



Knut Bjørn Stokke og
Ragnhild Skogheim

Kystens kulturminner og kulturmiljøer på Nøtterøy

En studie av planlegging og lokale
oppfatninger

NOTAT
2007:108

Tittel: **Kystens kulturminner og kulturmiljøer på Nøtterøy.**
En studie av planlegging og lokale oppfatninger.

Forfatter: Knut Bjørn Stokke og Ragnhild Skogheim

NIBR-notat: 2007:108

ISSN: 0801-1702
ISBN: 978-82-7071-699-9

Prosjektnummer: O-2197
Prosjektnavn: Kulturminner og kulturmiljøer i en integrert kystsoneforvaltning

Oppdragsgiver: Norges forskningsråd

Prosjektleder: Ragnhild Skogheim

Sammendrag: Dette notatet er et produkt under Strategisk instituttprogram (SIP) *Kystens kulturminner og kulturmiljøer i en integrert kystsoneforvaltning*, hvor NIBR samarbeider med NIKU, 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 Nøtterøy kommune som blir belyst i dette notatet. Ragnhild Skogheim og Knut Bjørn Stokke har i samarbeid skrevet notatet.

Dato: November 2007

Antall sider: 42

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO

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

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2007

Forord

Dette notatet er et produkt under Strategisk instituttprogram (SIP) *Kystens kulturminner og kulturmiljøer i en integrert kystsoneforvaltning*, hvor NIBR samarbeider med NIKU, 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 Nøtterøy kommune som blir belyst i dette notatet. Ragnhild Skogheim og Knut Bjørn Stokke har i samarbeid skrevet notatet.

Vi vil rette en stor takk til våre informanter på Nøtterøy som har stilt opp for velvilje og interesse.

Oslo, november 2007

Berit Nordahl
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Figuroversikt.....	3
Sammendrag	4
1 Innledning	7
1.1 Bakgrunn og problemstillinger.....	7
1.2 Metodisk og teoretisk tilnærming	9
2 Arealplanlegging og – forvaltning	11
2.1 Korte fakta om Nøtterøy	11
2.2 Kommuneplanlegging	12
2.2.1 Kommuneplan for Nøtterøy	13
2.2.2 Kystsoneplan for Nøtterøy og Tjøme.....	16
2.2.3 Sammenlignende betraktning	16
2.3 Regionale planer.....	17
2.3.1 Fylkesdelplan for kystsonen i Vestfold	17
2.3.2 Fylkesdelplan for bevaring av kulturminner i Vestfold	18
2.4 Kunnskapsgrunnlaget om kulturminner og kulturmiljøer	19
3 Medvirkning og lokale forståelser av kulturminner og kulturmiljøer	20
3.1 Medvirkning i planprosessene.....	20
3.2 Hva oppfattes som viktige kulturminner og kulturmiljøer på Nøtterøy? Ulike aktørers oppfatninger.....	21
3.3 Oppfatninger av trusler mot kulturminner og kulturmiljøer.....	23
3.4 Forholdet mellom kommunen og regionale myndigheter	24
4 Dybdestudie Torød og Middelborg/Årøysund	26
4.1 Om studieområdet	26
4.2 Boligutbygging på Torød	28
4.2.1 Bakgrunn	28
4.2.2 Høringsuttalelser til reguleringsplanen	29
4.3 Middelborg og Årøysund	31
4.4 Nøtterøys særtrekk, kvaliteter og kulturverdier: Diskursive perspektiver	33
5 Konklusjoner og anbefalinger	36
Litteratur	39
Vedlegg 1 Kilder.....	40
Vedlegg 2 Intervjuguider - forenklet	41

Figuroversikt

Figur 4.1	Kart over Nøtterøy, med Torød og Middelborg	27
Figur 4.2	Bilde av Middelborg med de karakteristiske bryggene (foto: Jan Brendalsmo)	31

Sammendrag

Knut Bjørn Stokke og Ragnhild Skogheim

Kystens kulturminner og kulturmiljøer på Nøtterøy.

En studie av planlegging og lokale oppfatninger.

NIBR-notat 2007:108

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 har vi så langt satt et fokus på Nøtterøy kommune i Vestfold. 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 Nøtterøy 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.

Nøtterøy er en kommune med lang plantradisjon og hvor kommuneplanen er et sentralt styringsredskap i behandling av reguleringsplaner, byggesaker etc. Jevnlige rullinger har bidratt til oppdatering i tråd med nye utfordringer og ved at nye politikere har fått et "eierskap" til planen. Strategien med å konsentrere ny boligbygging til eksisterende tettsteder for å bevare de sammenhengende jord- og skogbruksområdene på øya har stor tilslutning både blant politikere og befolkning i kommunen.

