

Kommunedelplan for kulturminner 2020-2032

Planprogram



Vedtatt 12.09.2019

Innhold

1. Innledning	3
2. Rammer og føringer	4
3. Muligheter og utfordringer	8
4. Organisering og planprosess	9
5. Aktuelle tema for planen	9
6. Organisering og fremdrift	10
7. Framdriftsplan	10
8. Utredningsbehov og drøftingspunkter	11

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Etter plan og bygningsloven har kommunene et selvstendig ansvar for å ta vare på kulturminner og kulturmiljøer. For å oppfylle dette ansvaret oppfordrer Riksantikvaren alle kommuner til å utarbeide en kulturminneplan.

Kulturminner og kulturmiljøer er viktige spor fra fortiden, men også en del av nåtiden og fremtiden. Hver for seg og sammen representerer de kunnskapsverdier, opplevelsesverdier og bruksverdier. Kulturminnene er en del av vår identitet og gir både tilhørighet og karakter til miljøet rundt oss. De sier noe om hvordan det var å være mennesker før og hvordan samfunnet var organisert. Dette gir oss grunnlag for å forstå vår egen tid og for å kunne planlegge bedre for fremtiden.

Kulturminner har ikke bare betydning for kommunen som planmyndighet. Kulturminner og kulturmiljøer har en viktig rolle for kommunen som tjenesteprodusent, eksempelvis som skoleeier, folkehelseansvarlig og som pådriver for lokal næringsutvikling og besøksnæring.

1.2 Formål med planarbeidet

Kulturminner er ikke en fornybar ressurs og dermed viktig å bevare og synliggjøre slik at fremtidige generasjoner kan få glede av og kunnskap om dem. Formålet med planarbeidet er å lage en kommunedelplan for kulturminner og kulturmiljø for perioden 2020-2032. Hensikten er å oppdatere kartleggingen av kulturminner og kulturmiljøer, sikre en forutsigbar forvaltning av disse og å synliggjøre kulturminner og kulturmiljøer i kommunen. Planen skal fremme tiltak for å sikre kulturhistoriske verdier, øke bevisstheten om kulturminner og kulturmiljøer som en viktig ressurs som må forvaltes på en helhetlig måte. Planarbeidet skal synliggjøre kulturhistoriske verdier som en del av identiteten til befolkningen i Sarpsborg. Planen skal også danne et formelt grunnlag for å sikre at vernehensyn tas i kommunens øvrige planarbeid og løpende saksbehandling. Planen skal avklare om kulturminnene har nasjonal, regional eller lokal verdi.

1.3 Definisjon av sentrale begreper

I kulturminneloven defineres kulturminner som «spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til». I denne definisjonen ligger også kulturmiljøer, områder som er formet gjennom menneskelig aktivitet. Med kulturmiljøer menes områder hvor kulturminner inngår som en del av en større helhet. Etter kulturminneloven er det kulturhistoriske

eller arkitektonisk verdifulle kulturminner og kulturmiljøer som kan vernes. Vern i denne sammenheng betyr at kommunen kan gjennom plan- og bygningsloven regulere verneverdige enkeltbygg eller miljøer til hensynssone bevaring. Vernerestriksjonene begrenser seg til bygningers eksteriør og interiør, uten løst inventar. De håndheves av kommunen selv og gir et svakere vern enn fredning. Ved vurdering av verneverdier kan det i tillegg legges vekt på viktige naturverdier knyttet til kulturminnene.

Automatisk fredete kulturminner er kulturminner fra oldtid og middelalder (inntil år 1537). Automatisk fredet er også stående byggverk med opprinnelse fra perioden 1537-1649. Kulturminner kan være fredet ved forskrift eller vedtaksfredet etter kulturminneloven. Det er byggverk og anlegg i statlig eie (kulturminneloven § 22a) og kulturmiljøer (kulturminneloven § 20) som fredes ved forskrift. Etter kulturminneloven § 15 kan alle typer kulturminner yngre enn 1537, stående byggverk yngre enn 1649, kulturmiljøer og fartøy vedtaksfredes.

1.4 Plantype og avgrensning

Kulturminneplanen utarbeides som en kommunedelplan etter Plan- og bygningsloven. Kommunedelplanen vil være en tematisk plan som omfatter hele kommunen og som vil legge føringer for kommende oversiktsplaner, reguleringsplaner, byggesaksbehandling og konkrete tiltak.

