museum of Archaeology, Stavanger

Redaksjon/Editorial office:

Arkeologisk museum i Stavanger
Museum of Archaeology, Stavanger

Redaktør av serien/Editor of the series:

Lotte Selsing

Redaktør av dette volum/Editor of this volume:

Lotte Selsing

Redaksjonssekretær/Editorial secretary:

Tove Solheim Andersen

Redaksjonsutvalg/Editorial board:

Tove Solheim Andersen

Arne Johan Nærøy

Einar Solheim Pedersen

Lotte Selsing

Utgiver/Publisher:

Arkeologisk museum i Stavanger

PO Box 478

N-4002 STAVANGER

NORWAY

Tel.: (+47) 51846000

Fax: (+47) 51846199

E-mail: ams@ark.museum.no

Stavanger

07.07.2005

ISSN 2387-5437

ISBN 82-7760-116-6

Forside:

Kunnskap er grunnlaget for forståelse. Det kan være vanskelig å forstille seg forhistoriske hus ut fra stolpespor i undergrunnen. I forbindelse med Hundvågprosjektet i Stavanger ble et langhus fra romertid rekonstruert tredimensjonalt ved å vise prinsippet for reisverket på arrangementet «Åpen dag» i 2001.

Foto: Arkeologisk museum i Stavanger.

Front page:

Cultural perception is based on knowledge. Perceiving prehistoric buildings only on the basis of postholes traced in the ground is difficult for the public. In 2001 at the public outreach event "The Open Day" arranged in relationship with the ongoing archaeological excavations at Hundvåg, Stavanger, a three-dimensional structure forming the skeleton of a longhouse from the Roman Age was erected to demonstrate the principle of the building system. Photo: Museum of Archaeology, Stavanger.

Abstract

Lillehammer, G. 2005: **What gives Pleasure to the Eye is the last to die? The Care taking of the Cultural Environment and Landscape through the Revision of the Norwegian Planning and Building Act.** *AM-Profil* 3, 10 pp., Stavanger. ISSN 2387-5437, ISBN 82-7760-116-6

The Museum of Archaeology, Stavanger, in co-operation with the University of Stavanger, focus on the education of cultural managers and planners of the present day landscape in relation to the future. A broad perspective is demanded of the knowledge to protect the cultural heritage and their environment, in particular those places in the environment, which are unknown and invisible, or indistinctly perceived in the landscape. The aim of the revision of the Planning and Building Act is the simplification of the planning system in order to make the control of land use and enterprise more effective and flexible in the future. High attention is given to the value of aesthetic qualities in the landscape. These are goals, which set in motion should pay special attention to the lack in public's awareness and understanding of the hidden traces of the past in the cultural landscape. Going unnoticed by the public these places could give raise to new environmental conflicts in the future.

Grete Lillehammer, Arkeologisk museum i Stavanger, PO Box 478, N-4002 STAVANGER, NORWAY. Telephone: (+47) 51846057. Telefax: (+47) 51846199. E-mail: gli@ark.museum.no

Key words: Conflict, cultural environment, cultural heritage management, education, indistinct heritage monument, landscape, landscape perception, The planning and building act
Emneord: Konflikt, kulturmiljø, kulturminneforvaltning, ikke-synlige kulturminne, landskap, landskapsforståelse, Plan og bygningsloven, undervisning

Øyets lyst er sist til å knekkes*

- Hvordan er hensynet til kulturmiljø og landskap ivaretatt ved revisjonen av plan- og bygningsloven?