I en kulturmiljøsammenheng er det en stor utfordring å tilpasse ny bebyggelse og tett utnyttelsesgrad til eksisterende bygningsmiljøer, noe den lokale motstanden mot utbyggingen i Torød er et eksempel på. Torød er et av tettstedene på Nøtterøy som i kommuneplanen er pekt ut som et av områdene som man ønsker å kanalisere ny boligbygging til. Motstanden mot utbyggingen i Torød gjelder både byggingen av leiligheter, noe mange mener bryter med det tradisjonelle bygdepreget, og byggingen i

nærheten av Svendsrød gård. Dette er et helhetlig gårdsmiljø i nær tilknytning til Torød tettsted, som inkluderer et velskjøttet beitelandskap. Den lokale motstanden mot utbyggingen viser at mange er opptatt av å ta vare på kulturmiljøet i sitt nærmiljø og engasjerer seg når de opplever at disse verdiene blir truet. Protestene fra Torød Vel og andre som kjempet imot denne utbyggingen ble imidlertid i liten grad tatt hensyn til, og det viktigste argumentet kommunen brukte som begrunnelse for utbygging var kommuneplanens intensjoner om konsentrert og tett bebyggelse. Det var imidlertid uenighet blant lokalpolitikere om denne saken.

Middelborg/Årøysund er et eksempel på et viktig kystbasert kulturmiljø som verken er regulert etter PBL eller vernet etter kulturminneloven, og er derfor sårbar for utbygginger som kan forringe områdetets kvaliteter. Selv om det per i dag ikke er det store utbyggingspresset i området, er det kontinuerlig press knyttet til tiltak på eksisterende boliger og eiendommer. Dette presset forventes å øke i årene framover, blant annet gjennom oppkjøp av hus til bruk som fritidsboliger av folk som ikke er bosatt i kommunen. Det er i dag ikke boplikt i denne delen av Nøtterøy. I dagens situasjon er man avhengig av grunneiernes og politikernes bevissthet om betydningen av å ta vare på kvaliteter i områder som Middelborg/ Årøysund. Det tradisjonelle bryggemiljøet er kanskje særlig sårbar for endring i og med at bryggene forfaller og det dermed kan være enklere for eiere å bygge nye brygger enn å vedlikeholde eksisterende brygger. Deler av Middelborg ble i forbindelse med kommuneplanprosessen pekt ut som et av de områdene hvor man ikke ønsker fortetting fordi man ønsker å ta vare på bygningsmiljøets særtrekk. Disse og andre kulturmiljøer hvor man ikke ønsker fortetting ble imidlertid ikke tatt inn i det kommuneplankartet, og har derfor ingen juridisk virkning.

Det er på Nøtterøy bred og tverrpolitisk enighet om å begrense boligbyggingen til eksisterende sentra og at det ikke skal oppføres nye hytter/fritidsboliger. Den politiske uenigheten går i hovedsak på hva grunneiere skal få lov til å bygge knyttet til eksisterende bygningsmasse på sine eiendommer, noe gjennomgangen av LNF- og byggeområder i strandsonen i siste kommuneplanprosess for å oppnå likebehandling illustrerer. I dagens kommuneplan er mesteparten av Middelborg/Årøysund markert som eksisterende byggeområde, og spørsmålet er om de vedtatte planbestemmelsene er tilstrekkelig for å kunne bevare området. De nylig vedtatte planbestemmelsene i kommuneplanen knyttet til områder hvor det ikke skal gis anledning til fortetting kan være et viktig redskap. Disse bestemmelsene bør imidlertid bli knyttet til konkrete områder som trenger særskilt beskyttelse og vern, som for eksempel Middelborg/Årøysund.

Strategien med en differensiert fortetting, som er et sentralt element i siste kommuneplan, viser at man også i kommuneadministrasjonen og blant politikere har fått en økt bevissthet om å bevare visse bygningsmiljøer, og at miljøgevinstene knyttet til høy utnyttelsesgrad og arealøkonomisering må veies opp mot andre miljømål som blant annet kulturmiljøkvaliteter.

Differensiert fortetting synes å være en riktig vei å gå for å bevare kommunens grønne struktur samtidig som man tar vare på de tradisjonelle bygningsmiljøene. Det videre arbeidet med dette bør baseres på bred og aktiv medvirkning fra innbyggerne. Dette er for øvrig i tråd med Den europeiske landskapskonvensjonen som ble gjort gjeldende for Norge i 2004. Et viktig mål med konvensjonen er å styrke enkeltmenneskets og lokalsamfunnets medvirkning i arbeidet med planlegging, vern og forvaltning av landskap. Engasjementet i Torød viser at mange har en høy bevissthet om sitt lokalsamfunns særtrekk og kvaliteter, og beboernes kunnskaper og engasjement representerer en viktig ressurs som bør benyttes aktivt i kommunens planlegging og videre utbygging. Samtidig er det viktig med faglige analyser fra eksperter innenfor ulike

faglige felt. Kulturmiljø er et vanskelig begrep og operasjonalisere, også for eksperter, og bred deltakelse kan derfor være en fruktbar vei å gå i bestrebelsene på å identifisere og avgrense kulturmiljøkvaliteter og når det gjelder vurderinger av hvilke verdier en ønsker å ta vare på.