Planen vil ta for seg både kulturminner fra eldre tid og nyere tids kulturminner. Kulturminner fra før reformasjonen i 1537 er definert som kulturminner fra eldre tid, mens kulturminner etter 1537 er regnet som nyere tids kulturminner. Nyere kulturminner, kulturmiljøer og kulturlandskap som ikke har beskyttelse gjennom kulturminneloven vil ha et hovedfokus i planen.

Fredete bygninger er ivaretatt med et eget vern, og det samme gjelder for fornminner og listeførte kirker. Disse minnene vil i begrenset grad bli omtalt i denne planen. Generelt mangler det en oversikt over disse kulturminnene i Østfold. Det gjelder også for Sarpsborg kommune. Sarpsborg kommune har ansvar for nyere tids kulturminner, mens Østfold Fylkeskommune har ansvar for kulturminner som er automatisk fredet (Minner fra før 1537 og stående bygninger før 1650)

2. Rammer og føringer

De nasjonale målene for kulturminneforvaltningen er nedfelt i en rekke lover, rundskriv, stortingsmeldinger, statlige planretninger mv. Kulturminneloven og plan- og bygningsloven lovgrunnlaget for forvaltning av kulturminner. Formålet i

kulturminneloven er følgende: *Kulturminner og kulturmiljøer med deres egenart og variasjon skal vernes både som en del av vår kulturarv og identitet og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning. Det er et nasjonalt ansvar å ivareta disse ressurser som vitenskapelig kildemateriale og som varig grunnlag for nålevende og fremtidige generasjoners opplevelse, selvforståelse, trivsel og virksomhet.*

Naturmangfoldslovens §§ 8-12 er førende for forvaltningen av natur og kulturmiljø og er således førende for denne planen.

Som planmyndighet har kommunen en sentral rolle i forvaltningen av kulturarven. Regionale mål for kulturminneforvaltningen er nedfelt i regional plan for kulturminner i Østfold.

2.1 Nasjonale føringer

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging understreker at kulturminner og kulturmiljøer er viktig for identitet og tilknytning, og er en viktig ressurs for næringsutvikling. De viktigste årsakene til tap eller svekking av kulturminneverdiene er økende utbyggingspress og manglende bruk av bygningsmiljøer, som følge av nedleggelse i tradisjonell industri og gårdsdrift. Det forventes at kommunen identifiserer, verdsetter og forvalter verneverdige kulturminner i tråd med nasjonale mål, og ivaretar disse i kommunale planer. Videre forventes det at tilgjengelig kunnskap aktivt tas i bruk og at de samlede virkningene synliggjøres og tas hensyn til. Det forventes også at arkitektur, kulturminner, landskapsverdier, vann og grønne elementer tas aktivt i bruk som ressurser i sentrumsutviklingen.

Regjeringens mål for kulturminnepolitikken er at:

Mangfoldet av kulturminne og kulturmiljø skal tas vare på som bruksressurser og grunnlag for kunnskap, opplevelse og verdiskaping. Et representativt utvalg av kulturminner og kulturmiljø som dokumenterer geografisk, sosial, etnisk, næringsmessig og tidsmessig bredde, skal gis varig vern gjennom freding.

NOU 2002: 1 «fortid former framtid – utfordringer i en ny kulturminnepolitikk»

Kulturminner og kulturmiljø er en ressurs i seg selv. Kulturminner og kulturminnepolitikken er et ledd i en større samfunnsmessig sammenheng.

St.meld.nr.16 (2004-2005) «Leve med kulturminner» Stortingsmeldingen

dokumenterer at uerstattelige kulturminneverdier er i ferd med å gå tapt. Dette er verdier som ikke kan fornyes. Ved behandlingen av St.meld. nr. 16 sluttet et samlet storting seg til nasjonale mål for kulturminnepolitikken fram mot 2020. Målet er at viktige fredete og fredningsverdige kulturminner skal være sikret og satt i stand innen 2020. Innen samme periode skal tapet av verneverdige kulturminner ned til et minimum.

St.meld.nr.26 (2006-2007) «Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand» I denne stortingsmeldingen inngår kulturminnepolitikken som én del av en samlet framstilling av miljøpolitikken. Meldingen redegjør for status i arbeidet med å følge opp tiltak omtalt i St.meld. nr. 16 (2004 – 2005) *Leve med kulturminner* og fremmer tiltak for videre oppfølging.

Kulturminner og kulturmiljøer representerer samfunnets felles verdier. De er unike og uerstattelige kilder til kunnskap og opplevelser og er miljø og samfunnsressurser som kan gi grunnlag for lokal utvikling og kulturell, sosial og økonomisk verdiskaping. I handlingsplanen legger regjeringen opp til tiltak for at kulturminner skal være aktive elementer i lokalsamfunnet, både med hensyn til trivsel og verdiskaping, og at det skal være naturlig og så enkelt som mulig å kombinere bruk og sikring. Eksempler viser at lokalsamfunn som tar i bruk kulturarven skaper en rekke positive muligheter for befolkningen.

