

Ragnhild Skogheim, Knut Bjørn Stokke  
og Erling Vindenes

# Kystens kulturminner og kulturmiljøer i Fræna



**NIBR**  
Norsk institutt for  
by- og regionforskning

NOTAT 2009:108

Tittel: **Kystens kulturminner og kulturmiljøer i Fræna**

Forfattere: Ragnhild Skogheim, Knut Bjørn Stokke og Erling Vindenes

NIBR-notat: 2009:108

ISSN: 0801-1702  
ISBN: 978-82-7071-786-6  
Prosjektnummer: O-2197  
Prosjektnavn: Kystens kulturminner og kulturmiljøer i Fræna

Oppdragsgiver: Norges forskningsråd

Prosjektleder: Ragnhild Skogheim

Referat: Dette notatet er et produkt under Strategisk Instituttprogram (SIP) *Kulturminner og kulturmiljøer i en integrert kystsoneforvaltning 2004-2008*, finansiert av Norges forskningsråd. I programmet samarbeider Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU), Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), Norsk institutt for naturforskning (NINA) og Bioforsk. NIKU har koordineringsansvar for Sipen. NIBR's oppgave er å belyse erfaringer med regional- og kommunal planlegging og forvaltning av kystens kulturminner og kulturmiljøer etter plan- og bygningsloven (PBL), og hvordan disse verdiene oppfattes og verdsettes blant ulike lokale aktører. Det er disse perspektivene knyttet til Fræna kommune som blir belyst i dette notatet.

Sammendrag: Norsk

Dato: April 2009

Antall sider: 36

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning  
Gaustadalléen 21  
0349 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00  
Telefaks: 22 60 77 74  
E-post: [nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)  
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

---

# Forord

Dette notatet er et produkt under Strategisk instituttprogram (SIP) *Kystens kulturminner og kulturmiljøer i en integrert kystsoneforvaltning*, hvor NIBR samarbeider med Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU), Norsk institutt for naturforskning (NINA) og Bioforsk. NIKU har koordineringsansvar for SIPen. Hovedmålsettingen med programmet er å øke kunnskapen om kystens kulturminner og kulturmiljøer med sikte på å etablere et bedre kunnskapsgrunnlag i en integrert kystsoneforvaltning. Kunnskapen på dette feltet er i dag mangelfull og fragmentert og er heller ikke godt nok bearbeidet med tanke på bruk i konkrete plan- og beslutningsprosesser.

NIBR's oppgave i SIPen er å belyse erfaringer med regional og kommunal planlegging og forvaltning av kystens kulturminner og kulturmiljøer etter plan- og bygningsloven (PBL), og hvordan disse verdiene oppfattes og verdsettes blant ulike lokale aktører. Det er disse perspektivene knyttet til Fræna kommune som blir belyst i dette notatet. Ragnhild Skogheim, Knut Bjørn Stokke og Erling Vindenes har i samarbeid skrevet notatet. Frants Gundersen har bistått med utarbeidelse av kart.

Takk til alle informanter i Fræna for velvillig bistand.

Oslo, april 2009

Berit Nordahl  
Forskningsjef

# Innhold

Forord.....	1
Sammendrag.....	3
1 Innledning.....	6
1.1 Bakgrunn og problemstillinger.....	6
1.2 Metodisk og teoretisk tilnærming.....	8
2 Fræna: fakta, kulturhistorie og arealplanlegging.....	10
2.1 Korte fakta om Fræna.....	10
2.2 Kulturhistorien.....	12
2.3 Arealforvaltning og nasjonale satsinger.....	12
2.3.1 Verdiskapingsprogrammet.....	13
2.3.2 Fiskarbondens arv.....	13
2.3.3 Nasjonal Turistveg.....	14
2.3.4 Vindkraftanlegg.....	14
2.4 Kommuneplan for Fræna.....	15
2.5 Regionale planer/fylkesplaner.....	16
2.6 Kunnskapsgrunnlaget om kulturminner og kulturmiljøer i Fræna.....	17
2.6.1 Sogelagene.....	17
2.6.2 Arkeologiske kartlegginger.....	17
3 Hva oppfattes som viktige kulturminner og kulturmiljøer i Fræna?.....	19
3.1 Fylkesarkeologen, kommunens administrasjon og politikere.....	19
3.2 Oppfatninger om trusler mot kulturminnene i Fræna.....	20
3.3 Sammendrag.....	22
4 Medvirkning, samarbeid og lokale forståelser av kulturminner og kulturmiljøer.....	23
4.1 Planprosess, medvirkning og innflytelse.....	23
4.1.1 Medvirkning: muligheter og utfordringer.....	24
4.2 Medvirkning i planprosessen i Fræna. Grendevise folkemøter.....	25
4.2.1 Politikeres oppfatninger av medvirkning.....	26
4.2.2 Hva er befolkningen opptatt av? Inntrykk fra folkemøtene i Fræna.....	26
4.2.3 Folkemøter som medvirkningsform.....	27
5 Konklusjoner og anbefalinger.....	29
Litteratur.....	32
Vedlegg 1 Kilder.....	34
Vedlegg 2 Intervjuguider (forenklet).....	35

# Sammendrag

*Ragnbild Skogheim, Knut Bjørn Stokke og Erling Vindenes*

## **Kystens kulturminner og kulturmiljøer i Fræna**

En studie av planlegging og lokale oppfatninger  
NIBR-notat 2009:108.

Dette notatet er et produkt under Strategisk Instituttprogram (SIP) *Kulturminner og kulturmiljøer i en integrert kystsoneforvaltning 2004-2008*, finansiert av Norges forskningsråd. I programmet samarbeider Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU), Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), Norsk institutt for naturforskning (NINA) og Bioforsk, med NIKU som hovedansvarlig. I SIPen utgjør Nøtterøy kommune i Vestfold (NIBR-notat 2007:108) og Fræna kommune i Møre og Romsdal casene. Gjennom ulike tilnærminger og gjennom tverrfaglig samarbeid ønsker vi å få fram økt kunnskap om kystens kulturminner og kulturmiljøer for en integrert kystsoneforvaltning. Kunnskapen om kystens kulturminner og kulturmiljøer er i dag mangelfull og fragmentert og heller ikke godt nok bearbeidet med tanke på bruk i konkrete plan- og beslutningsprosesser (Norges forskningsråd 2004). En viktig målsetting i programmet er å trekke inn lokal kunnskap og verdivurderinger.

NIBR's oppgave i SIPen er å belyse erfaringer med regional og kommunal planlegging og forvaltning av kystens kulturminner og kulturmiljøer etter plan- og bygningsloven (PBL), og hvordan disse verdiene oppfattes og verdsettes blant ulike lokale aktører. Det er disse perspektivene knyttet til Fræna kommune som blir belyst i dette notatet. Dersom oppfatninger om hva som er viktig og verdifullt å ta vare på divergerer mellom ulike aktørgrupper, og det ikke dreier seg om fredete kulturminner/kulturmiljøer etter kulturminneloven, vil vi anta at de lettere kan bli "ofret" på bekostning av andre interesser, som for eksempel ulike former for utbygging, eller at de neglisjeres og dermed forfaller.

Vi ønsket å undersøke et kystområde som i større grad er gjenstand for fraflytting og gjengroing enn det første caseområdet vårt (Torød og Middelborg/Årøysund) i Nøtterøy kommune, som er preget sterkt utbyggingspress. Selv om presset på kystsonen i Fræna foreløpig ikke omfattende, er interessen for bygging av hytter, naust og bryggeanlegg også der økende.

Kommunen er særlig rik på kulturminner og kulturmiljøer relatert til kysten, (både på land og i sjøen). Et av de mest kjente eksemplene er Bud, som fra senmiddelalderen utviklet seg til et sentralt fiskevær/fiskemottak og som fortsatt fungerer som tettsted. Kombinasjonen landbruk og fiske har vært den tradisjonelle leveveien langs denne delen av kysten, og har formet mye av kulturmiljøene i Fræna.

Kystlandskapet preges av beitemark, slåttemark og lyng- og torvheier. Bygningshistorikken knytter seg blant annet til sjøhusmiljøer i lune viker og av fiskergårdstun/ husmannsplasser. Fræna har store landområder der den dominerende boformen er spredt bosetting (primært knyttet til gårdsbruk, men også med innslag av hus og hytter som ikke er tilknyttet gårdsbruk). Det legges for framtiden opp til en mer konsentrert bebyggelse for å ivareta nasjonale mål og retningslinjer relatert til miljø og transport og for å ivareta landbruks- og naturområder og landskapskvaliteter (f eks et omfattende kulturlandskap som strekker seg fra øyene til høyfjellet). Det er økende behov for planer for bruk av kystsonen, og risikovurdering i forhold til klimaendringer, for eksempel i vurdering av bygging av naust og annet i strandsonen.

De ytre områdene ved Fræna er gjenstand for regionale og nasjonale satsinger, som alle har stor betydning for kulturminner og/eller kulturmiljøer i området. De mest aktuelle er Verdiskapingsprogrammet, Fiskarbondens arv og Nasjonal Turistveg. Det er økende behov for planer for bruk av kystsonen, og risikovurdering i forhold til klimaendringer, for eksempel i vurdering av bygging av naust og annet i strandsonen.

Fræna er mindre ”planstyrt” enn den andre kommunen vi har undersøkt i prosjektet, Nøtterøy. Det gis i følge informanter en del dispensasjoner for fritidsbebyggelse i kystsonen og det foregår også en del inngrep i naturen som ikke blir formelt behandlet etter plan- og bygningsloven. Det er en sterk tradisjon i kommunen til å si ja til private initiativ. I hvor stor grad dette har gått ut over verdifulle kulturmiljøer og kulturminner finnes det ingen oversikt over, men det kan ikke utelukkes at det har skjedd.

Gjengroing, forfall og manglende skjøtsel er en trussel mot kulturminner og kulturmiljøer i Fræna. Det ble blant annet nevnt at flere gravrøyser og det åpne landskapet gror igjen, noe som særlig gjelder kystområdene. Gjengroing og fraflytting kan betraktes som to parallelle utviklingstrekk. Men også det økende presset knyttet til utbygging av hytter i strandsonen representerer en (foreløpig potensiell) trussel mot kystens kulturminner og kulturmiljøer. Dette var noe spesielt fylkesarkeologen var opptatt av.

I forbindelse med kommuneplanprosessen i Fræna legges det opp til bred medvirkning fra befolkningen i form av grendevise folkemøter. Et aspekt ved medvirkning er at det kan bidra til at befolkningen blir engasjert i saker som berører dem (eller kan komme til å gjøre det), der folkemøter og liknende representerer offentlige arenaer for meningsutveksling/-bryting og en direkte kontakt med politikere og kommuneplanleggere. Dette kan betraktes som en form for myndiggjøring (empowerment) av befolkningen.