*Dagens motto i "Horoskopet i morgen" VG 27. oktober 2003

Grete Lillehammer
Arkeologisk museum i Stavanger
20. november 2003

Museer som moderne samfunnsinstitusjoner er i en fordelaktig og nesten unik posisjon som aktive formidlere i egen samtid. De kan følge målgrupper fra vogge til grav. Dette er en formidlingspiral som dreier seg om å stimulere til forståelse og fremme kunnskap om fortiden der utvikling av ulike tilbud er viktig. Et segment i spiralen er studenter og voksne som er i arbeid eller på vei ut i arbeidslivet og har behov for utdanning. Arkeologisk museum i Stavanger som samfunnsaktør er begunstiget med fordelene av å kunne kombinere teori med praksis. Gjennom daglig arbeidserfaring står museets forelesere som spesialister midt i et bredt og sammensatt tverrfaglig miljø og driver en kontinuerlig utvikling og oppdatering på kulturvernfeltet. I dag samarbeider Arkeologisk museum i Stavanger og Høgskolen i Stavanger om en modul i et semesterkurs i kulturminnevern i forbindelse med et 3-årig Bachelorstudium i kunst- og kulturforvaltning. For Arkeologisk museum i Stavanger er deltakelse i undervisning på høyere nivå enn grunn- og videregående skole et resultat av snart 30 år med samarbeid innenfor et mangfoldig tverrfaglig spekter. For Høgskolen i Stavanger er siktemålet å bli universitet i snarlig framtid, en utsikt som setter særlige kvalitative krav til relevant formell kompetanse, fagmiljø og erfaring på de feltene som det er eller planlegges undervisning i.

Kilder til kunnskap og opplevelse

Kulturmiljø og landskap er i fokus i kulturminnevernet på en måte som stiller en rekke nye kritiske og dristige krav til både kultur- og naturforståelse av landskap og miljø. Av erfaring vet vi at kunnskap og mangel på kunnskap alltid får konsekvenser for håndtering av saker i arealforvaltning og samfunnsplanlegging. Intet forvaltningsvedtak fattes i et tomt rom, i et ingenting. Forvaltningssaker må være tilstrekkelig opplyst. Resultatet av slik opplysning vil få konsekvenser for skjønnsutøvingen som utøves, der kulturminnefaglige hensyn skal avveies i forhold til andre samfunnshensyn. Forvaltning i samfunnsplanleggingen bygger på teoretisk så vel som praktisk kunnskap, på idealer så vel som erfaring. Dersom vi forutsetter at det er behov for et bredt og solid kunnskapsnivå hos framtidens forvaltere, hva slags type kunnskap vil det være behov for? Saksbehandlerne i kulturminneforvaltningen forholder seg fysisk og mentalt både til det som finnes og det de antar finnes i omgivelsene. Derfor er det viktig å problematisere det tomme og kunnskapsløse forvaltningsrommet, og vise hvilken betydning og hvilke konsekvenser dette får for et tema som landskap og kulturmiljø. Hva slags verdiståsted bør vi innta til oppgaven?

Twin Peaks

I Dag og Tid lørdag 9 august 2003 er vi presentert for et bygde-Norge som et langstrakt Twin Peaks som holder på å gro igjen. Den klare motsetning er det turistperfekte Heidi-landet Sveits med glade kyr og grunneierlag som eier alt i fellesskap og har et felles ansvar for at bygdas kulturlandskap kan ivaretas gjennom vedlikehold av driftsformene i landbruket. Overalt i alpefjellene i Sør-Sveits finnes det spor fra fortiden på husvegger, langs stier og i utmark. Det er etterlevninger fra generasjoner som har opplevd hungersnød, sprengkulde, isolasjon, og drap. Det er knyttet legender til tegn som minner folk om hendelser i landskapet. Alpene er fylt av kulturmiljøer med menneskeskapte merker som tas vare på for å gjøre det mulig for folk å huske farene og forstå nødvendigheten av å kunne lese landskapstegnene ikonografisk. Vi står overfor en kulturell overlevelsesstrategi og tradisjonsoverføring i forhold til naturen, en særlig type kulturforståelse som er utviklet med tanke på framtidens generasjoner. I Norge har vi flere typer medforvaltere som aktører og brukere av landskap. Vi har et statlig, fylkeskommunalt og kommunalt organisert hierarki med et byråkrati som skal ivareta fellesverdiene i landskapet for allmennheten. Hvordan forstår aktører og brukere forvaltningen av landskapet, og hvordan er det med overlevelsesstrategien og tradisjonsoverføringen av kulturforståelse som muliggjør felles lesning av landskapet for de neste generasjoner?