Stortingsmelding nr.35 (2012- 2013) «Framtid med fotfeste»

Meldingen inneholder en statusoppdatering og tydeliggjør hvilke utfordringer som gjenstår for at man innen 2020 skal nå målene som ble vedtatt gjennom behandlingen av St.meld. nr. 16 (2004 – 2005) «Leve med kulturminner». Videre blir det redegjort for satsinger og utviklingsarbeid som har gitt nytt og verdifullt erfaringsmateriale til arbeidet med å videreutvikle kulturminnepolitikken. Arbeidet skal vise hvor viktig kulturminneforvaltningen er i et samfunn i endring og hvordan de kulturhistoriske verdiene kan og bør være ressurser og fellesgoder i en langsiktig, bærekraftig samfunnsutvikling.

Riksantikvarens NB-register

Riksantikvarens NB!-register er en database over byer og tettsteder i Norge med kulturmiljøer som har nasjonal interesse. Registeret omfatter 75 byer der sporene etter 1000 års byhistorie er kartfestet. Sarpsborg er nettopp en slik by. Fire områder i Sarpsborg by er i registeret; Opsund, Kulås, Middelalderbyen og øst-vest akse St. Maries gate/Torget og sør-nord akse Sandesundsveien/Karl Johans gate. Det innebærer ikke formelt vern at et kulturmiljø er med i NB!-registeret, men det gir et grunnlag for angivelse av nye hensynsoner iht. plan- og bygningsloven. Områdene kan også gi grunnlag for innsigelse ved nye arealplaner. Det kan heller ikke utelukkes at noen NB!-områder bør fredes eller at det finnes objekter i disse som på sikt kan vise seg å måtte sikres etter kulturminneloven.

Askeladden

Askeladden er Riksantikvarens offisielle database over freda kulturminner og kulturmiljøer i Norge. Basen omfatter arkeologiske kulturminner som er automatisk fredet, eller som krever videre undersøkelser før fredningsstatus kan fastsettes (uavklart vernestatus), nyere tids kulturminner som er fredet, midlertidig fredet,

vernet etter plan- og bygningsloven eller ansett som verneverdige. Den er et viktig verktøy for bl.a. kulturminneforvaltningen.

Riksantikvarens register over kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse (KULA)

Riksantikvaren utarbeider et register over kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse. Dette vil være et verktøy for kommunene slik at de kan ivareta viktige landskapsverdier i sin planlegging. I Sarpsborg er områdene med Sarpsfossen, Borregaard og Hafslund og Oldtidsveien – Skjebergsletta ført inn i KULA-registeret. Oldtidsveien – Skjebergsletta primært ført opp fordi landskapet inneholder så mange automatisk fredete kulturminner.

2.2 Regionale mål og føringer

Kulturminneplan for Østfold 2010-2022 - Hovedmålet i kulturminneplanen er samtidig et delmål for kulturminnevernet i fylkesplanen: *«Hensynet til kulturminner og kulturmiljøer, med deres egenart og variasjon, vektlegges i samfunnsplanleggingen. Kulturminner og kulturmiljøer vernes, både som del av vår kulturarv og identitet og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning. Nasjonal kulturminnepolitikk iverksettes på regionalt nivå og det legges til rette for at mangfoldet av kulturminner, kulturmiljøer og kulturlandskap skal stå sentralt i utviklingen av så vel fylket som for levende lokalsamfunn».*

Fylkesplan Østfold mot 2050 vedtatt 22.08.2018, med temakart kulturlandskap og kulturmiljøer.

Fylkesmannen i Østfold har utarbeidet noen rapporter som vil være en del av det faglige grunnlaget for kulturminneplanen:

Viktige regionale kulturlandskap i Østfold (2014)

Verdifulle kulturlandskap i Østfold (1996)

Østfoldlandskap av regional betydning (1993)

2.3 Kommunale føringer - forankring

Kommuneplanens samfunnsdel 2018-2030 – Sammen skaper vi Sarpsborg. Som en del av satsingsområdet «Opplevelser for livet» framheves viktigheten av å formidle lokalhistorie for barn, samt å ta vare på og bruke viktige kulturminner og kulturmiljøer. Å ta vare på kulturminner og bruke dem sees på som et ledd i å gjøre Sarpsborg til et attraktivt sted å bo, jobbe og oppleve.