En utfordring knyttet til medvirkning er at noen er bedre i stand til å fremme sine saker i medvirkningsprosesser (eller andre planprosesser) enn andre, slik at også makt og maktrelasjoner må tillegges vekt i analyse av slike prosesser.

Det skapes trolig forventninger i befolkningen om at medvirkning innebærer muligheter for reell innflytelse i lokale saker de oppfatter som viktige. Samtidig kan ikke alle innspill fra befolkningen, enten de lanseres på folkemøter eller i andre fora, tas i betraktning. Forklaringen kan være at de er urealistiske, bryter med overordnede utbyggingsstrategier eller annet. Interessen for å delta på slike arenaer kan tenkes å avta dersom lite eller ingenting blir tatt med videre, kan folkemøtene da få preg av å

være ”spill for galleriet”. Men trolig har de medvirkende en forståelse av at ikke alle forslag har livets rett, eller lar seg realisere. Dermed kan folkemøtene tenkes å bidra til, i tillegg til myndiggjøring, en ansvarliggjøring av de medvirkende.

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn og problemstillinger

Dette notatet er et produkt under Strategisk Instituttprogram (SIP) *Kulturminner og kulturmiljøer i en integrert kystsoneforvaltning 2004-2008*, finansiert av Norges forskningsråd. I programmet samarbeider Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU), Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), Norsk institutt for naturforskning (NINA) og Bioforsk, med NIKU som hovedansvarlig. I SIPen har vi undersøkt to kommuner; Nøtterøy kommune i Vestfold (Stokke og Skogheim 2007) og Fræna i Møre og Romsdal, som er tema i dette notatet. Gjennom ulike tilnærminger og tverrfaglig samarbeid ønsker vi å bidra til økt kunnskap om kystens kulturminner og kulturmiljøer. Kunnskapene på dette feltet er i dag mangelfulle og fragmenterte og heller ikke godt nok bearbeidet med tanke på bruk i konkrete plan- og beslutningsprosesser (Norges forskningsråd 2004). En viktig målsetting i programmet er å trekke inn lokal kunnskap og verdivurderinger.

Et annet viktig formål med SIPen er også å utvikle en metodikk for registrering som forvaltningen kan kunne benytte i sitt planarbeid. Det sentrale kildemateriale må derfor være tilgjengelig digitalt, slik som kart, kulturminnedatabaser, stedsnavnregister, biologisk mangfold, etc. Utfordringen er å formulere en dekkende inndeling av kulturmiljøer som gjenspeiler bruk av landskapet, tidsdybde og forandringer. Dette vil bli gjort av NIKU, NINA og Bioforsk gjennom analyser av dagens landskap i deler av Fræna ved hjelp av ovennevnte kildemateriale. Man har særlig tatt utgangspunkt i en kombinasjon av markslag og jordsmonn slik disse er definert og beskrevet i økonomisk kartverk (Stabbetorp med flere 2007). Ved hjelp av dette kan man registrere hva som er bevart i landskapet av fysiske spor etter menneskers bruk av det, fra steinalder og fram til i dag til dagens aktiviteter langs kysten.

NIBRs oppgave i Sippen er å belyse erfaringer med regional og kommunal planlegging og forvaltning av kystens kulturminner og kulturmiljøer etter plan- og bygningsloven (PBL), samt hvordan disse verdiene verdsettes blant ulike lokale og regionale aktører. Det er disse perspektivene knyttet til Fræna kommune som blir belyst i dette notatet. Dersom det er ulike oppfatninger om hva som er viktig og verdifullt å ta vare på mellom ulike aktører (politikere og andre), og det ikke dreier seg om fredete kulturminner/kulturmiljøer etter kulturminneloven, vil vi anta at de lettere kan bli ”øfret” på bekostning av andre interesser, som for eksempel ulike former for utbygging, eller at de neglisjeres og dermed forfaller.

Kulturminner defineres i kulturminneloven som alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø. Med kulturmiljøer menes områder hvor kulturminner



inngår som del av en større helhet eller sammenheng. En mer operasjonell definisjon av kulturmiljø finnes imidlertid ikke, og det er ulike forståelser av begrepet, også blant fagfolk. Et bestemt område kan også inneholde flere ulike og overlappende kulturmiljøer (Nord 2000:18). En sentral del av SIPen er å operasjonalisere begrepet kulturmiljø og på bakgrunn av dette registrere og definere kystens kulturmiljøer på Nøtterøy, basert på arkeologiske og botaniske kunnskaper som NIKU, NINA og Bioforsk besitter. Denne delen av prosjektet gjennomføres av de nevnte institusjonene.

Kystens kulturhistorie tradisjonelt har vært lavt prioritert sammenlignet med innlandets og jordbrukets kulturlandskaper, men har de senere årene fått økt oppmerksomhet, noe som blant annet kommer til uttrykk i siste stortingsmelding på feltet (St.meld. nr. 16 2004-05 Leve med kulturminner). Dette kan også ses i sammenheng med det økte utbyggingspresset på kystsonen, og som innebærer at kystens kulturminner og kulturmiljøer er under press (Sollund 2004; Binns 2004). Stadig flere ønsker for eksempel å ha fritidsboliger nær sjøen, og antall båter knyttet til rekreasjon vokser. Veksten i oppdrettsanlegg, reiseliv og annen næringsvirksomhet har også gitt økt press på kystsonen. Andre steder langs kysten av Norge, særlig rurale kystsamfunn på Vestlandet og nordover, er derimot preget av gjengroing, fraflytting og forfall. Mindre bruk av utmarksarealene til beiting er hovedårsaken til gjengroingen.

Som planleggings- og reguleringsmyndighet etter PBL er kommunen uten sammenligning den viktigste forvalteren av kulturhistoriske verdier (St. meld. nr. 16 2004-05). Vern etter kulturminneloven vil på grunn av strenge kriterier være begrenset til et lite antall kulturminner og kulturmiljøer. Resten må tas vare på gjennom arealplanlegging og – forvaltning etter PBL og den enkelte grunneiers forvaltning av sin eiendom.

Miljøverndepartementet har hovedansvar for politikkutforming både innenfor kulturminnefeltet og for arealplanlegging etter PBL. Riksantikvaren er rådgivende og utøvende faginstans, med utstrakt ansvar for oppfølging av kulturminneloven. Myndighet er også delegert til fylkeskommunene, som er regional kulturminne-myndighet. Riksantikvaren og fylkeskommunen er også viktige aktører i kommunale plansaker etter PBL, både gjennom deres veilederansvar og gjennom innsigelses-instituttet. Hovedansvaret for å ta vare på fredete eller verneverdige kulturminner og kulturmiljøer ligger hos eierne. I den forbindelse har også kommunene en stor og variert eiendomsmasse som omfatter betydelig antall kulturhistoriske bygninger og kulturminner. Det økte fokuset på kulturmiljøer, som omfatter landskapsområder utover selve kulturminneobjektene har ført til at kommunene gjennom PBL har fått et enda større ansvar innenfor dette området.

Den overordnede problemstillingen i prosjektet er hvordan kommunen evner å balansere ulike utbyggingshensyn med hensynet til kulturminner og kulturmiljøer. Gjengroing og forfall er i tillegg en utfordring i en kommune som Fræna. Med utgangspunkt i problemstillingen belyses følgende spørsmål:

- Hva oppfatter ulike aktører som de viktigste kulturminner og kulturmiljøer langs kysten av Fræna?

- Hva oppfattes som de største truslene mot kystens kulturminner og kulturmiljøer langs kysten av Fræna?
- Hvilke saker berører kulturminner og kulturmiljøer, og er det noen saker der kulturminneinteressene har vært involvert som har skapt diskusjon – eventuelt konflikter? Hvilke interesser står eventuelt mot hverandre?
- Hvordan fungerer ulike virkemidler i forvaltningen av kulturminner og kulturmiljøer i Fræna? (kommuneplan og andre plantyper)
- Hva er det viktigste kommunen har fått til når det gjelder kulturminner og kulturmiljøer i Fræna? Og hvordan har de fått det til?
- Er det noen skillelinjer mellom ulike politiske partier i saker som berører kulturminner og kulturmiljøer, eventuelt på hvilke saker? (spørsmålet rettes spesielt til politikere).
- Hvordan fungerer medvirkning som et virkemiddel for å få fram og synliggjort lokale synspunkter på kulturminner og kulturmiljøer?

Vi ønsket å undersøke et kystområde som i større grad er gjenstand for fraflytting og gjengroing enn det første caseområdet vårt (Torød og Middelborg/Årøysund) i Nøtterøy kommune, som er preget sterkt utbyggingspress. De siste årene har imidlertid utbyggingspresset vært økende også i de ytre kystområdene i Fræna bl.a. knyttet bygging av hytter, naust og bryggeanlegg.

Selv om hele kommunen er case i prosjektet, har vi et særlig fokus på fiskeværet Bud, og området langs den ytre kyststrekningen mellom Bud og Skotten (grense til Eide kommune). Begrunnelsen er at området inneholder et rikt mangfold av kystrelaterte kulturminner og kulturmiljøer, det inngår i Riksantikvarens verdiskapingsprogram, og er dermed også et nasjonalt satsingsområde, blant annet relatert til turisme.

## 1.2 Metodisk og teoretisk tilnærming

Til grunn for denne undersøkelsen ligger intervjuer og dokumentanalyser. Vi har gjennomført intervjuer med sentrale politikere som har hovedansvaret for kommunens håndtering av kulturminne- og kulturmiljøverdier knyttet til blant annet planprosesser etter plan- og bygningsloven, og med administrativt ansatte i kommunen. Vi har også intervjuet representant for den regionale kulturminneforvaltningen (fylkeskonservator) for å få deres syn på hvordan kommunen ivaretar hensynet til kulturminner og kulturmiljøer, og når det gjelder hvilke saker fylkeskonservator engasjerer seg i og hvorfor. Videre var vi til stede på tre folkemøter (grendamøter) i kretsene Hustad, Farstad og Bud i februar 2008 i forbindelse med rullering av kommuneplanen fra 2003 (2003-2015).

Det mest sentrale plandokumentet vi har gjennomgått er kommuneplanen for Fræna, men vi har også gått gjennom kystsoneplanen og reguleringsplaner for områder av kommunen, samt fylkesdelplaner for strand- og kystsonen, for elveoslandskap og for kultur.

I notatet presenteres ulike posisjoner og oppfatninger knyttet til kulturminner og kulturmiljøer i Fræna, og spesielt kystnære, slik de kommer til uttrykk i intervjuene.