I Sør-Sveits var hodeskallen et symbol for fare og et tegn for vern mot naturkreftene (etter Møllerhaug 2003:12).

Landskapsvernområder

I standardverket "Kulturminnevern. Lov, forvaltning og håndhevelse" fra 2001 er søkeordet landskap begrenset til ordet landskapsvernområder. Vi får presentert informasjon om kulturlandskap og kulturmiljø i jordbrukslandskapet, om marginale strøk som fjell og utmark, kystens landskap, landskapsvernområder og områdevern etter plan og bygningsloven, og om fredning av kulturmiljø. Vi blir vist til kulturminnevern utenfor det formelle vernet i kulturminneloven: bevaringsverdige kulturminner som arkeologiske kulturminner yngre enn 1536 e.Kr., statlige verneverdige bygninger, kirker og inventar yngre enn 1650 e.Kr., tekniske anlegg som bruer og veier, kulturmiljøer som gårdstun og omliggende jordsbrukslandskap, og båter. Vi informeres om plan- og bygningsloven og naturvernloven, om administrativt vern, vern gjennom tilskudd, eiendomsretten, og om areal- og landskapstilskudd i landbrukets kulturlandskap.

Verket gir en kunnskapsstatus over hvilke kulturminner og kulturmiljøer som omfattes av begrepet landskapsvernområde, og over hvilke lov- og andre forvaltningsmessige grep som er brukt for å kunne verne alt som formelt sett faller utenfor det som kulturminneloven er satt til å verne på vegne av fellesskapet. Vi kan tolke dette slik at landskap er et særdeles krevende felt å forholde seg til i teori så vel som i praksis. Det tvinger oss til å utvide blikket og skifte

fokus fra fredete kulturminner til omgivelsene, og det sprenger grenser for det vi forbinder med objektet "kulturminne" fordi vi blir tvunget til å gå utenfor det formelle vernet. Det plasserer forvalternes oppgave i en slags gråsoner mellom kulturminnet og landskapet, fordi de må forholde seg til kulturminner og miljøer som formelt sett faller utenfor og kan være bevaringsverdige. Vi kan spissformulere og problematisere forholdet mellom kulturminne og det som er mer enn kulturminne ved å stille retoriske spørsmål om for eksempel en båt er et landskap? En kirke? En bro? Hva med arkeologiske ikke-synlige kulturminner, er de landskap?

Arkeologiske kulturminner som landskap

Standardverket om kulturminnevern viser oss veien til landskapet ved hjelp av de synlige kulturminnene som er del av og nært knyttet til ulike typer av landskap og miljøer, først og fremst det kultiverte landskapet, jordbrukslandskapet. For å kunne verne noe mer enn allerede fredete kulturminner, er vi presentert for et forvaltningsområde der flere lover må virke sammen og utfylle hverandre for å kunne få dette til, og der de viktigste er kulturminneloven, naturvernloven og plan- og bygningsloven. Dette området kan framstå som en problematisk lovjungel for blant annet brukere som ikke er spesialister. Brukeren må forholde seg - av og til på konfliktfylt vis - til mer enn lesningen av sitt eget forståtte forvaltningslandskap, blant annet til spesialistenes landskapsvernforståelse. I det spesialiserte forvaltningslandskapet finnes det bebygde kulturmiljøer og miljøer som ikke er bebygde. Det finnes synlige kulturhistoriske spor og kulturhistoriske spor som er tildekket og skjult for det blotte øyet, og der landskapet gjenstår som eneste synlige ledetråd til å oppspore stedene for potensielle nye kulturminner som for eksempel boplasser.