Kommuneplanens arealdel 2015-2026 Følgende skal legges til grunn for planarbeidet: Temakart Kulturlandskap og hensynssoner kulturmiljø. Kartlag «Verneverdi» som ble laget som utgangspunkt for verneverdivurderingen for områder utenom sentrum (2003) skal gjennomgås som en del av planarbeidet.

Kystsonenplanen 2015 – 2026 har inneholder egne bestemmelser for kulturminner. Det er utarbeidet temakart for kulturlandskap av nasjonal og regional verdi. Det er også lagt inn hensynssone kulturmiljø.

Kommunedelplan sentrum 2018-2030 med sine innarbeidete verne vurderinger i form av hensynssoner gir føringer for kulturminneplanen. Et av plangrepene der er å sikre helhetlige kulturmiljøer. Det er definert syv bevaringsområder i sentrum med bestemmelser til disse hensynssonene. Sammen forteller områdene viktige historier om Sarpsborg som produksjonsby, boligby og grenseby. I planen er det også utarbeidet kart over bygninger som skal bevares.

I tillegg fins det reguleringsplaner som angir bevaringsverdige bygninger eller områder.

Andre viktige bakgrunnsdokumenter

Landsvernplan for statlige bygg (bl.a. Tuneteknikkeren)

Forskriftfredete og vedtaksfredete bygninger.

Friluftslivkartlegging (vedtatt 2019).

Kulturminneplanen (2005-2016).

SEFRAK-registreringene

3. Muligheter og utfordringer

Kulturminneplanen skal drøfte muligheter og utfordringer i arbeidet med vern, forvaltning og synliggjøring av kulturminner og kulturmiljø. Kommunen har mange industriminne og industrimiljø av stor betydning for kommunens historie og identitet. Et spørsmål i den forbindelse er hvordan disse skal tas vare på og videreutvikles i årene som kommer. Frivilligheten er viktig i kulturminnevernet. I kommunen fins det et stort frivillig engasjement for vern, skjøtsel og formidling blant innbyggerne i kommunen. Hvordan skal dette engasjementet ivaretas og videreutvikles? Det er en økende bevissthet i befolkningen og hos besøkende om kommunens mange kulturminner og tusenårige historie. Dette stiller noen krav til vern, skjøtsel og formidling. Det er betydelige klimagevinster å hente i gjenbruk av gamle bygninger og anlegg. Rehabilitering er ofte mer lønnsomt og mer klimavennlig enn å rive og bygge nytt. Som følge av at urbanisering og fortetting, øker presset på arkitektonisk viktige kulturminner og kulturmiljøer i kommunen. Det gjelder også for de områdene i Sarpsborg sentrum som er av nasjonal interesse. For å møte den utfordringen er det tatt inn mange bestemmelser i sentrumsplanen for å sikre kulturminner og kulturmiljøer. Dette har vi i mye mindre grad i områder utenfor sentrum. Kommunen mangler retningslinjer og bestemmelser i arealplanen for områder hvor det må vises særlige hensyn. Endringene med varmere og våtere klima vil være en utfordring som må drøftes i planen. Hva betyr det for sikring og vern av viktige kulturminner og kulturmiljø.

4. Organisering og planprosess

Kulturminneplanen for Sarpsborg kommune skal være en kommunedelplan. Målene i denne planen må spisses mot kommunens spesifikke utfordringer. Planen må forankres i hele organisasjonen, politisk og administrativt. Det praktiske arbeidet vil bli ledet av virksomhet kultur, med representanter fra fagområdene plan, byggesak, kart, landbruk og eiendom.

I arbeidet med kulturminneplanen er det viktig å tilegne seg kunnskap og erfaringer fra innbyggere, lokale lag og foreninger og næringer. Det er ønskelig at kulturminneplanen blir et resultat av et godt samarbeid mellom innbyggere, lag og foreninger, museer, næringsliv og kommunen. Gjennom samskaping sikrer man en mer robust og treffsikker plan. Det legges opp til en åpen og inkluderende prosess hvor det legges til rette for reell påvirkning fra berørte parter. Noe medvirkning vil skje gjennom høringer, men det er også aktuelt å arrangere dialogmøter. Historielagene, fortidsminneforeningen og andre frivillige ressurspersoner vil bli trukket inn i kartleggingsarbeidet.

Sarpsborg kommune har mottatt et tilskudd på kr. 100.000 fra Riksantikvaren til å utarbeide kulturminneplanen. Dette beløpet vil i første rekke bli benyttet til kjøp av ekstern kulturminnefaglig bistand. Utover dette vil det måtte avsees noe tid fra nevnte fagområder til deltakelse i arbeidsgruppe og til utarbeidelse av kart.