For å forstå og analysere ulike posisjoner og synspunkter er det relevant å anlegge et diskursanalytisk perspektiv. Innenfor samfunnsvitenskapelige disipliner betraktes diskurs som meningssystemer som deles av flere. Forskerens oppgave er å undersøke hvorvidt det kan avdekkes mønstre i skriftlige og muntlige utsagn (Svarstad 2001). Innenfor diskursteori er makt et sentralt nøkkelord, som spesielt forbindes med Michel Foucaults (1989) og Norman Faircloughs (1992) tilnærminger. Makt dreier seg blant annet om hvem som har makt til å definere noen forståelser av et saksområde som gyldige og autoritative, og som gir grunnlag for hva som prioriteres. Både makt og diskursive formasjoner samt diskurskoalisjoner og diskurspluralisme vil vi anta er relevante begreper for å fange opp diskurser innenfor kulturminnefeltet.

Vi antar at det innenfor kulturminnefeltet finnes flere ulike, og kanskje også konkurrerende, diskurser snarere enn *en* dominerende og at diskursive kamper kan oppstå mellom aktører og interesser der det ikke er opplagt at et syn er mer gyldig enn et annet.

## 2 Fræna: fakta, kulturhistorie og arealplanlegging

### 2.1 Korte fakta om Fræna



© 2009, NIBR  
Kartgrunnlag: Statens kartverk

Fræna ligger på utsiden av Romsdalshalvøya, med Hustadvika som nærmeste nabo, og er en kystkommune der fiske- og fiskeforedling, og landbruk er viktige næringer. Kommunen er en av de største jordbrukskommunene i Midt-Norge. Mange av de større myrområdene er derfor drenert til jordbruksformål. Fjellene i Fræna inneholder kalkstein, og det har utviklet Hustadmarmor A/S til en av de største industribedriftene i kommunen. Det meste går til eksport i papirindustrien. I Fræna produseres også Moxy Trucks (anleggsdumper), og Tine Midt Norge har et produksjonsanlegg i kommunen, der det blant annet blir produsert Jarlsbergost, brunost og japanprim. Sysselsatte fordelt på næring, prosent: Primærnæring: 9,2, Sekundærnæring: 29,6, Tertiærnæring: 60,8. 25,4 prosent er sysselsatt i offentlig forvaltning, 7,4 i privat sektor og offentlig foretak (SSB 2008).

Fræna kommune har 9023 innbyggere og et areal på 367 km<sup>2</sup>. (som betyr en folketetthet på 24,5 per km<sup>2</sup>). Folketallet har de siste ti årene variert noe, og det er nedgang i spesielt kategorien 20-30 år og vekst i kategorien 66+. Utfordringen er derfor å motvirke utflytting og tilrettelegge for tilbakeflytting/nye innbyggere. De siste 30-40 årene har det skjedd en vesentlig tettstedsutvikling i kommunen. I 1970 var det bare Bud som kunne defineres som et tettsted etter SSBs definisjon. I dag har Elnesvågen, som er kommunesenteret, preg av en bygdeby, etterfulgt av Bud og tettstedene Farstad, Tornes, Sylte/Moen og Malme (kilder: SSB og kommunens hjemmesider).

Frænas typiske landskap og kvaliteter er, ifølge oppfatningene til flere av informantene, at det er gangavstand til alle naturtyper; fra det barske kystlandskapet mot Hustadvika til skjermete landbruksområder og myrområder til høyfjellsområder.

### Vikan i Fræna



Foto: Erling Vindenes

## 2.2 Kulturhistorien

Kommunen er særlig rik på kulturminner og kulturmiljøer relatert til kysten, (både på land og i sjøen). Et av de mest kjente eksemplene er Bud, som fra senmiddelalderen utviklet seg til et sentralt fiskevær/fiskemottak og som fortsatt fungerer som tettsted. Det siste norske riksmøtet i Norge som ble holdt i Bud 1533, under ledelse av erkebiskop Olav Engelbrektson, markerer Bud som et historisk interessant sted. Gildehallen hvor møtet ble holdt, ble revet i 1841, men rester av hallen er bevart på Romsdalsmuseet.

I 1940 bygget den tyske okkupasjonsmakten et stort kystfort på Ergan (Bud), som nå er museum. Det er også flere gravrøyser fra bronse- og jernalder i Fræna (se også avsnitt 2.2.3).

Frænas kulturhistorie er også knyttet til kong Øystein Magnusson (1103-1123), sønn til Magnus III Barføtt. Ifølge Snorre døde kongen på kongsgården Hustad, hvor han var på gjestebud og ble syk. I Hustad er det en bauta over kong Øystein. I området er det også svake spor etter Kongevegen fra middelalderen.

På Malefeta ved utløpet av Hustadelva, er det godt synlige gravrøyser i rullesteinsbeltet. Dette havstrand/elveosområdet er vernet som naturreservat etter naturvernloven. (Her var det også et viktig kulturmiljø bl.a. med en naustrekke). Kommunen har flere områder med gravrøyser som delvis er truet av gjengroing og inngrep av forskjellige art. Her kan nevnes Sandvikshagen som har 148 registrerte gravrøyser og Farstad.

Landskapet langs den ytre kyststrekningen av Fræna er variert og preget av et barskt klima med det åpne havet som står mot land. Hustadvika er blant andre kjent fra mange historier om skipskatastrofer og tap av menneskeliv. Det er fortsatt et aktivt fiskermiljø i en del fiskevær, med mange sjøboder og andre maritime kulturmiljøer. Fiskermiljøene i Vikan, Dråga og Hustad er representative for en næringsveg og levemåte som var typisk for denne delen av kysten. Fiskefartøyene er etter omleggingen i fiskeriene blitt større og mange av de mindre fiskeværene er blitt for trange, og har dermed delvis gått ut av bruk. En del sjarkfiskere holder likevel fortasatt til her. Disse eldre fiskeværene har viktige kulturhistoriske verdier.

Kombinasjonen landbruk og fiske har vært den tradisjonelle leveveien langs denne delen av kysten, og har formet mye av kulturmiljøene i Fræna. Men sammenlignet med kyst- og fjordområdene lenger inn i fylket har fisket relativt sett vært viktigere enn landbruket i Fræna. Kystlandskapet preges av beitemark, slåttemark og lyng- og torvheier. Bygningshistorikken knytter seg blant annet til sjøhusmiljøer i lune vikene og av fiskergårdstun/husmannsplasser (som Maleremmen). Se nærmere om Fiskarbøndens Arv i avsnitt 2.3.2.

## 2.3 Arealforvaltning og nasjonale satsinger

Fræna har store landområder der den dominerende boformen er spredt bosetting (primært knyttet til gårdsbruk, men også med innslag av hus og hytter som ikke er tilknyttet gårdsbruk). Det legges for fremtiden opp til en mer konsentrert bebyggelse

for å ivareta nasjonale mål og retningslinjer relatert til miljø og transport og for å ivareta landbruks- og naturområder og landskapskvaliteter (f eks et omfattende kulturlandskap som strekker seg fra øyene til høyfjellet). Noen våtmarksområder (myrer) er hekkeplasser for diverse fuglearter, og dette er områder som er vernet mot utbygging.

I kommunen er det blitt stadig viktigere å styre arealbruken i strandsonen med hensyn til utbygging. Utfordringer er blant annet hyttebygging. Presset er foreløpig ikke omfattende, men det er en økende etterspørsel etter bygging av fritidsboliger i strandsonen. Også etterspørselen når det gjelder omregulering av boligeiendommer til fritidsboliger har økt. Kommunen vil stramme inn i forhold til tidligere praksis, ved i hovedsak bare å tillate hyttebygging i regulerte områder, det vil si i områder som ikke kommer i konflikt med andre formål (som friluft- og rekreasjonsformål, landbruk og kulturminner og kulturmiljøer). Gjengroing er også et økende problem.

Det er økende behov for planer for bruk av kystsonen, og risikovurdering i forhold til klimaendringer, for eksempel i vurdering av bygging av naust og annet i strandsonen.

De ytre områdene ved Fræna er gjenstand for regionale og nasjonale satsinger, som alle har stor betydning for kulturminner og/eller kulturmiljøer i området. De mest aktuelle er Verdiskapingsprogrammet, Fiskarbondens arv og Nasjonal Turistveg.

### 2.3.1 Verdiskapingsprogrammet

Strekningen Bud – Kristiansund er et av pilotprosjektene i Miljøverndepartementets Verdiskapingsprogram (verdiskaping basert på kulturminner og kulturmiljøer), og dekker deler av de fire kommunene Fræna, Eide, Averøy og Kristiansund.

Pilotprosjektets mål er å gjøre området til det fremste reisemålet i Sør-Norge med utgangspunkt i et levende kystsamfunn, noe som skal bidra til å styrke bosetting og næringsliv. Et annet mål med prosjektet er en bedre samordning av kulturminneforvaltningen, bl.a. knyttet til å balansere bruk og vern. De to innfallsportalene Bud og Kristiansund skal utvikles, slik at de kan formidle kulturhistorien langs hele strekningen. Som et av de eldste og største fiskevær på Mørkekysten ligger Bud også strategisk til i kommunen i forhold til reiseliv.

Det daglige arbeidet med prosjektet ligger i kulturavdelingen i Møre og Romsdal fylke.<sup>1</sup>

### 2.3.2 Fiskarbondens arv

Prosjektet har som hovedmål å styrke næringslivet og bygdesamfunnene langs kysten i fylket. Fræna er blant prosjektkommunene (der til sammen fem kommuner inngår). Det er tre satsingstemaer: kulturlandskap/kulturminner, kystmat og ferdsel og turisme. I Fræna er det fokus på fiskarbonden, som bodde og livnærte seg langs kysten. Som regel var det fisket som skaffet inntektene til husholdningen. Fiskeren var hjemme på gården i forbindelse med slåttonn og uttak av myrtoyv, mens kona

<sup>1</sup> Fra 1. januar 2004 ble fylkeskommunen og fylkesmannen integrert i et regionalt organ som fikk navnet Møre og Romsdal fylke. Forsøket har gått over fire år.

drev gårdsbruket resten av året når mannen var på fiske. Livsformen og kulturen som var knyttet til fiskarbonden er i ferd med å forsvinne, og det settes derfor i gang prosjekter med referanse til denne historien. Det er tro på at prosjektet Fiskarbondens Arv kan bidra til å skape opplevelsesverdier, blant annet langs Atlanterhavsvegen, og at bevaring og formidling av denne delen av Frænas kulturhistorie kan gi grunnlag for næringsutvikling.