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 så langt satt et fokus på Nøtterøy kommune i Vestfold. 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 Nøtterøy 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.

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 arkeologisk og botanisk kunnskap som NIKU, NINA og Bioforsk besitter.

Mens kystens kulturhistorie tradisjonelt har vært lavt prioritert sammenlignet med innlandets og jordbrukets kulturlandskaper, har kystens kulturminner og kulturmiljøer 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 må også ses i sammenheng med det økte utbyggingspresset på kystsonen, som også innebærer at kystens kulturminner og kulturmiljøer er under press (Sollund 2004; Binns 2004). Folk flytter i økende grad fra distriktene til sentrale strøk, gjerne til byene eller

attraktive områder langs kysten. I tillegg ønsker stadig flere 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. Gjengroing og utbyggingspress er for øvrig ofte parallelle utviklingstrekk innenfor det samme geografiske område. 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 politikktutforming 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, for eksempel til regionale kulturminnemyndigheter. Riksantikvaren og fylkeskommunen er også viktige aktører i kommunale plansaker etter PBL, både gjennom deres veilederansvar og gjennom innsigelsesinstituttet. 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 innbefatter større landskaper utover selve kulturminneobjektene, har ført til at kommunene gjennom PBL har fått et enda større ansvar innenfor dette området.

Nøtterøy kommune er en del av Oslofjordregionen hvor utbyggingspresset er stort, og utbyggingsinteressene utgjør derfor den største trusselen mot kulturminner og kulturmiljøer.¹ Hvordan kommunen evner å balansere hensynet til ulike utbyggingshensyn med hensynet til kulturminner og kulturmiljøer er derfor en sentral problemstilling. Gjengroing og forfall er i tillegg en utfordring, også i en presskommune som Nøtterøy.

For å belyse problemstillingene har vi valgt å se nærmere på et bestemt område i kommunen. I samråd med nøkkelinformanter på Nøtterøy kommunes administrasjon har vi valgt et avgrenset område som innbefatter Torød, Middelborg og Årøysund sørøst på øya (se kapittel 4). Begrunnelsen for at vi valgte å studere dette området nærmere er at det inneholder ulike typer kulturminner og kulturmiljøer som er viktige for kommunen. Området er samtidig gjenstand for utbyggingspress, som også var et sentralt kriterium for valg av case. I tettstedet Torød er det planlagt utbygging av nye boliger med tilhørende infrastruktur, og noen av boligene er allerede under oppføring. I området Middelborg og Årøysund har utbyggingspresset form av mindre utbyggingsønsker i tilknytning til det eksisterende bygningsmiljøet. Området er, tilsvarende det som gjelder langs kysten av Nøtterøy og Oslofjorden generelt, preget av høyt prisnivå på eiendommene og stort utbyggingspress.

¹ Se Miljøstatus for Nøtterøy:

<http://www.ceroi.net/kommuner/notteroy//tema/kulturminner/index.htm#>.

1.2 Metodisk og teoretisk tilnærming

Til grunn for denne undersøkelsen ligger intervjuer og dokumentanalyser. Det er blitt gjennomført gruppeintervju med ni personer fra administrasjonen på Nøtterøy kommune². Gruppeintervjuer er en effektiv og konstruktiv metode ved at man får samlet inn mye data på kort tid. Et sentralt poeng er at intervjuet får preg av en samtale mellom sentrale aktører relatert til et avgrenset tema. Den store fordelen med gruppeintervjuer er at dynamikken som kan oppstå ved at flere møtes og diskuterer et tema kan gi en synergieffekt (Brandth 1996). Et mer sentralt poeng er imidlertid at intervjuet får preg av en samtale, relatert til et avgrenset tema. Selv om temaet kulturminnevern kan sette følelsene i sving, er det allikevel ikke av en slik karakter at det er vanskelig å snakke om. Det er derfor et tema som egner seg i gruppeintervjuer. Denne metoden er imidlertid en krevende form, også for intervjuerne. Det krever en smidig og ”disiplinert” styring for at det ikke skal flyte ut.

En mulig ulempe med gruppeintervjuer er at enkelte informanter kan komme til å dominere samtalen, slik at ikke alle får samme anledning til å få fram sine synspunkter. Vi har derfor i tillegg foretatt intervjuer med sentrale enkeltpersoner. Vi har gjennomført tre separate intervjuer med sentrale politikere i Hovedutvalg for miljøvern og kommunalteknikk, som har hovedansvaret for kommunens håndtering av kulturminne- og kulturmiljøverdier knyttet til blant annet planprosesser etter plan- og bygningsloven. Vi har også intervjuet sentrale aktører innenfor kulturminnevernet og sivilsamfunnet, representert ved leder for Nøtterøy historielag og nestleder for Torød velforening. Det er foretatt oppfølgingsintervjuer med nøkkelinformanter i kommunens administrasjon; leder for kommuneutviklingsseksjonen og miljøvernssjefen. Vi har også intervjuet representant for den regionale kulturminneforvaltningen (fylkeskonservator) for å få deres syn på Nøtterøys kvaliteter, hvordan kommunen ivaretar hensynet til kulturminner og kulturmiljøer på Nøtterøy, og når det gjelder hvilke saker fylkeskonservator engasjerer seg i og hvorfor. Videre var vi til stede på folkemøtet i grendesenteret Torød 22. mai 2006 i forbindelse med rullering av kommuneplanen.