I forvaltningslandskapet er de eldste av de arkeologiske kulturminnene sammen med de samiske eldre enn 100 år formelt vernet etter kulturminneloven. De er allerede sikret et vern i kraft av begreper i kulturminneloven som henviser til "alle" og "spor" etter menneskelig virksomhet. Ideelt og etisk sett er alle slike kulturspor automatisk fredet for fremtiden, men i praksis er det ikke slik. Den praktiske erfaringen med forvaltningen av alle kultursporene er at omkring 10% er synlig i terrenget, og at tapet av arkeologiske kulturminner er for stort og bør reduseres. I NOU 2002: 1 er det lagt fram en visjon om at fortiden skal forme fremtiden og foreslått at ikke alt skal kunne vernes. En oppfølging av Bruntlandrapportens globale og kvalitativt langsiktige perspektiv er at det kulturelle mangfoldet bør komme i høysetet i miljøvernpolitikken. Dette vil innebære et stort framtidig behov for å kunne identifisere, vurdere og prioritere de kvalitetene som gjør enkelte kulturminner og kulturmiljøer mer verdifulle enn andre.

Det kulturelle tomrommet

Revisjonen av plan- og bygningslovens mål er å dekke behovet for forenkling, effektivitet og fleksibilitet i plansystemet. Samtidig er det ønskelig å øke medvirkningen og forbedre kvaliteten i planprosessen og planer. Arbeidet tar sikte på å styrke kulturminneforvaltningens stilling og muligheter gjennom flere forslag til samordning mellom bestemmelser i kulturminneloven og plan- og bygningsloven. Kulturmiljø kommer på linje med naturgrunnlaget i lovens formålsparagraf. Viktige mål og oppgaver i kommuneplaner skal omfatte kulturmiljø der særlige hensyn til kulturvern kan markeres med hensynssoner i arealdelen. Ved behandling av kommuneplanens arealdel skal det utarbeides planprogram som blant annet skal omfatte konsekvensutredninger. Det gis muligheter for å "friggi" gjennom planvedtak ved at hovedregelen om frigivelse etter kulturminneloven § 9 skal kunne gjelde

både områdeplan og detaljplan. Det er behov for en samordning av plan- og bygningsloven og kulturminneloven, og at plan- og bygningsloven utvikles til et mer egnet og aktivt redskap for langsiktig vern av kulturminner og kulturmiljøer. Det blir lagt fram krav om kartgrunnlag, stedfestet informasjon i forbindelse med vern av kulturmiljø og kulturminner, og ved enkeltvedtak i det enkelte tilfelle. Det vektlegges sterkere estetikkhensyn, og at det skal etableres et sett felles begreper for kulturminnekvaliteter og -verdier.

Revisjonen fører oss til forvaltningslandskap som er åpnet for en sammensatt forståelse av spor fra alle tider, og til nødvendigheten av å måtte gjøre verdivalg mellom dem.

Kulturminneforvaltningens oppgave er å drive et kunnskapsbasert vern. En forutsetning for et godt vern er at kunnskapen om og opplevelsen av de kulturhistoriske verdiene i omgivelsene blir gjort tilgjengelig for allmennheten. Kulturhistoriske miljø- og landskapsverdier er samfunnsressurser som skal bidra til å stimulere og fremme fortidsforståelse i befolkningen. De skal inngå som bestandige deler i folkets landskapsminnebok. Et særlig problemfelt er dels forholdet mellom de synlige kulturminnene og miljøene og de som er lite eller ikke synlige på markoverflaten og i terrenget, og dels at vi ikke kjenner til hvor alle slike kulturminner og kulturmiljøer finnes i landskapet. Det kreves for eksempel en særlig tverrfaglig landskapsforståelse for å kunne oppspore og stedfeste slike minner og miljøer. Samtidig som de representerer et særlig kunnskapspotensiale, er de derfor samlet sett også et stort konfliktpotensiale i kulturminnevernet. Å kunne avlese og finne kulturhistoriske konfliktspor i landskap og miljøer som finnes både over og under markoverflaten, vil kreve bredde i et tverrfaglig kunnskapsgrunnlag om både kultur og natur. Det gjelder for eksempel innenfor metodisk sterke miljø- og geoarkeologiske felt som landskapsutvikling og jordmikromorfologi for å kunne oppdage, identifisere og tolke avsetningene i kulturhistoriske spor etter menneskelig liv og virke.