Kommunen har overtatt og delvis vedlikeholdt et typisk fiskargårdsbruk; Maleremmen fra 1850. Bruket ble opprinnelig drevet av en fiskarbonden og hans familie. Skutholmen (ved Vikan) er også et eksempel på et bevart kulturmiljø. Det bor i dag bare en person der. Han driver et enkelt gårdsbruk på den gamle måten (slåttebruk med lja). Som en del av prosjektet Fiskarbondens arv har kulturetaten i kommunen en 10-årig avtale med gårdbrukeren, og gir ham noe økonomisk støtte. Kommunen ønsker etter hvert å kjøpe holmen for å bruke den til friluftsmål. Kulturmiljøet er her like mye knyttet til landskapskvaliteter som til kulturminneobjekter og miljøet rundt.

### 2.3.3 Nasjonal Turistveg

Nasjonale turistveger er et landsdekkende prosjekt som Statens vegvesen har påtatt seg ansvaret for å gjennomføre. Vegdirektøren gir mandat og rammer, og prosjektet administreres gjennom Vegdirektoratets turistvegkontor. Prosjektet har et eget kvalitetsstyre som sikrer at turistvegene blir en særskilt turistattraksjon med høy kvalitet, og som skal gi de vegfarende en opplevelsesrik og variert kjøreopplevelse. Egne arkitekturråd skal sikre høy visuell kvalitet på tiltak langs strekningene. I prosjektet bidrar både ordførerne i kommunene, reiselivsorganisasjoner, næringslivsaktører i området, regionale myndigheter og ulike faglig ekspertise (se [www.turistveg.no](http://www.turistveg.no))

Det planlegges nasjonal turistveg på strekningen mellom Bud og Kårvåg i Averøy kommune, der Atlanterhavsveien trolig vil utgjøre den største attraksjonen. Når vegen får turistvegstatus, innebærer det tilrettelegging og visuell opprusting av vegstrekningen med hensyn til rasteplasser, utsiktspunkter, aktiviteter og opplevelsesmuligheter. Flere steder vil det legges til rette for fiske med stang fra land og for vandring i fjæra.

### 2.3.4 Vindkraftanlegg

På grunn av klimaet og de store vindressursene er Fræna blitt vurdert som egnet i vindkraftsammenheng, både på land og til sjøs.<sup>2</sup> Begge søknadene ble nylig avslått av NVE, etter at bl.a. Fræna kommune, Møre og Romsdal fylke, en rekke lokale grunneiere, beboere/velforeninger og interesseorganisasjoner gikk imot planene. Hustadvikas Venner distribuerte blant annet. informasjonsmagasinetet "Krafttak mot vindkraft". Begrunnelsen for avslagene på søknadene var blant annet at vindmøllene ville innebære visuelle (negative) virkninger for landskapet, kulturmiljøer/

<sup>2</sup> Konesjonssøknaden for Fræna vindpark (på land) ble fremmet av Statkraft, mens Havsul AS søkte om konsesjon for å bygge Havsul IV i Eide og Averøy kommune. Havsul IV er etablert av Havgul AS, som er et prosjekteringselskap som stpr bak utviklingen av Havsul-prosjektene.



kulturminner samt kunne få negative konsekvenser for reiseliv og friluftsliv<sup>3</sup>. Mange fryktet, blant annet Statens Vegvesen og Reiselivsbedriftenes Landsforening, at særlig anleggene til sjøs ville kunne komme i konflikt med kystlandskapet og satsingen Nasjonal Turistveg. Når det gjelder anleggene på land påpekte NVE at disse vil komme i direkte konflikt med kulturminner og kulturmiljøer. Blant annet viste konfliktvurderinger at avbøtende tiltak ikke kunne redusere konflikten med kulturminneinteressene i området, bl.a. Kongeveien og gravrøysene i området.

## 2.4 Kommuneplan for Fræna

Gjeldende kommuneplan er todelt. Mens samfunnsdelen ble vedtatt i 2005, ble arealdelen vedtatt i 2003. Kommuneplanen er for tiden gjenstand for rullering, og det er utarbeidet planprogram vedtatt 27. august 2007. Den første overordede planen etter PBL for Fræna ble vedtatt i 1989. I gjeldende kommuneplan står det lite om kulturminner, og kulturmiljø er ikke nevnt.

Kommuneplanen i Fræna har i følge informanter ikke hatt en sterk posisjon i styringen av arealbruken, spesielt i de periferere strøk av kommunen. Dette gjelder både for etablering av nye prosjekter, og i forhold til å ta vare på kulturmiljøer og kulturminner. Fræna er mindre ”planstyrt” enn den andre kommunen vi har undersøkt i prosjektet, Nøtterøy (Stokke og Skogheim 2007). Det gis i følge informanter en del dispensasjoner for fritidsbebyggelse i kystsonen og det foregår også en del inngrep i naturen som ikke blir formelt behandlet etter plan- og bygningsloven. Det er en sterk tradisjon i kommunen til å si ja til private initiativ. I hvor stor grad dette har gått ut over verdifulle kulturmiljøer og kulturminner finnes det ingen oversikt over, men det kan ikke utelukkes at det har skjedd.

I den planprosessen som nå er i gang har kommunen et klart mål om at kommuneplanen skal bli et aktivt verktøy i avklaring av arealbruken, og at planen skal virke stimulerende for nyetablering i perifere deler av kommune som sliter med fraflytting. Fræna kommune vil bruke planprosessen til å legge til rette for økt tilflytting til kommunen. Dette skiller seg fra presskommuner (som Nøtterøy), som i større grad må bruke planverktøyet til å regulere stort byggepress. Det er en bevisst holdning i kommunen om at kulturmiljøer og kulturminner kan være basis for næringsutvikling. Det gjelder spesielt de mulighetene som ligger i Verdiskapingsprogrammet knyttet til området Bud-Vevang.

I gjeldende kommuneplan legges det opp til en mer konsentrert bebyggelse sammenlignet med forrige kommuneplan fra 1989. I gjeldende kommuneplan står det at planen fra 1989 hadde ”eit heller liberalt syn på spreidd utbygging” (Fræna kommune 2003:12). Kommunen ønsker imidlertid fremdeles å ha en positiv holdning til fortsatt spredt bosetting, men med klarere styring av utbyggingen i forhold til forrige plan. Kommuneplanen inneholder mål for de spredtbygde kretsene i kommunen, de såkalte grendakrinsane, til sammen syv. Målene er bygd på lokalsamfunnsanalyser og medvirkning fra lokalbefolkningen.

---

<sup>3</sup> Se [http://www.nve.no/FileArchive/308/200300508\\_105.pdf](http://www.nve.no/FileArchive/308/200300508_105.pdf)

I rulleringen av kommuneplanen er problematikken knyttet til strandsoneforvaltning og utbygging av fritidsboliger ansett som de viktigste utfordringene, i følge planprogrammet.<sup>4</sup> Det er ønskelig å unngå en stykkevis og delt utbygging av kystområdene, sett i lys av at flere ønsker å bygge i sjøkanten. Overordnede mål i gjeldende arealplan er å sette av tilstrekkelig areal til sjørelatert virksomhet og avklare arealbruken mellom friluftsjøinteresser og naturverninteresser. Det blir påpekt at automatisk freda kulturminner fra nyere tid må kartfestes, samt at retningslinjer for forvaltning av kulturminnene utarbeides. Konsekvenser for fredete kulturminner skal være identifisert ved en eventuell omregulering av områder til blant annet utbyggingsformål. Man legger opp til medvirkning fra innbyggerne gjennom folkemøter i de ulike kretsene i kommunen, slik man også gjorde i forrige kommuneplanprosess.

Kommunen har også utarbeidet en rekke andre ulike planer. De mest aktuelle knyttet til kulturminner/-miljø og arealbruk er kystsonenplan (som ikke er formelt vedtatt), plan for biologisk mangfold og landbruksplan. I tillegg kommer en rekke reguleringsplaner. I kulturminnesammenheng er særlig reguleringsplanen for Bjørnsund (en øy utenfor Bud) relevant. Planens formål er å bevare de kulturhistoriske kvalitetene på øya, og samtidig legge til rette for at stedet kan fungere som et fritidssamfunn uten at særpreget fra tiden som fiskevær blir borte. Det er også vedtatt reguleringsplan for Bud, som har bevaring av kulturmiljøet som et viktig formål.

## 2.5 Regionale planer/fylkesplaner

I fylkesdelplanen for strand- og kystsonen blir det påpekt at bit-for-bit-forvaltningen som ofte finner sted gjør det vanskelig å samordne estetiske krav i byggesaker, noe som kan ha negative følger for landskapet og føre til utarming av kulturelle verdier i kystsonen. En viktig strategi i planen er å tydeliggjøre områder der endringer ikke er ønskelig, og gi rom for større fleksibilitet for utvikling av næringsliv, bosetting og infrastruktur i andre områder. I områdene en ikke ønsker endring blir det påpekt at dispensasjonspraksisen bør innstrammes vesentlig. Videre er et av målene i planen å ta vare på estetiske kvaliteter som gjør kysten attraktiv for reiseliv og friluftsliv, blant annet gjennom å gi kulturlandskapet langs sjøen særlig oppmerksomhet i kommuneplanene. I den forbindelse legges det opp til skjøtsel som ivaretar viktige landskapskvaliteter.

Andre aktuelle regionale planer i denne sammenheng er fylkesplan 2005-2010, fylkesdelplan for elveoslandskap og fylkesdelplan for kultur 2001-2004 (plan for kulturminnevernet). Sistnevnte plan inneholder imidlertid ingen mål eller retningslinjer knyttet til arealbruk/arealvern.

Verdt å nevne er også den nasjonale kartleggingen av verdifulle kulturlandskap, som karakteriserte kyststrekningen rundt Hustadvika som nasjonalt verdifullt.

---

<sup>4</sup> Dette ble vedtatt i Planutvalget i 2007 og ligger til grunn for utarbeidelse av forslag til kommuneplanens arealdel og det klargjør premisser og rammer for planarbeidet.

## 2.6 Kunnskapsgrunnlaget om kulturminner og kulturmiljøer i Fræna

Det er vanskelig å få en samlet oversikt over viktige kulturminner og kulturmiljøer i Fræna, selv om det finnes en del registreringer og beskrevne verdier i fylket og kommune (se neste avsnitt), og dessuten i regi av forskjellige lag og andre foreninger, for eksempel sogelag (se under).

### 2.6.1 Sogelagene

En del enkeltpersoner har gode kunnskaper om kulturmiljøer og særegenheter i et bygdemiljø med sterke tradisjoner og verdier helt fra middelalderen og fram til i dag. I den sammenheng er Sogelagene sentrale. Det er flest eldre som er engasjert i sogelag, eller opptatt av kulturhistorien, så det er en utfordring å få yngre generasjoner engasjert, ble det understreket. Det arrangeres blant annet kulturminnedager, og man prøver også å få kulturhistorien inn i skolen og på den måten øke interessen.