Det mest sentrale plandokumentene vi har gjennomgått er først og fremst kommuneplan for Nøtterøy 2002-2014. I slutfasen i utarbeidelsen av dette notatet ble kommuneplanen revidert med vedtak i kommunestyret 20.06.07. De mest relevante endringene for dette prosjektet er tatt med i notatet. Vi har også gått gjennom kystsoneplanen kommunen har utarbeidet sammen med nabokommunen Tjøme. Fylkesdelplanene for kystsonen og for kulturminner i Vestfold er også gjennomgått. I tillegg har vi gått gjennom noen av de mest sentrale registreringene og andre kunnskapsdokumenter for Nøtterøy som er relevante for planlegging og forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer (se kapittel 2.3). Aktuelle dokumenter knyttet til planlegging og utbygging på Torød, Middelborg og Årøysund er også gjennomgått.

I notatet presenteres ulike posisjoner og oppfatninger knyttet til kulturminner og kulturmiljøer på Nøtterøy, 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). Denne forståelsen av diskurs ville danne utgangspunkt for analyser av diskurser og tenkemåter innenfor kulturminnefeltet, og i forståelse av sentrale premisser, utviklingstrekk og mekanismer.

² Fra hhv. Kultur- og fritidsseksjonen, Byggesaks- og oppmålingsseksjonen, Plan- og reguleringsseksjonen, Drift- og anleggsseksjonen og Kommuneutviklingsseksjonen.

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. Vi vil også trekke linjer til Foucaults begrep "diskursiv formasjon", som har som siktemål å "ramme inn" forskjellige og eventuelt motstridende diskurser som opererer i samme terreng (eller felt).

Både makt og diskursive formasjoner samt diskurskoalisjoner og diskurspluralisme vil vi anta er relevante begreper for å fange opp diskurser innenfor kulturminnefeltet.

Hos Foucault refererer diskursbegrepet blant annet til ulike måter å strukturere kunnskap og sosial praksis på, og innenfor et sosialt, geografisk og historisk avgrenset samfunn vil bestemte forståelser av virkeligheten gjelde som de allment aksepterte. Fairclough (1992) understreker i større grad enn Foucault diskurs som en form for praksis hvor menneskelige aktører handler i verden og overfor hverandre, og hvor kanskje flere forståelser av virkeligheten konkurrerer om hegemoni. 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 Arealplanlegging og – forvaltning

2.1 Korte fakta om Nøtterøy

Nøtterøy kommune har de siste tiårene hatt stor befolkningsvekst, og er blant landets mest folketette kommuner (ca. 20 000 innbyggere³ fordelt på et landareal på 59 km², noe som utgjør en befolkningstetthet på ca. 340 per km²). På tross av dette er Nøtterøy kjennetegnet av å være en landbrukskommune med store og sammenhengende grønne områder. Jord- og skogbruksområdene preger særlig de sentrale delene av Nøtterøy. Jordbrukslandskapet består av store sammenhengende leirsletter med høy verdi, og er blant annet egnet for spesialisert grønnsaksproduksjon. Inne på øya finner vi også de større, gjenværende skogsområdene. I en periode fra 1950 til 1980 økte befolkningen fra ca. 11 000 til ca. 17 000. Fra 1980 til i dag har befolkningsveksten vært på ca. 3000. Den sterke befolkningsveksten har representert en utfordring i forhold til å bevare Nøtterøys grønne karakter. Befolkningsveksten, næringsutvikling og utbygging av kommunikasjon sees på som de største truslene mot kulturminner og kulturmiljøer i kommunen, jfr. Miljøstatus for Nøtterøy. I dag har imidlertid befolkningsveksten flatet ut. Fra j. januar 2005 til 1. januar 2006 var den prosentvise endringen for Nøtterøy på 0,3. Det tilsvarende tallet for Vestfold var 0,62, mens det for hele landet var 0,73 (SSB 2006). I dag er det tilnærmet 0-vekst i kommunen, i følge informant i kommuneadministrasjonen. I et regionalt perspektiv har kommunen en naturlig tilknytning til Tønsberg, hvor flesteparten av innbyggerne daglig eller ukentlig pendler til.