Revisjonen av plan- og bygningsloven gir en status over vern av kulturminner og kulturmiljøer som er basert på det visuelt erkjennbare der estetiske hensyn er gitt høy verdi. Estetikk og byggeskikk er gitt en særlig behandling i et underkapittel (jf. delutredningens punkt. 7.22). Vi kan forutsette at det i fremtiden vil bli et stort behov for forvaltere med en type kulturforståelse som dekker dette feltet. Uttalelsen fra planutvalget forholder seg imidlertid til et forenklet og redusert bilde av realitetene i dagens landskap i by, tettsted og på landet. Det er i et langsiktig perspektiv nødvendig med en synliggjøring og presisering av de ikke-estetiske verdiene ved kulturminner og kulturmiljøer. Dette er ingen enkel oppgave fordi det kan være vanskelig for folk å forstå det de ikke kan sanse.

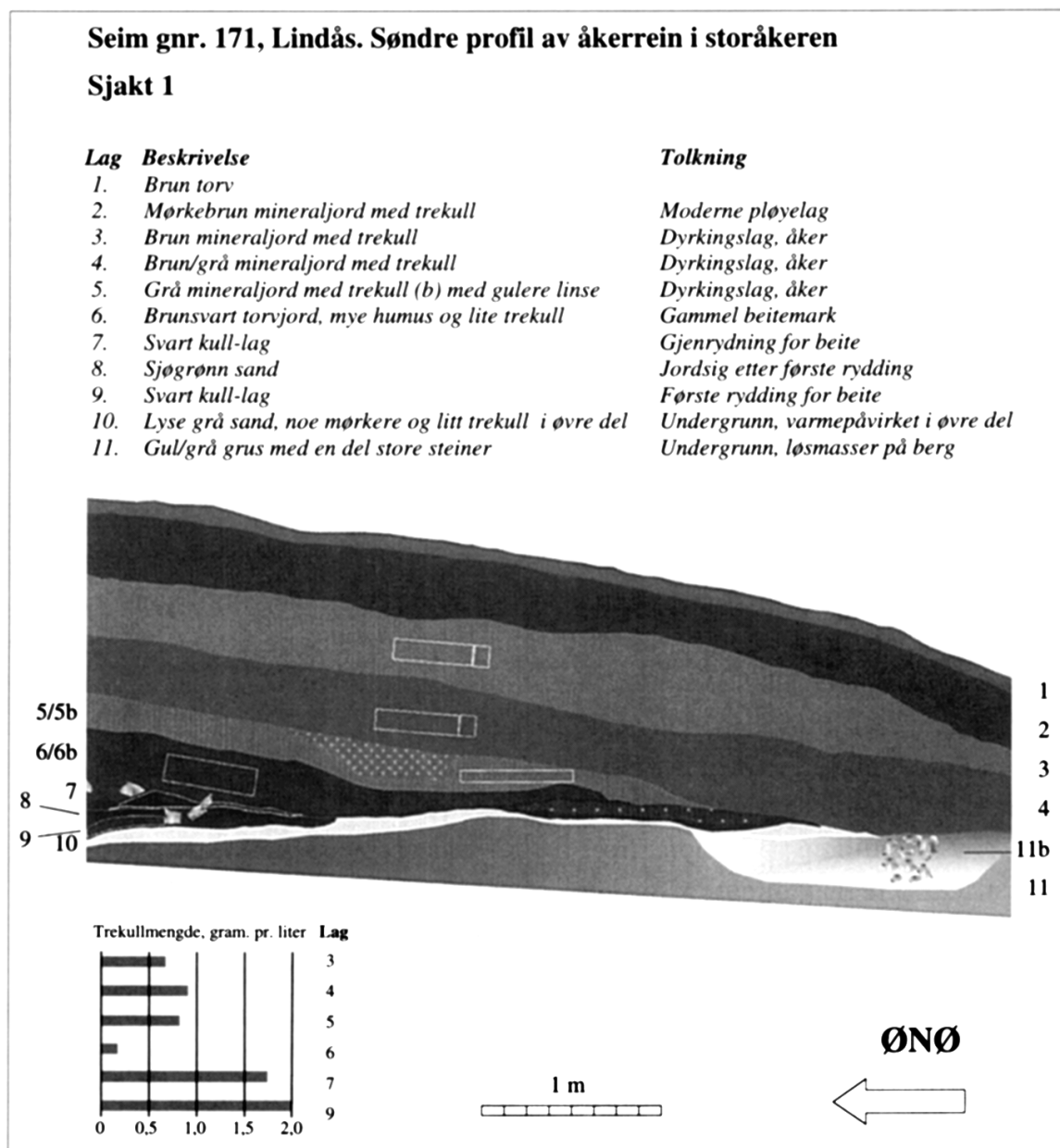


Kunnskap er grunnlaget for forståelse. Det kan være vanskelig å forestille seg forhistoriske hus ut fra stolpespor i undergrunnen. I forbindelse med Hundvågprosjektet ved Stavanger ble et langhus fra romertid rekonstruert tredimensjonalt ved å vise prinsippet for reisverket på arrangementet "Åpen dag" i 2001. (Foto: Arkeologisk museum i Stavanger)

Vi har å gjøre med et problematisk felt som i fremtiden inneholder et stort konfliktpotensialet med det dertil hørende ubehag som lett oppstår mellom parter i konflikt. Det oppstår et spørsmål om troverdighet som handler om tillit til spesialistenes forståelse av landskap. Vi må