Sogelaget gir ut årbøker og står for en del av vedlikeholdet av kulturmiljøene, og har ifølge Fylkesarkeologen en viktig rolle med hensyn til innsamling og formidling av kunnskap. Sogelaget har også intervjuet eldre mennesker for å få økt kunnskap om tidligere tiders liv langs kysten, hvor kombinasjonen av fiske og landbruk var dominerende. Denne kombinasjonen har preget mye av kulturlandskapet i Fræna. Interessen lokalt for kulturminner og kulturmiljøer er voksende også blant de unge, men denne interessen er ispedd en frykt for at de bevaringsverdige kulturmiljøene skal hindre vekst og økonomisk utvikling, ble det hevdet. Fylkeskommunen har satt i gang en lærlingeordning for istandsetting av kulturminner og bruk av gammelt håndverk.

### 2.6.2 Arkeologiske kartlegginger

Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU) har utarbeidet en statusrapport for automatisk fredete kulturminner i Fræna kommune (Sollund 2006).<sup>5</sup> Den første systematiske registreringen av kulturminner i det som i dag er Fræna kommune ble utført i forbindelse med konstruksjonen av Det økonomiske kartverk (ØK) i 1975 og 1976. Det ble da registrert 659 enkeltminner innenfor de kategoriene som var automatisk fredet på den tiden. Dette var i hovedsak gravminner. Den mest karakteristiske fornminnetypen i Fræna er de tørrmurte gravrøysene som ligger på knattene helt ut mot havgapet. Et av de mest iøynefallende av gravfeltene ligger på Malefeten der det ligger 34 gravrøysar.

I 2000 ble det foretatt kontrollregistreringer av 445 fornminner i Fræna. Samtlige var registrert i 1975-76. Det viste seg da at 12 av disse var fjernet. Alle var fjernet uten forutgående frigivelse. Totalt 41 hadde vært utsatt for tiltak som medførte skader. Samme områder ble besøkt av NIKU i 2006 for kontrollregistrering. Denne viste at

<sup>5</sup> Kulturminner og kulturmiljøer kan verdiklassifiseres etter nasjonale – regionale og lokale interesser. Dessuten har kulturminner fra før 1537 automatisk vern etter Kulturminneloven.

ingen fornminner var fjernet fullstendig i løpet av de siste seks årene. Totalt 20 av fornminnene var påført en eller annen form for skade i denne perioden (de fleste var skadet fra tidligere). Jordbruket er den sektoren som har påført fornminnene størst skader, i følge NIKU-rapporten (Sollund 2006). Jordbruksskader på fornminnene dreier seg om dyrking, nydyrking, tildekking, planering, deponering av masse, husdyrhold, opparbeidelse av landbruks- og adkomstveier og liknende.

Også bygg- og anleggsvirksomhet, husbygging, hytteanlegg, brygger, uthus etc. bidrar til skade på fornminnene.

Mer enn halvparten av fornminnene ligger i områder som er uproductive med hensyn til jordbruk og skogplanting. Det som er mest foruroligende, som det sies i rapporten, er imidlertid at disse uproductive områdene er i ferd med å gro igjen. I alt 60 fornminner ble ikke gjenfunnet fordi områdene de ligger i er overgrodd av lyng og busker.

Skade på automatisk vernede kulturminner er underlagt rettslig påtale. I følge fylkesarkeologen i Møre og Romsdal er det ganske tilfeldig at skader blir oppdaget og meldt. Kriterier de bruker på om de velger å gå inn i kommunale saker eller ikke er:

- hvor autentiske kulturminnene er
- hvilken sammenheng de står i
- hvor spesielle de er i en regional/nasjonal sammenheng
- representativitet

## 3 Hva oppfattes som viktige kulturminner og kulturmiljøer i Fræna?

### 3.1 Fylkesarkeologen, kommunens administrasjon og politikere

#### **Fylkesarkeologen**

Fræna er i følge fylkesarkeologen i Møre og Romsdal den kommunen i fylket som har flest fredete kulturminner og er også den største jordbrukskommunen. Det kan være en sammenheng her, ble det påpekt av fylkesarkeologen. Det synes å være en bevisst holdning i kommunen med hensyn til å ta vare på kulturminner og kulturmiljøer, blant annet som basis for næringsutvikling, ifølge denne informanten. Kommunen har god kartfesting av automatisk fredete kulturminner (fra før 1537), mens det er mer mangelfull oversikt/systematisering av nyere kulturminner og kulturmiljøer i kommunen. Fylkesarkeologen understreket at det er mye kunnskaper om kulturhistorien i Fræna, blant annet i regi av Sogelagene. Fylkesarkeologen mente at de viktigste kulturminnene og kulturmiljøene i Fræna er blitt med i Verdiskapingsprogrammet, som i kommunen altså innbefatter den ytre kyststrekningen fra Bud til Skotten. Her er det både mange eldre kulturminner/ gravrøyser og bygninger. Fylkesarkeologen mente imidlertid at oversikten av kulturminnene i området som er vist i programmet ikke er uttømmende.

#### **Kommunens administrasjon**

Bud og kulturmiljøet der fremheves som et viktig kulturmiljø i kommunen. Det har mange sjøboder og andre maritime kulturmiljøer, samtidig som det fortsatt er et aktivt fiskermiljø. Også gamle naustmiljøer, blant annet ved Elnesvågen, Nerlandsbukta (hvor Hustadelva munner ut), og i Harøysund, Skarsbø og Bjørnsund ble oppfattet som viktige kulturmiljøer i Fræna.

Riksmøtet i 1533 i Bud er noe av som markerer Bud som et historisk interessant sted, samt kystfortet som ble anlagt av tyskerne under 2. verdenskrig, fremholdt informantene. Også krigsminnene i Teksa, gravfeltene på Malefeta og fiskermiljøene i Vikan og Droga ble nevnt som viktige kulturminner/-miljøer.

Også Skutholmen (ved Vikan) ble også nevnt som et viktig kulturmiljø. Det bor i dag bare en person der, som driver enkelt gårdsbruk på gamlemåten (driver slåttebruk med ljà).

Informanter fra kommunens administrasjon mente det var stor interesse for kulturhistorien blant befolkningen i Fræna, der sogelagene er viktige formidlere av denne historien.

### **Politikere**

Politikerne vi intervjuet representerer Frp (ordfører), Arbeiderpartiet, Venstre og Høyre. Det er ingen store skillelinjer i mellom politikere fra ulike partier når det gjelder oppfatningene om hva som er viktige kulturminner og –miljøer i Fræna. Skillelinjene gjør seg i større grad gjeldende når det gjelder hva som oppfattes som trusler mot kulturminner og –miljøer (se neste avsnitt).

Fiskerihistorien fremheves av flere politikere som en viktig del av Frænas kulturhistorie:

”Alt fra Fiskarbondens arv, og særlig Skuthomen som er best bevart fra denne kulturen”, understreket politiker fra Venstre, som også fremhevet Frænas tradisjoner med sildefiske, hvor behovet for arbeidskraft var stort, slik at også folk som var bosatt utenfor kommunen deltok i fisket. Også politikeren fra Høyre fremhevet sporene etter gammel havbasert bosetting knyttet til fiske. Ordføreren fra FrP fremhevet i tillegg til kulturhistorien knyttet til kyst og fiske, og kombinasjonen fiske og jordbruk også gravhaugene på Malefeten. Lyngheiene i kommunen ble av ordføreren også trukket fram som et viktig kulturmiljø, men som han mente var blitt neglisjert.

Kongebautaen over kong Øystein Magnusson (d 1123) på Hustad og bygdeborg og Farstadsanden blir fremhevet av flere informanter som viktige kulturminner/-miljøer.

## **3.2 Oppfatninger om trusler mot kulturminnene i Fræna.**

Informanter fra administrasjonen i Fræna kommune pekte på gjengroing og nedbygging av områder som de største truslene mot kulturminner og kulturmiljøer i Fræna. Det ble blant annet nevnt at flere gravrøyser og det åpne landskapet gror igjen, noe som særlig gjelder kystområdene. Det var snakk om å sette ut sauer i en del områder for å hindre gjengroingen, og prosjektet Fiskarbondens Arv er et ledd i dette. Fiskarbondens Arv har blant annet fått tilrettelagt flere store områder for sauebeite. En annen trussel er det økende presset knyttet til utbygging av hytter og, særlig i strandsonen. Det skjer for eksempel flekkvis mot Hustadvika. Ombygging av naust til hytter er det også en del eksempler på. Problemer oppstår om en åpner opp for hyttebygging et sted, da kommer andre etter, derfor bør det ikke slippes løs, ble det sagt. Men foreløpig er det ikke noe stort press når det gjaldt hyttebygging, og det som er av utbygging er i hovedsak knyttet til grunneiere og deres familie. De som søker får som regel ja, ble det sagt.

Informantene mente at landbruket er en mindre trussel mot kulturminnene i dag enn de har vært tidligere, da det ikke foregår så mye nydyrking. Det er nok dyrkbar jord, og lite vekst i landbruket, ble det understreket.

En av informantene fra kommunens administrasjon mente at ”folks kreativitet” er den største trusselen, det vil si at folk tar seg til rette og har manglende respekt for

lover og regler. Folk er vant til å klare seg selv, og dette med kommunal styring kom etterpå.

En informant fra kommunens administrasjon som representerte landbruket, pekte på gjengroing og nedbygging som de største truslene mot kulturminner/-miljøer, selv om det foreløpig ikke er noe stort problem. Men han savnet en skikkelig plan for kyststripa og når det gjelder hyttebygging. Man har i dag ikke noe styring på det, mente informanten. Landbruksetaten får en del forespørsler (som ofte er den første etaten i kommunen mange tar kontakt med). ”Vi har en åpen holdning til det som skjer, men jeg savner en helhetlig plan som kan fungere som et redskap til å gi folk et svar på deres planer. I dag har jeg ingen slik plan. Det er lite styring med hva og hvor det bygges”, fremholdt informanten.

Politiker (H) reservert seg mot trusselbegrepet, og da knyttet til en forståelse om at utvikling innebærer trusler mot kulturminner og kulturmiljøer. Han understreket at det er ønskelig med levende bygder, og at utbygging og utvikling ønskes velkommen. Det er nok av plass i kommunen, påpekte informanten, som mente det er en trussel om områder blir liggende øde: ”Levende bygder tar vare på kulturverdiene”. Og en kan heller ikke ta vare på alt, ble det understreket (viste til kokegroper (med kullrester) som eksempel; trenger ikke ta vare på alle).