Kommunen er preget av en rekke mindre tettsteder, hvor 91 % av befolkningen har sin bostedsadresse (SSB 2006). En større andel av Nøtterøys befolkning bor nå i tettsteder i forhold til tidligere (i 1970 bodde 75 % i tettstedene). Mesteparten av befolkningen bor i de større tettstedene nord på øya, særlig Teie, Vestskogen og Skallestad. Nøtterøys kystlinje utgjør 200 km, inkludert over 175 øyer, holmer og skjær. Store deler av strandsonen i kommunen er utbygd med hytter og boliger, med tilhørende båthus, brygger og småbåthavner. Langs kysten av hovedøya ligger også eldre kystbebyggelse som for eksempel Middelborg/Årøysund (som er vårt caseområde), Strengsdal, Tenvik og Kjøpmannskjær. Dette er som oftest områder med gode havneforhold. Flere av husene i disse områdene brukes i økende grad som fritidshus, men i følge kommuneplanen er omfanget av dette ukjent. Generelt slås det fast at jo nærmere sjøen en bolig ligger dess større interesse er det for å kjøpe boligene til fritidsbruk (kommuneplan 2002 – 2014). Det er innført boplikt på Veierland fra 1998, men ikke i de andre delene av kommunen. De fleste hyttene på Nøtterøy ble bygget i perioden 1950-1970, i følge kystsoneplan for Nøtterøy og Tjøme 2001.

Et annet kjennetegn ved Nøtterøy er skjærgården øst i kommunen, som er ansett å ha nasjonal verneverdi. Større deler av skjærgården har blitt vernet som

³ Nærmere bestemt 20 082 innbyggere per 1. januar 2006 (SSB 2006).

landskapsvernområde etter naturvernloven i forbindelse med verneplanprosessen for Oslofjorden. Østre Bolærne er en av de større øyene i skjærgården, som ble nasjonalt kjent etter at kommunen og fylkeskommunen kjøpte øya av Forsvaret i 2004. Saken åpnet for at det ble utarbeidet nye nasjonale regler for salg av statlige eiendommer hvor interessene fra kommuner og fylkeskommuner er blitt vesentlig bedre ivaretatt, dersom det er lokale er regionale friluftslivsinteresser knyttet til eiendommene.

Seks bygninger og anlegg i kommunen er fredet etter kulturminneloven, samtidig som Forsvaret har administrativt fredede bygninger på Bolærne og Håøya. Andre kulturminner og kulturmiljøer er sikret gjennom kommunale planer. Blant annet er et sjøbodmiljø nordøst på Føymland sikret gjennom planvedtak. Verneverdige bygningsmiljøer vises i kommuneplanen som båndlagte områder.

2.2 Kommuneplanlegging

Nøtterøy kommune har lang erfaring med overordnet planlegging, med til sammen fem generasjoner med generalplan/kommuneplan. Første generalplan for Nøtterøy kommune kom i 1972, og var blant de første av sitt slag i Norge. I starten var det, ifølge informant fra Historielaget (og tidligere kommuneplanlegger), vanskelig å få aksept for slik overordnet planlegging blant politikere og rådmann. Hovedformålene for planens fysiske del var:

- begrense befolkningsveksten
- bevare landbruket

Disse to hovedformålene henger sammen, og for å realisere disse vedtok kommunen det som da het generalplanvedtekt etter daværende bygningslov, hvor man stilte krav om reguleringsplan ved utbygginger. Bøndene protesterte mot dette da de ikke lenger fikk skille ut tomter på sine eiendommer uten hjemmel i reguleringsplan. Dette var omstridt, og det knyttet seg også usikkerhet til de juridiske sidene ved en slik vedtekt. Kommunen fikk imidlertid medhold fra Kommunaldepartementet om at vedtekten kunne innføres. I 1985, med ny plan- og bygningslov, vedtok kommunen å innføre midlertidig plankrav, det vil si det at det ikke var lov til å bygge før vedtatt plan forelå. Kommunen utarbeidet også, i følge informanten, reguleringsplaner for jordbruksområder, men gjorde ikke det samme for skogområdene, da man mente at LNF-kategorien i kommuneplanen ivaretok skogbruks- og friluftslivsinteressene godt nok.

Etter at landbrukshensyn var dominerende i kommunens planlegging på 1970-tallet, kom hensynet til friluftsliv sterkere på 1980 og 1990-tallet. I den forbindelse ble det også fokus på at skogsområdene i sterkere grad skulle skjermes mot utbygging. I nest siste kommuneplanrevisjon kom strategien med å bygge nye boliger i tilknytning til eksisterende nærmiljøsentra. Hensikten var å unngå at utbyggingen skulle flyte ut og true kommunens grønne områder (jord- og skogbruksområder), selv om noe dyrket mark i nærheten av sentra i noen tilfeller må ofres. Senterutbyggingsstrategien fikk ganske raskt bred politisk støtte, selv om det strider mot tradisjonen på Nøtterøy, preget av frittliggende eneboliger med store tomter.

Det er utarbeidet og vedtatt mange reguleringsplaner og store deler av kommunen er i dag regulert. Reguleringsplaner legger derfor viktige føringer for arealutviklingen på Nøtterøy. Kommunen har utarbeidet kravspesifikasjoner for utarbeidelse av nye reguleringsplaner og bebyggelsesplaner. Her blir det bl.a. påpekt at forholdet til kultur, historie og miljø skal utredes. Det blir også stilt krav om at forslagsstiller må presisere om

det aktuelle planområdet ligger i nær tilknytning til kyststien i kommunen og om strandsonen berøres.