ta i bruk erfaringer fra vern av ikke-synlige og knapt nok synlige kulturminner som er automatisk fredet og overføre dette til det ikke-formelle bevaringsverdige området. I følge kulturminneloven kan det være knyttet historiske hendelser, tro og tradisjon til slike lokaliteter. Det ikke-estetiske perspektivet i landskapet stopper ikke ved 1537 e.Kr.!

Vi kan nå ganske klart forutse hva framtidige forvaltere vil måtte hankses med. De står overfor et eget felt med særskilte metodiske problemstillinger som har betydning for teoriutvikling så vel som praktisk gjennomføring av forvaltningsoppgaver i kulturminnevernet. På markoverflaten er de arkeologiske lagene i en åkerrein knapt synlig som kulturspor etter fortidens landbruk. Under gresstorva kan det avdekkes lag på lag med jordavsetninger med skjulte spor etter miljø- og geoarkeologiske landskap som stort sett bare spesialister forstår seg på.



Profil som viser snitt av en åkerrein i storåkeren på Seim, Lindås, Nordhordland. Til venstre nedenunder liste med en geoarkeologisk beskrivelse av elleve jordlag, og til høyre de kulturhistoriske tolkningene av de menneskepåvirkete endringsprosessene i jordsmonnet (etter Iversen 2002:90, fig. 9).