En annen politiker (V) mente at gjengroing er et økende problem for kulturminner og kulturmiljøer. Også den økende urbaniseringen, det vil si at sentrum vokser på bekostning av utkantene, betraktes som en trussel i den forstand at områder fraflyttes og kulturverdier ikke vedlikeholdes. det er viktig å unngå ”klatt for klatt” utbygging: ”kommunen kan styre dette, men bryr seg ikke. Gjør vi ikke noe de neste 20 årene er kystkulturen borte”, ble det understreket..

Holdningen i kommunestyret til kulturminner beskrev han på følgende måte: ”De er generelt mest opptatt av gravemaskiner, men det er en holdningsendring på gang. Nasjonal turistvei og Verdiskapingsprogrammet har bidratt til det. Vinden blåser den riktige veien”.

Fylkesarkeologen mente at trusselen mot kulturminner i Fræna først og fremst er forfall, gjengroing, manglende skjøtsel og vedlikehold. Mange verdifulle kulturminner er blitt rasert og ødelagt på grunn av manglene midler til restaurering og vedlikehold. Eierne som har, eller oppdager, kulturminner forsøker å overse disse på grunn av kostnader med vedlikehold, eller de anser dem som en hindring for anleggs- og næringsvirksomhet. Omdisponering av naust og andre eldre sjøhus til hytter eller annen beboelse forekommer og endrer på kulturmiljøets karakter og særegenhet. Det må til en sterkere bevisstgjøring og en bedre mulighet for å få dekket de ekstra-kostnader som vern og vedlikehold medfører, mente fylkesarkeologen. Han nevnte også planene om golfbane og hyttebygging i tilknytning til denne som en utfordring: ”det baller på seg”. Hyttebygging i områder med verdifullt kulturlandskap betraktes også som en trussel mot tradisjon og særpreg spesielt i kystsonen, mente informanten.

Siden Fræna preges av et åpent og flatt kystlandskap, blir også inngrep lett synlige, påpekte fylkesarkeologen, som savnet mer styring fra kommunenes side.

### 3.3 Sammendrag

Blant informantene er det bred enighet om at Bud og kulturmiljøet der er et viktig kulturmiljø i kommunen. Det har mange sjøboder og andre maritime kulturmiljøer, samtidig som det fortsatt er et aktivt fiskermiljø. Riksmøtet i 1533 i Bud er noe av som markerer Bud som et historisk interessant sted, samt kystfortet som ble anlagt av tyskerne under 2. verdenskrig, fremholdt informantene. Også krigsminnene i Teksa, gravfeltene på Malefeta og fiskermiljøene i Vikan og Droga nevnes som viktige kulturminner/-miljøer. Fiskerihistorien fremheves også som en viktig del av Frænas kulturhistorie.

Gjengroing, forfall og manglende skjøtsel er en trussel mot kulturminner og kulturmiljøer i Fræna. Det ble blant annet nevnt at flere gravrøyser og det åpne landskapet gror igjen, noe som særlig gjelder kystområdene. Gjengroing og fraflytting kan betraktes som to parallelle utviklingstrekk. Men også det økende presset knyttet til utbygging av hytter i strandsonen representerer en (foreløpig potensiell) trussel mot kystens kulturminner og kulturmiljøer. Dette var noe spesielt fylkesarkeologen var opptatt av.



## 4 Medvirkning, samarbeid og lokale forståelser av kulturminner og kulturmiljøer.

### 4.1 Planprosess, medvirkning og innflytelse.

Fræna kommune er i gang med rullering av kommuneplanen fra 2003. En sentral del av planprosessen er folkemøtene (grendamøtene) som arrangeres rundt om i kommunen. I perioden januar/februar 2008 ble det arrangert i alt 7 møter. I tillegg til at medvirkning er nedfelt i plan- og bygningsloven (§20-6), er medvirkning også et sentralt punkt i *Den Europeiske Landskapskonvensjonen* (og mer poengtert enn i Plan- og bygningsloven). I konvensjonen heter det blant annet: ”Et viktig mål med konvensjonen er å styrke enkeltmenneskets og lokalsamfunnets medvirkning i arbeidet med planlegging, vern og forvaltning av landskapet. Konvensjonen etablerer ansvar og rettigheter for alle til å:

- Etterspørre landskapshensyn i omgivelsene sine
- Engasjere seg for å ta vare på landskapskvaliteter
- Delta når fagfolk, byråkrater og politikere diskuterer landskapets verdier og forvaltning
- Bidra når myndigheter innarbeider landskapshensyn i planlegging og forvaltning

Konvensjonen tar ikke sikte på å hindre endringer men å påvirke endringene i en retning folk ønsker, og den legger særlig vekt på landskapet der folk bor og arbeider og der barn vokser opp. Norge har godkjent konvensjonen, som forplikter nasjonale myndigheter til å følge opp på en rekke områder: lovverk, sektorpolitikk, kunnskapsoppbygging, utdanning, bevisstgjøring og medvirkning. I arbeidet med å få fram konvensjonen har Miljøverndepartementet ved Kulturminneavdelingen sammen med Riksantikvaren og Direktoratet for naturforvaltning bidratt fra Norges side.

Etter at konvensjonen ble ratifisert ble det utarbeidet flere oppfølgingsdokumenter (blant annet basert på konferanser) i nordisk regi angående implementering, da veien fra de gode intensjoner i konvensjonen til praktisk etterleving kan være en utfordring. Det første av disse var forprosjektet Nordens Landskap (Tema Nord 2003:550) der de nordiske lands oppfølging av konvensjonen var det sentrale temaet. Med hensyn til medvirkning er det verdt å merke seg at det understrekes at medvirkning alltid

skjer i en situasjon der ulike aktører kan ha svært ulike mål og interesser, status og påvirkningskraft, og at landskapet og landskapsutviklingen på mange måter speiler de generelle maktforholdene i samfunnet med de utfordringer dette stiller i forhold til medvirkningsønsket (s. 43). Det heter også at konvensjonens fokus på innbyggernes forhold til landskapet har som mulig konsekvens at fagfolk som arbeider med landskap, og som tilhører en lang rekke fagfelt, må revurdere sin rolle, da det blir lagt økt vekt på dialog med publikum. Dette kan innebære at fagfolkene, i tillegg til sine sentrale roller blant annet som forvaltere av ulike analysemetoder, i større grad må tre inn i rollen som inspirator, pådriver og rapportør fra lokale samarbeidsprosesser (s.44).

”Landskapskonvensjonens ”røde tråd” er helt tydelig: det er snakk om en ”snuoperasjon” fra det tradisjonelle og sentralstyrte til en praksis der initiativ og tiltak i større grad begynner nedenfra, hos folk som blir berørt av det som skjer”, heter det i et notat fra Nordisk ministerråd (ANP Norden:2005:29). Det heter i samme notat at det er viktig å få fram at konvensjonen bør brukes som en brekkstang og et redskap for lokalbefolkningen, slik at de kan få reell påvirkning på overordnet politikk og vedtak som angår deres eget landskapelige hverdagsmiljø og deres livskvalitet (2005: 29). Betydningen av forankring, bevisstgjøring, involvering av lokalbefolkningen, og dialog og kunnskapsdeling mellom fagfolk og lekfolk understrekes i dette notatet. Involveringen av befolkningen kan være åpne folkemøter, medvirkning i spesifikke prosjekter og involvere barn og unge i undervisningssammenheng.

Anbefalinger når det gjelder nordisk samarbeid om landskapskonvensjonen (som gjelder medvirkning):

- Øke befolkningens kunnskap, engasjement og medvirkning i landskapsarbeidet. En må tenke bredt og inkluderende for å sikre medvirkning også fra ”svake” (tause, usynlige) grupper.
- Stimulere lokal medvirkning og innflytelse ved å vitalisere samarbeidsrelasjoner med publikum og frivillige organisasjoner.
- Styrke eieres, brukeres og publikums rolle i å beskrive og sette verdi på landskapet som samfunnsressurs.
- Involvere befolkningen i kunnskapsdeling, verdsetting og planlegging.

Også innenfor Lokal Agenda 21 er dialog og konsensusbygging mellom lokale myndigheter befolkningen et viktig anliggende. Dette kan også ses i sammenheng med fremveksten av nyere styringsformer (governance). Selv om LA 21 var/er rettet mot bærekraftig utvikling, kan styringsform og tenkemåte overføres til andre samfunnsområder (se ellers Harvold 2003 om beslektete medvirkningsformer og utdyping av LA 21 med norske eksempler).

Med utgangspunkt i Plan- og bygningsloven er også kommuner lovpålagt å sikre at befolkningen medvirker i planprosesser.

#### 4.1.1 Medvirkning: muligheter og utfordringer

Et aspekt ved medvirkning er at det kan bidra til at befolkningen blir engasjert i saker som berører dem (eller kan komme til å gjøre det), der folkemøter og liknende

representerer offentlige arenaer for meningsutveksling/-bryting og en direkte kontakt med politikere og kommuneplanleggere. Dette kan betraktes som en form for myndiggjøring (empowerment) av befolkningen.

Healey (1996) betegner medvirkningsarenaer som interdiskursive, der interessene kan være overlappende eller motstridende, men at man bør legge opp til planprosesser som (ideelt sett) er preget av gjensidig forståelse, respekt og lydhørhet overfor andres argumenter, noe Healey imidlertid medgir kan være vanskelig. Gjensidig læring og forsøk på å forstå andre aktører er sentralt innenfor det kommunikative planleggingsparadigmet (Harvold 2002: 361).

Et sentralt punkt innenfor den kommunikative planleggingsteorien er at gyldige argumenter ikke bare er det som kan underbygges vitenskapelig, men også lokal og erfaringsbasert kunnskap skal gjelde (Healey 1993). I denne sammenheng er det altså ikke bare ekspertkunnskap fra arkeologer og lignende som skal legges til grunn for planleggingen, men også lokale (lekmanns)forståelser og kunnskaper om kulturminner og kulturmiljøer.

En utfordring knyttet til medvirkning er at noen er bedre i stand til å fremme sine saker i medvirkningsprosesser (eller andre planprosesser) enn andre, slik at også makt og maktrelasjoner må tillegges vekt i analyse av slike prosesser (jf. blant andre Foucault 1989). Blant annet på dette grunnlaget er den kommunikative planleggingsteorien under kraftig kritikk (jf. Harvold 2002).

Et aspekt ved den kommunikative planleggingsteorien er at den synes å bygge på et konsensusprinsipp. Men hva skal en gjøre dersom ikke er mulig å etablere konsensus (for eksempel på grunn av en, eller et fåtall, sterke særinteresser), spør Harvold (2002: 366). Harvold stiller også spørsmålsteget ved planleggerens rolle i den kommunikative modellen, for eksempel om en offentlig ansatt tjenestemann *kan* tjene som mekler eller ”kritisk venn” i kompliserte planprosesser, og om vedkommende *bør* ha en slik rolle, men kanskje snarere ivareta allmennhetens interesser. En slik knyttet til Davidoff (1965) sin vektlegging av at planlegger skal ivareta rollen som advokat/forsvarer for utsatte gruppers rolle er i for øvrig likhetstrekk med tidligere planteori, særlig interesser. De viktigste bidragene fra den kommunikative planleggingen, slik blant andre Harvold ser det, er at det handler om at folk skal kunne etablere en felles plattform for å forbedre og utvikle sitt lokalsamfunn.