Administrativt ansatte på Nøtterøy fremhevet at kommunen har fått et bedre samarbeid med regionale aktører, som fylkesmannen og fylkeskommunen de siste årene, noe som bl.a. skyldes økt bruk av avtaleløsninger. Man er enige om forenklet saksbehandling dersom kommunen holder seg til kommuneplanen i vedtak av byggesaker og reguleringsplaner. Så å si alle informantene fremhever at kommuneplanen er et reelt styringsredskap i arealutviklingen i kommunen, og at politikerne i stor grad forholder seg til planen i sine løpende beslutninger om arealdisponeringer.

Ifølge informanten fra Historielaget har kulturminner vært tematisert i kommuneplanarbeidet helt fra generalplanen fra 1972. Kommunen registrerte tidlig fornminner og kartla i 1968 bevaringsverdig bebyggelse. Dette kom med som bilag til generalplanen i form av kart. Hovedinntrykket fra intervjuene med administrativt ansatte og politikere på Nøtterøy er at hensynet til kulturminner og kulturmiljøer har fått økt oppmerksomhet i kommuneplanleggingen.

2.2.1 Kommuneplan for Nøtterøy

Kommuneplan for Nøtterøy 2002 – 2014 legger opp til en senterstruktur som utbyggingsstrategi, noe som må ses i lys av kommunens begrensede arealer i forhold til det høye innbyggertallet. Dette prinsippet ble innført i forrige kommuneplan (1999 – 2011), og er i tråd med fylkesplanleggingen for Vestfold. Man hadde i forrige kommuneplanprosess en grundig diskusjon mellom fem ulike alternativer: 1) å ese utover uten overordnet styring, 2) vekst nord i kommunen, 3) vekst knyttet til nærsentra, 4) ha små øyer med utbygging, 5) 0-vekst i utbyggingen. I løpet av planprosessen ble det tredje alternativet valgt, altså å legge til rette for videre vekst knyttet til noen definerte sentre i kommunen.

Nøtterøy kommune har i følge kommuneplanen en innflytting på om lag 7,5 % per år. Arealøkonomisering er derfor en viktig forutsetning for planleggingen. ”Dette betyr at større arealer som heretter skal benyttes til utbygging, i hovedsak skal ligge samlet og ha en høy utnyttelsesgrad. Dermed kan sammenhengende landbruks-, natur- og friluftsområdene (LNF) i større grad bevares for framtidige generasjoner” (kommuneplan 2002-2014, side 1). Videre innebærer strategien at sentrumsnære arealer prioriteres til framtidige boligområder. Det er i følge planen ikke aktuelt å utvide antallet sentre, og man legger opp til følgende senterstruktur:

- Områdesenter: Teie og Borgheim
- Nærsentre: Føymland, Skallestad, Torød, Tømmerholt og Vestskogen

Teie ble i kommuneplanen 2006-2018 definert som områdesenter sammen med Borgheim. Disse områdene skal få en mer bymessig utforming, noe som blir ansett som nødvendig får å hankes med befolkningsveksten uten å bygge ned eksisterende natur- og rekreasjonsområder. Kommunens mål om høy arealutnyttelse og restriktiv boligbyggingspolitikk blir utfordret av befolkningsøkningen og tradisjonene for å bygge eneboliger med store hagetomter. Tidligere kommuneplaner har inneholdt mål om antall nye boliger og prosentvis befolkningsvekst per år, men i følge siste kommuneplan viser det seg vanskelig å gjennomføre en slik politikk. Kommunen har nå et mål om 100 nye boliger i året, og med større vekt på bygging av leiligheter og rekkehus enn eneboliger. Dette er et sentralt element i bestrebelsene med fortetting og høyere utnyttelsesgrad innenfor

definerte sentra. Dette skiller seg fra tidligere praksis, hvor det stort sett er bygget eneboliger, ofte med store hagetomter. Det er i den forbindelse utarbeidet en fortetningsanalyse for de aktuelle sentrene.

På arealplankartet (kommuneplanens arealdel) blir nye boligområder lagt ut i tilknytning til de identifiserte nærsentra. Nye hytteområder blir kun vist på øya Veieland (tre områder). Majoriteten av kommunens territorium er lagt ut som landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF-område). Strandsonen er merket av i samsvar med Rikspolitiske retningslinjer (RPR) for Oslofjorden. Områder/forekomster vernet etter kulturminneloven er tegnet inn. Det samme er verneverdig bygningsmiljø og områder vernet gjennom regulering og etter naturvernloven. Sikrede friluftsområder vises også. Verneverdige bygningsmiljø vises i plankartet som båndlagte områder.