5. Aktuelle tema for planen

Kartlegging av kulturminner

- Nasjonalt viktige kulturminne
- Fornminner
- Kirker og bedehus
- Bygninger
- Industriminne og industrimiljøer
- Kulturminner knyttet til samferdsel
- Forsvarsverk, inkl kulturminner fra 2. verdenskrig
- Fotografier og filmer
- Immaterielle kulturminner, dvs. tro, tradisjoner, sagn og hendelser knyttet til et kulturminne

Prioriterte kulturminner og kulturmiljøer

Forslag til forvaltning og skjøtsel av de viktigste kulturminnene

Strategier, prioriteringer og tiltak

6. Organisering og fremdrift

Det etableres en arbeidsgruppe bestående av fagpersoner fra virksomhet plan og samfunnsutvikling, virksomhet byggesak, landbruk og kart, virksomhet eiendom og virksomhet kommunalteknikk.

En ekstern konsulent skal trekkes inn i arbeidet for å gå gjennom tidligere kartlegginger, verneverdivurderinger og bakgrunnsmateriale, vurdere og dokumentere verdien knyttet til det enkelte kulturminnet, samt vurdere om noen av kulturminnene skal gå ut.

Politisk/Saksordfører: Grethe-Lise Lunde Ingerø.

Medvirkning:

Aktører: De fire historielagene, Eidet Lensemuseums venner, Fortidsminneforeningen, Borgarsyssel museum og fylkeskonservatoren, grunneierlag, bygdekvinnelagene og andre ressurspersoner.

Arenaer for medvirkning:

- Eget nettsted/side for innspill til kommunedelplanen (alle)
- Sosiale medier
- Orientering og drøfting med spesielle interessenter (historielagene, Eidet Lensemuseums venner, Fortidsminneforeningen, Borgarsyssel museum og fylkeskonservatoren)
- Dialogmøte
- Workshop politikere (utvalg for kultur og oppvekst)
- Fagdager

7. Framdriftsplan

Planprogram	2019				2020			
	1. kv.	2. kv.	3. kv.	4. kv.	1. kv.	2. kv.	3. kv.	4. kv.
Varsling av oppstart								
Utarbeide planprogram								
Vedtak om offentlig ettersyn/høring av planprogram								
Medvirkning								
Behandling av innspill								
Politisk vedtak - planprogram								
Kunngjøring av								

planprogram								
Kulturminneplan								
Kartlegging/kunnskapsinnhenting								
Utarbeidelse av kart								
Medvirkning								
Bearbeiding av innspill								
Vedtak om offentlig ettersyn/ høring av kulturminneplanen								
Høringsseminar								
Behandling av uttalelser								
Vedtak av kulturminneplanen i bystyret								

Figuren viser framdriftsplan for kulturminneplanarbeidet. Blå betyr politisk behandling/vedtak, grønn betyr medvirkningsprosess og gult administrativt arbeid.

8. Utredningsbehov og drøftingspunkter

I arbeidet med planen vil det være behov for registrering og kartlegging av kulturminnene i kommunen. Det er behov for bruk av ekstern faglig bistand til deler av arbeidet med planen.

Planarbeidet skal svare opp følgende punkter:

AUTOMATISK FREDETE KULTURMINNER:

- Hvilke automatisk fredete kulturminner har vi i Sarpsborg?
- Dokumentere verdien – hvorfor er kulturminnet verdifullt?
- Angi en verdi – har kulturminnet lokal, regional eller nasjonal verdi?
- Anbefale tiltak

KULTURMINNER AV NYERE TID:

Hvilke kulturminner av nyere tid har vi i Sarpsborg

- Dokumentere verdien – hvorfor er kulturminnet verdifullt?
- Angi en verdi – har kulturminnet lokal, regional eller nasjonal verdi?
- Anbefale tiltak

KULTURMILJØER

- Hvilke kulturmiljøer av nyere tid har vi i Sarpsborg?
- Dokumentere verdien – hvorfor er kulturmiljøet verdifullt?

- Angi en verdi – har kulturmiljøet lokal, regional eller nasjonal verdi?
- Anbefale tiltak

KULTURLANDSKAP

- Hvilke viktige kulturlandskap har vi i Sarpsborg?
- Dokumentere verdien – hvorfor er kulturlandskapet verdifullt?
- Angi en verdi – har kulturlandskapet lokal, regional eller nasjonal verdi?
- Anbefale tiltak