## 4.2 Medvirkning i planprosessen i Fræna. Grendevise folkemøter

For å rette blikket mot Fræna og folkemøtene som fant sted i forbindelse med rullering av kommuneplanen, var planleggere/administrasjonen i større grad tilretteleggere og organisatorer av medvirkningsprosessen enn meklere eller ”kritisk venn”. Kommuneplanleggeren har også koordineringsansvar planprosessen, ansvar for fremdrift med videre.

På de grendevise folkemøtene ble det lagt opp til en diskusjon om hvordan en ser for seg utviklingen i arealbruken i grendekretsen og i kommunen i perioden fram til 2020. Det var derfor ønskelig at folk kom med innspill på møtene. På møtene

redegjorde kommuneplanansvarlig for hvorfor det gjennomføres en revisjon av kommuneplanen, der en hovedforklaring var at en del ting endrer seg, også synet på arealbruk, som økt ønske om omreguleringer, og økt ønske om å bygge i strandsonen (både bolig- og fritidshus).

#### 4.2.1 Politikeres oppfatninger av medvirkning

Blant politikere i Fræna er det litt ulike syn på verdien av medvirkning i kommuneplanprosesser. En av informantene, politiker (Frp) betraktet kommuneplanen som et viktig redskap også i et medvirkningsperspektiv. I den sammenheng ble grendemøtene fremhevet som viktige:

”her har det vært fulle hus og mange fine innspill. Folk liker å komme sammen og snakke om saker”. ”Det er viktig med lokalt engasjement og få høre hva folk mener, som på disse grendemøtene”, understreket en politiker fra Høyre.

En annen politiker (Venstre) hadde et noe annet syn på planprosessen og betydningen av folkemøtene. Han uttrykte seg slik: ”Grendamøtene er et spill for galleriet. Befolkningen har dårlig gjennomslag for sine ideer og innspill. Det blir feil å ta stilling til bruk av arealer på et møte i løpet av to timer. Kommunen burde sendt grendalagene materiale på forhånd slik at en fikk tid til å forberede seg.” Informanten mente også at dersom ideer ikke får medhold kan det skape avmaktfølelse. Det er ikke grunn til å tolke dette som at politikeren fra Venstre, til forskjell fra politikerne fra andre partier, er motstander av medvirkning. Snarere er det formen på medvirkning, der folk etter informantens mening møter nokså uforberedte, han stilte seg kritisk til.

I et diskursivt perspektiv, ser vi her en diskurskoalisjon mellom Frp og Høyre i synet på medvirkning, slik det kommer til uttrykk i formuleringene om lokal medvirkning. Det at folk møtes og kommer med innspill vurderes langt mer positivt innenfor denne posisjonen enn den posisjonen som venstrepolitikeren (i denne sammenheng) representerer, der formuleringer som ”spill for galleriet”, ”dårlig gjennomslag” og ”avmakt” hører med til begrepsbruken, og markerer at folkemøter og diskusjoner ikke er positivt med mindre det fører til konkrete resultater.

#### 4.2.2 Hva er befolkningen opptatt av? Inntrykk fra folkemøtene i Fræna

Hovedinntrykket fra de tre folkemøtene er at det er ”nære” saker som i særlig grad opptar folk. Diskusjonen ble i stor grad fokusert på nyetablering av boliger, bygging av hytter i strandsonen til næringsformål og frem for alt utbygging av gang og sykkelveger i de enkelte kretsene (områdene). Siden administrasjonen ikke er ferdig med gjennomgangen av de ulike folkemøtene, gjenstår det å se hvilke forslag fra de ulike kretsene som har fått gjennomslag, og hvilke som ikke har fått det. Men ut i fra hva vi så langt vet, synes befolkningen å ønske seg flere/større boligområder enn administrasjonen anbefaler og i områder administrasjonen ikke anbefaler utbygging (av klimatiske, jordbruksrelaterte eller andre hensyn, og som befolkningen i alminnelighet kanskje ikke har forutsetninger for å vurdere).

Kulturminner og kulturmiljøer ble i mindre grad vektlagt, men det kan også skyldes at deltakerne (med unntak av i Bud) ikke ble bedt spesielt om å si noe om denne tematikken i sin krets. Den forholdsvis begrensede vektleggingen av kulturminner og kulturmiljøer kan skyldes flere forhold, blant annet at folk ser på bevaring av disse verdiene som primært et offentlig anliggende og som de (dermed) ikke trengte å forholde seg til på møtene. Det kan videre skyldes at det har vært liten oppmerksomhet rundt kulturhistorien i kommunens arealplanlegging, og/eller at kulturminnefeltet ikke oppfattes som like viktig å ta opp som skoleveier, boligbygging, arbeidsplasser og liknende. Av kulturminnerelaterte temaer som ble tatt opp på folkemøtet i Hustad krets var Skutholmen, som man mente burde vært fredet, inklusiv de mange spesielle plantene og slåttemarka på holmen. Når det gjelder lokalhistorien knyttet til Kong Øystein, kom det forslag om å formidle denne historien bedre, for eksempel i form av en informasjonstavle ved monumentet over kongen. Høvdingehus i tilknytning til gravrøysene på Maleremmen (tilsvarende vikingborgen i Lofoten) ble også foreslått.

Som nevnt ble deltakerne på folkemøtet i Bud spesielt oppfordret til å diskutere viktige kulturminner og kulturmiljøer i kretsen, og utfordringer knyttet til å ta vare på disse. Av forslag som ble reist var dokumentasjon av kulturhistorien knyttet til fiskeri og konfeksjonsvirksomheten (næringsdokumentasjon). Etablering av et fiskerimuseum var et av forslagene som ble lansert. I likhet med de andre kretsene var det lokale saker som dominerte diskusjonene og oppsummeringene fra gruppearbeidene. Det var også en bekymring for at sentrale kulturhistoriske verdier var i ferd med å dø ut. Også verdien av å ta vare på steingjerder og vedlikehold og etablering kulturstier med infotavler nevnt. Det kan synes som om det i deler av befolkningen er en viss skepsis til en for aktiv markedsføring av kulturminner og kulturmiljøer; at det kan føre til en for utbredt turisme på bekostning av annen lokal bruk av arealer og lokale verdier.

I følge kommunens administrasjon er det primært det som dreier seg om turstier og friluftsliv og boligfelt som vurderes som interessante og realiserbare forslag.

### 4.2.3 Folkemøter som medvirkningsform

Medvirkningsmodellen som ble valgt i Fræna, med bruk av gruppearbeid der deltakerne markerte på kart hvor de ønsket utbygging av boliger, hytter etc., kan tenkes å bidra til konsensusbygging (i tråd med den kommunikative planleggingsmodellen) ved at deltakerne etablerer en felles forståelse og/eller respekt for hverandres synspunkter.

Folkemøtene kan videre tenkes å vekke befolkningens engasjement og interesse for lokalpolitiske saker. Dette kan betraktes som en form for myndiggjøring (empowerment) av befolkningen.

Det skapes trolig forventninger i befolkningen om at medvirkning innebærer muligheter for reell innflytelse i lokale saker de oppfatter som viktige. Samtidig kan ikke alle innspill fra befolkningen, enten de lanseres på folkemøter eller i andre fora, tas i betraktning. Forklaringen kan være at de er urealistiske, bryter med overordnede utbyggingsstrategier eller annet. Interessen for å delta på slike arenaer kan tenkes å avta dersom lite eller ingenting blir tatt med videre, kan folkemøtene da få preg av å

være ”spill for galleriet”. Men trolig har de medvirkende en forståelse av at ikke alle forslag har livets rett, eller lar seg realisere. Dermed kan folkemøtene tenkes å bidra til, i tillegg til myndiggjøring, en ansvarliggjøring av de medvirkende.

Hva så med rollen til administrasjonen på slike møter, om denne *kan* og *bør* tjene som mekler eller ”kritisk venn” i slike medvirkningsprosesser? Og er det i så fall et problem i forhold til å ta overordnede, langsiktige hensyn og ivareta allmennhetens interesser? Når det gjelder Fræna er vårt inntrykk at representanter fra administrasjonen i hovedsak hadde rollen som tilrettelegger av møtene, redegjorde for planprosessen og skisserte spørsmål deltakerne kunne tenke på, som for eksempel hva som er god og ønsket arealbruk i kretsen og i kommunen, i hvilke områder det bør bygges boliger og områder som bør tilrettelegges for friluftsliv etc. Kommuneplanleggeren var også tydelig på hvordan innspillene skulle behandles videre av administrasjonen, samt at det var anledning til å ta kontakt med henne i etterkant av møtene.

Men folkemøtemodellen (som ikke Fræna er alene om å bruke) og andre medvirkningsformer bør nok bli gjenstand for evaluering i etterkant med hensyn til styrke og svakheter når det gjelder hvilke forventninger deltakerne har til møtene og utfallet av dem.

## 5 Konklusjoner og anbefalinger

Kommuneplanen i Fræna har i følge informanter ikke hatt en sterk posisjon i styringen av arealbruken, spesielt ikke i periferere strøk av kommunen. Dette gjelder både for etablering av nye prosjekter, og i forhold til å ta vare på kulturmiljøer og kulturminner. Det gis en del dispensasjoner for fritidsbebyggelse i kystsonen og det foregår også en del inngrep i naturen som ikke blir formelt behandlet etter plan- og bygningsloven. Det er en sterk tradisjon i kommunen til å si ja til private initiativ. I hvor stor grad dette har gått ut over verdifulle kulturmiljøer og kulturminner finnes det ingen oversikt over, men det er grunn til å tro at det kan ha skjedd.

Kommuneplanen er for tiden gjenstand for rullering. I den planprosessen som nå er i gang har kommunen et klart mål om at kommuneplanen skal bli et aktivt verktøy i avklaring av arealbruken, og at planen skal virke stimulerende for nyetablering i perifere deler av kommune som sliter med fraflytting og et visst forfall. Fræna kommune vil bruke planprosessen til å legge til rette for økt tilflytting til kommunen. Dette skiller seg fra presskommuner (som Nøtterøy), som i større grad må bruke planverktøyet til å regulere stort byggepress. Det er en bevisst holdning i kommunen at kulturmiljøer og kulturminner kan være basis for næringsutvikling og ny tilflytting. Det gjelder spesielt de mulighetene som ligger i Verdiskapingsprogrammet knyttet til området Bud-Vevang. Dermed kan statlige stimulerings tiltak som Verdiskapingsprogrammet og Nasjonal turistveg representere virkemidler i den lokale kulturminneforvaltningen, og til ivaretagelse av kulturminner og kulturmiljøer, slik også prosjektet Fiskarbøndens Arv kan være.