Kulturminnevern er viet et eget delkapittel under kapitlet om bærekraftig utvikling. Her gis det en oversikt over lovverk, registreringer og vernestatus. Totalt er seks bygninger og anlegg i kommunen fredet etter kulturminneloven. Kulturlandskapet i skjærgården blir særlig fremhevet i planen. Langs kysten av Nøtterøy er det sikret til sammen 3 729 dekar til friluftsmål, hvor flere innehar viktige kulturminner. Det blir vist til felles kystsonenplan for Nøtterøy og Tjøme (se under) som foreslår å sikre ytterligere 100 dekar, samt de store mulighetene som ligger i videre frigivelse av Forsvarets eiendommer, spesielt Bolærne og Håøya. I tillegg er første etappe av kyststien på Nøtterøy etablert i 2000, og nye etapper forberedes. I den forbindelse vil man legge til rette for formidling av kulturminner som for eksempel gravrøyser.

Når det gjelder LNF-områdene i kommuneplanen er de klassifisert i tre soner ut fra hvilke interesser i arealkategorien som er prioriteres. 1) Områder hvor landbruk er dominerende, 2) Områder hvor landbruk er en viktig næringsinteresse. Samtidig som området har stor verdi ut fra natur- og landskapskvaliteter og/eller for friluftsliv, 3) Områder hvor friluftsliv og/eller naturvern og landskapsvern er dominerende interesse. Dette er en videreføring fra forrige kommuneplan. Videre blir det vist hvor spredt utbygging er tillatt, samt utleiemuligheter i skjærgården. Det er i hele kommunen satt et forbud mot å fradele tomt til eller oppføre ny fritidsbebyggelse. Det er heller ikke tillatt med vesentlig utvidelse av bestående fritidsbebyggelse. Dispensasjonsmyndigheten er gitt til det faste utvalget for plansaker, men kan delegeres denne myndigheten videre til rådmannen i visse saker.

Følgende mål og strategier knyttet til kulturminnevern og landskap er vedtatt i planen (side 17):

Mål:

- Kulturminner og kulturlandskap på Nøtterøy skal bevares mot slitasje og ødeleggelse
- Befolkningen skal få mulighet til å øke sin kunnskap om fysiske kulturminner og immaterielle kulturverdier

Strategier:

- Det skal utarbeides en oversikt over verdifulle kulturminner
- PBL skal praktiseres slik at verdifulle kulturminner bevares
- Grønnstrukturanalysen og andre registreringer av kulturlandskapsverdier skal benyttes som underlag for behandling av regulerings-/bebyggelsesplaner og byggesaker

- Kystsoneplanens mål og tiltak med hensyn til kulturminner, og kulturmiljøer og kulturlandskap i kystsonen videreføres
- Det skal gjennomføres en satsing fra kommunens side på formidling av verdier knyttet til materielt og immaterielt kulturminnearbeid
- Det tas sikte på å beskrive Nøtterøys gårds- og slektshistorie fra 1930 og opp til vår egen tid

Også kommuneplanens mål og strategier for andre områder er relevant i forhold til forvaltning av kulturmiljøer, bl.a. kapitlene om naturvern og biologisk mangfold, og friluftsliv. Når det gjelder kulturmiljø blir kulturlandskapet i skjærgården i øst fremhevet. Dette er vurdert som nasjonalt verneverdi og foreslått vernet gjennom Oslofjordverneplanen.⁴ Kommunen har fremmet ønske om å få delegert forvaltningsansvaret for verneområdet, og vil i den forbindelse utarbeide egen forvaltningsplan. Det er også verdt å merke seg at kommunen satses på reiselivsnæringen på Nøtterøy-skjærgården, bl.a. gjennom å bevare og formidle natur- og kulturverdiene i området. Gjennom Strategisk næringsplan er det gjennomført prosjektet ”Reiseliv og kystkultur på Nøtterøy 2000”.

Kommunen har nylig revidert kommuneplanen (for perioden 2006 – 2018), med vedtak i kommunestyret 20.06.07. I den forbindelse ble det gjennomført åpne folkemøter forskjellige steder i kommunen. Et av de sentrale diskusjonstemaene i rulleringen var en mer differensiert fortettningsstrategi knyttet til utnyttingsgrad og identifisering av nye nærsentre hvor en ønsker å kanalisere utbyggingen. Man har i den forbindelse utarbeidet en fortettningsanalyse hvor formålet er en mer differensiert fortetting for ulike områder i kommunen (se nærmere omtale under kapittel 4.2).

Kommunen har valgt å behandle mange byggesøknader i forbindelse med rullering av kommuneplanen, og rundt hundre grunneiere har søkt om å få bygge på sine eiendommer. Mange grunneiere ønsker også å få omklassifisert deler av sine eiendommer fra LNF-område til byggeområder for boliger. Selv om hver enkelt har krav på å få sin søknad vurdert i forbindelse med kommuneplanrevisjonen har de færreste fått sine ønsker oppfylt, i følge representant for kommuneadministrasjonen.