Hvilke krav til kunnskap skal vi stille til forvaltere som skal ivareta det kulturelle mangfoldet i kvalitative og ikke-estetiske landskap som for eksempel er knyttet til isavsmelting, til fortidens fangst, fiske og jordbruk, eller til folkeminner som alver, hulder og trollskap, til landskap som vi ikke kan sanse med det blotte øyet? Kopler vi spørsmålet til signalet i lovrevisjonen om en samordning av kulturminneloven og plan- og bygningsloven og en integrering av konsekvensutredninger i all arealplanlegging i den kommunale forvaltning, kan vi forvente et stort behov for kunnskapsbredde og evnen til å tenke og handle tverrfaglig for framtidige forvaltere og samfunnsplanleggere.

Det er gledelig at revisjonen av plan- og bygningsloven tar et fastere forvaltningsgrep om kulturmiljøer og gjennom hensynet til estetikk ivaretar vernet av det som faller utenfor kulturminnelovens formelle fredninger. Vi bør imidlertid se klart for oss behovet for å fylle det kulturelle tomrommet som revisjonen av plan- og bygningsloven har avdekket. Når vi ut fra hensyn til representativitet skal velge og vrake mellom alle spor i landskapet, blir vi i et langsiktig perspektiv nødt til å forholde oss til samfunnshensyn som er ikke-estetiske og som ikke umiddelbart kan avleses ikonografisk ved hjelp av fysiske minnesmerker i landskapet. Her bør vi forutse mange nye konflikter blant framtidens brukere om forståelse av ikke-estetiske kildehensyn som forutsetter kunnskap for å oppleves. Av hensyn til brukerne av offentlig forvaltning er det tvingende nødvendig å utdanne forvaltere som har fått opplæring i en kulturforståelse av hva dette feltet innebærer, og hvordan problemene med det uforståelige og ukjente i landskapet best kan løses i praksis av det offentlige plansystemet i framtidens samfunnsplanlegging.

Litteratur

- Cosgrove, D. & Daniels, S. 2002: *The iconography of landscape*. Cambridge Studies in Historical Geography 9, Cambridge University Press, Cambridge (reprint).
- Delors, J. 1996: *Learning: The treasure from within*. Report to UNESCO of the International Commission in Education for The Twenty-first Century. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Paris, France.
- French, C. 2003: *Geoarchaeology in action*. Studies in soil micromorphology and landscape evolution. Routledge, London and New York.
- Holme, J. (red.) 2001: *Kulturminnevern*. Lov. Forvaltning. Håndhevelse. Bind I og II. Økokrims skriftserie 12, Oslo.
- Iversen, F. 2002: *Nye arkeologiske undersøkelser på kongsgården Seim i Nordhordland – på sporet av en indre omorganisering i vikingtid?* Arkeologiske Skrifter fra Universitetet i Bergen - 11, 73-98.
- Lillehammer, G. 2000: *Historieformidling og historiebevissthet*. Den utfordrende fortellingen om den fjerne fortiden: <http://www1.his.no/historiedidaktikk>
- Lillehammer, G. & Prøsch-Danielsen, L 2001: *Konflikt som kontakt*. Kulturminnet alvedans på Jæren. I: B. Skar (red.): *Kulturminner og miljø*. Forskning i grenselandet mellom natur og kultur. Norsk institutt for kulturminneforskning, Oslo, 35-63.

Møllerhaug, N. H. 2003: Sauhald utan motorsag. Dag og Tid laurdag 9.august 2003, 11-13.

Norges Offentlige utredninger: Fortid former framtid. utfordringer i en ny kulturminnepolitikk. NOU 2002:1. Statens forvaltningstjeneste. Informasjonsavdelingen, Oslo

Norges offentlige utredninger: Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Planutvalgets utredning med lovforslag. NOU 2003:14. Statens informasjonstjeneste. Informasjonsavdelingen, Oslo.

Stortingsmelding: Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Dugnad for framtida. St. meld. Nr 58 (1996-97), Miljøverndepartementet, Oslo.

Stortingsmelding: Kulturpolitikk fram mot 2014. St. meld. Nr. 48. Det kongelige Kultur- og Kyrkjedepartement, Oslo.