Plan- og bygningsloven er et viktig virkemiddel for å ivareta kulturminner og kulturmiljøer av nasjonal, regional og lokal verdi. En viktig betingelse for dette er at disse er identifisert og kartfestet på kommuneplankartet. Kommunen har et primæransvar for at disse interessene er tatt med i planen og ivare tatt mot ødeleggelse. Ifølge informanter gis det i Fræna en del dispensasjoner for fritidsbebyggelse i kystsonen, og det foregår også en del inngrep i naturen som ikke blir formelt behandlet etter plan- og bygningsloven. Det ble påpekt fra administrasjonen i kommunen at det var ønskelig med en bedre kartfesting av automatisk fredete kulturminner, samt å utarbeide retningslinjer for kulturminner. Statlige og regionale kulturminnemyndigheter har gjennom innsigelse muligheter til å pålegge kommunen å ta hensyn til kulturminner og kulturmiljøer i planprosessen og til å stanse/forhindre at disse verdiene blir skadet gjennom tiltak eller rasering. Fylkeskommunen bruker i noen tilfeller innsigelser i slike saker når planer er til behandling, men i hovedsak løser uenighetene seg før man kommer til formell mekling.

Det er i Fræna et mål om at kommuneplanen skal bli et aktivt verktøy i avklaring av arealbruken, og at planen skal virke stimulerende for nyetablering i perifere deler av

kommunen som sliter med fraflytting. Kommunen ønsker imidlertid fremdeles å ha en positiv holdning til spredt bosetting, men med klarere styring av utbyggingen i forhold til forrige plan.

Hovedinntrykket fra folkemøtene som ble arrangert i forbindelse med rullering av kommuneplanen er at det er ”nære” saker som i særlig grad opptar folk, for eksempel utbygging av gang og sykkelveger i de enkelte kretsene (områdene) og nyetablering av boliger, hytter og arbeidsplasser.

Kulturmiljøer forbindes spesielt med fiskevær som i Bud, men også kulturmiljøet Skutholmen fremheves som viktig å ta vare på, inklusiv de mange spesielle plantene og slåttemarka på holmen. Også andre områder langs kysten som er preget av aktiviteter knyttet til fiskarbonden anses som viktige kulturmiljøer.

Når det gjelder prosessen videre med bearbeiding av innspillene fra folkemøtene, er det en arbeidsgruppe i kommunens administrasjon som gjennomgår og samordner disse og lager en rapport med anbefalinger. Denne går videre til plan- og økonomiavdelingen og deretter til politisk behandling. Dette arbeidet ferdigstilles i løpet av 2009. Også rulleringen av kommuneplanens arealdel ferdigstilles i løpet av 2009.

Hovedinntrykk, utfordringer og noen anbefalinger:

- Kommunen er særlig rik på kulturminner og kulturmiljøer relatert til kysten (både på land og i sjøen, både gamle og nyere kulturminner, samt et åpent kulturlandskap).
- Bud og de mindre fiskeværene blir ofte fremhevet, med spor etter ”fiskarbondens arv”. Bud er Frænas største satsingsområde mht kulturminner/kulturmiljø og reiseliv.
- De ytre kystområdene er preget av både press og forfall/gjengroing, men inntrykket etter befaringene i det var at området er mer preget av forfall enn av press.
- Kommunen opplever imidlertid et økende press, særlig i strandsonen når det gjelder bygging av hytter, naust, og lignende. Dette er en utfordring som krever mer styring og færre dispensasjoner fra arealplanen enn det som har vært tilfellet til nå. En mer helhetlig plan for kystsonen, med en prioritering av områder man vil ta vare på og områder som kan utnyttes på ulike måter, kan øke forutsigbarheten i saksbehandlingen når det kommer utbyggingsønsker.
- Også en bedre oversikt/systematisering over kulturminner og kulturmiljøer i kommunen, utover fornminner som er markert på kommuneplankartet, kan sikre at viktige kulturverdier ikke går tapt.
- Folkemøter og andre medvirkningsformer i kommuneplanprosesser kan utgjøre en viktig ressurs for kommunen blant annet når det gjelder å identifisere kulturminner og kulturmiljøer det er viktig å ta vare på og skjøtte, og når det gjelder å få fram betydningen av disse for lokalsamfunnet. Kommunen bør da sette et eksplisitt fokus på dette temaet i møtene med befolkningen slik det ble gjort på folkemøtet i Bud.



- Aktiv involvering av sogelag og andre organisasjoner i kommuneplanprosessen og andre arealplanprosesser er viktig. Disse sitter inne med mye kunnskap om lokalhistorie som bør utnyttes.
- Det er mange regionale og nasjonale prosjekter og initiativ i Fræna, og samarbeidet med regional kulturminnemyndighet og andre regionale aktører er en viktig ressurs.

## Litteratur

- ANP Norden 2005:771. Implementering av den europeiske landskapskonvensjonen i lokal og regional planlegging i Norden. København: Nordisk Ministerråd.
- Binns, K.S. 2004. Fortidens minner i dagens landskap. Status for automatisk fredete kulturminner i Bømlo kommune, Hordaland. NIKU Tema 8.
- Davidoff, P. 1965. *Advocacy and Pluralism in Planning*. I A. Faludi (red.): *A Reader in Planning Theory*. Oxford: Pergamon Press.
- Fairclough, N.1992. *Discourse and social change*. Cambridge: Polity Press.
- Foucault, M. 1989. *The Archaeology of Knowledge*. London: Routledge.
- Harvold, K.A. 2002. Planleggingens ”kommunikative vending”: Nytt paradigme eller gammel debatt? *Nordisk statsvitenskapelige tidsskrift*, 2002 (18):356-368.
- Harvold, K.A.2003. Consensus or Conflict? Experiences with Local Agenda 21 Forums in Norway. *Local Government Studies*, 2003, Vol. 29, NO. 4: 117-135.
- Healey, P. 1993. *Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory*. I Fischer, F. og J. Forester (red.): *The Argumentative Turn in Policy Analysis*. Durham og London: Duke University Press.
- Healey, P. 1996. *The Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan.
- Sollund, M.L.B. 2004. Fortidens minner i dagens landskap. Status for automatisk fredete kulturminner i Lillesand kommune, Aust-Agder. NIKU Tema 10.
- Sollund, M.L.B. 2006. Fortidens minner i dagens landskap. Status for automatisk fredete kulturminner i Fræna kommune, Møre og Romsdal. NIKU Tema 19.
- Stabbetorp, O. (med flere) 2007. Layers of the past: a theory and method for historical landscape analysis. *Landscape Research*, 3, No.4.
- St.meld. nr.16, 2004-2005. *Leve med kulturminner*. Miljøverndepartementet.
- Svarstad, H.. 2001. Samfunnsvitenskapelige diskursanalyser. *Sosiologi i dag*, 4/2001.

Tema Nord, 2000:18. Jordbrukets kulturverdier – utfordringer i et tverrsektorielt samarbeid. København: Nordisk Ministerråd.

Tema Nord, 2003:350. Nordens Landskap. Forprosjekt for oppfølging av den europeiske landskapskonvensjonen. København: Nordisk Ministerråd.

# Vedlegg 1

## Kilder

### **Informanter**

Administrativt ansatte i Fræna kommune (miljøvernsjef, kultursjef, kommuneplanlegger, miljøvernsjef og skogbrukssjef)

Politikere i kommunestyret i Fræna (representanter fra Høyre, Arbeiderpartiet og Venstre)

Ordfører (Frp)

Leder for et av sogelagene

Representant for fylkeskommunen i Møre og Romsdal (fylkesarkeolog)

### **Dokumenter**

Den Europeiske Landskapskonvensjonen

Kommuneplan for Fræna

Fylkesplan 2005-2010 for elveoslandskap

Fylkesdelplan for kultur 2001-2004

Plan- og bygningsloven

## Vedlegg 2

### Intervjuguider (forenklet)

#### **Intervjuguide for kommuneadministrasjonen, politikere og regionale myndigheter**

Hvordan er kommunens bemanning og kompetanse knyttet til kulturminner og kulturmiljøer?

Hva oppfatter du som de viktigste kulturminnene og kulturmiljøene langs kysten av Fræna?

Har man etter din oppfatning god nok oversikt over disse (i form av registreringer eller annet)?

Hvis ikke, hva er i så fall forklaringen på det?

Har det vært noen saker hvor kulturminneinteressene har vært involvert som har skapt diskusjon – eventuelt konflikter? (gi eksempler, med særlig fokus på kyst)

Hva har diskusjonene dreiet seg om?

Er det noe som går igjen når det gjelder diskusjoner hvor kulturminner og kulturmiljøer er involvert? (mønster)?

Hva representerer de største truslene mot kystens kulturminner og kulturmiljøer på Fræna?

Hvordan er samarbeidet med fylkeskommunen, fylkesmannen (med mer) når det gjelder kulturminner og kulturmiljøer? I hvilke saker og sammenhenger tas det kontakt? (fra kommunen? Fra det regionale nivå?)

Erfaringene med regionale føringer på feltet (fylkesdelplaner ect)?

Har det vært fremmet innsigelser mot noen av kommunens arealplaner i forbindelse med kulturminner og kulturmiljøer?

Hvem medvirker fra sivilsamfunnet i kommuneplanprosesser relatert til kystens kulturminner og kulturmiljøer? Og hvordan?

Hvordan ivaretas kystens kulturminner og kulturmiljøer i kommunale planer (kommuneplan og kystsoneplan)?

I hvilken grad er Plan- og bygningsloven egnet – og brukes – til å ivareta kystens kulturminner og kulturverdier, til å styre arealutviklingen og til å samordne ulike sektorinteresser?

Kommuneplanen som styringsredskap i møte med private prosjekter/reguleringsplaner/andre utbyggingssaker?

Dispensasjoner: hvem behandler dispensasjoner? Erfaringer? Politiske skillelinjer?

Forutsigbarhet versus politisk styring?

Andre planverktøy/plantyper?

Oppfølging av mål om kulturminner og kulturmiljøer

I hvilken grad er SMIL-midler blitt benyttet til skjøtsel og vedlikehold av kulturminner og kulturmiljøer?

Hva synes du er Frænas særpreg? Og som er viktig å ta vare på?

Viktigste utfordringer framover i forhold til å ta vare på kulturminner og kulturmiljøer?