I kommuneplanen fra 2002 ble det signalisert at kommunen vil foreta en kartlegging og vurdering av alle eksisterende boliger og hytter innenfor LNF-områdene ved neste rullering. I den forbindelse er det foretatt en juridisk vurdering av forholdet mellom bebygde eiendommer liggende i LNF-områdene og de som ligger innenfor eksisterende byggeområder på plankartet med tanke på større grad av likebehandling. Dette er særlig aktuelt for strandsoneområder hvor det er betydelig bebyggelse og stort utbyggingspress. Et sentralt spørsmål i rulleringen var om strandsoneområder med bebyggelse skal merkes av som byggeområder eller som LNF-områder. I gule områder på plankartet (eksisterende eller planlagte byggeområder) gjelder ikke forbudet mot bygging i 100-metersbeltet som er nedfelt i PBL, med mindre kommunen velger å vedta egne planbestemmelser som regulerer dette.

I kommuneplan 2002 – 2014 (side 30) har kommunestyret vedtatt følgende juridisk bindende bestemmelse:

Det er i hele kommunen forbud mot å fradele tomt til eller oppføre ny fritidsbebyggelse, herunder anneks, garasje, båthus/naust og/eller andre sidebygninger. Dette gjelder også fradeling av parsell for eksisterende

⁴ Størstedelen av skjærgårdsområdet øst for Nøtterøy og Tjøme er foreslått vernet som landskapsvernområde i innstillingen til Oslofjordverneplanen.

fritidsbebyggelse. Det er ikke tillatt med vesentlig utvidelse av bestående fritidsbebyggelse.

I retningslinjene (som ikke er juridisk bindende) i kommuneplanen fra 2002 ble det presisert at fritidsbygg ikke skal overskride et samlet bebygd areal på inntil 75 m². Videre blir det presisert at det ikke er tillatt med mer enn en fritidsbolig per fritidseiendom. I gjeldende kommuneplan vedtok kommunestyret å utvide grensen for eksisterende fritidseiendommer til 90 m² innenfor 100-metersbeltet og innenfor grenser fastsatt i RPR for planlegging i kyst- og sjøområder for Oslofjordregionen. Fylkeskommunen fremmet innsigelse på dette punktet, og da man under meklingsmøte 08.06.07 ikke klarte å bli enige er saken nylig sendt til Miljøverndepartementet for endelig avgjørelse. Innsigelsen er begrunnet i fylkesdelplanen for Vestfolds kystsoner som har retningslinje for fritidsbebyggelse med maks 70 m² i strandsonen.

2.2.2 Kystsonenplan for Nøtterøy og Tjøme

Nøtterøy og Tjøme sine felles utfordringer i kystsonen var utgangspunkt for felles plan, som ble vedtatt av kommunestyrene i de to kommunene i 2001. Planområdet omfatter primært kommunenes sjøområder og strandsone slik de er definert i Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjorden og i gjeldende kommuneplaner. Planen består av to deler: En hovedplan og en forvaltningsplan for sikrede friluftsområder i skjærgården.

De to kommunene har valgt noe ulike målsettingsformuleringer på noen områder. Det gjelder bl.a. forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer. I Tjøme har man vedtatt formuleringen: Det årlige tapet av kulturminner og kulturmiljøer langs kysten skal reduseres. Nøtterøy kommune har lagt seg på et lavere ambisjonsnivå enn Tjøme mht. verneperspektivet: Viktige kulturminner og kulturmiljøer langs kysten bør bevares. Distinksjonen mellom skal og bør gjør seg også gjeldende med hensyn til planlagte tiltak på feltet. Mens man i Tjøme har vedtatt at nyere tids kulturminner på Nøtterøy- og Tjømeskjærgården skal registreres, har man i stedet benyttet ordet *bør* på Nøtterøy. Begge kommuner har vedtatt at PBL skal praktiseres slik at verdifulle kulturminner bevares. Som vi ser av gjeldende kommuneplan (se over) har kommunestyret på Nøtterøy nå vedtatt mer ambisiøse mål på kulturminnefeltet.

Flere av målene og retningslinjene i kystsonenplanen er videreført i gjeldende kommuneplan for Nøtterøy. Kystsonenplanen har imidlertid et klarere landskapsperspektiv enn gjeldende kommuneplan. Målet i kystsonenplanen er at landskapet langs kysten av Nøtterøy og Tjøme skal forvaltes slik at kulturhistoriske og estetiske verdier, biologisk mangfold og tilgjengelighet opprettholdes. Det blir også påpekt at man vil videreføre kystsonenplanens forslag til opprettelse av nye friluftsområder (ca. 100 dekar).

I vedlegget er det et temakart som viser kulturminner og kulturmiljøer. Ved siden av fornminner, vises også hustufter i skjærgården, krigsminner, tekniske anlegg, bygninger fra før 1900-tallet og områder foreslått vernet etter kulturminneloven (gjelder et område på Store Færder i Tjøme kommune). Verneinteresser, friluftinteresser, næringsinteresser og forurensing i kystsonen blir også omhandlet i planen, med formulerte mål og tiltak.

2.2.3 Sammenlignende betraktning

Det kan se ut som om holdningene hos det politiske flertallet på Nøtterøy er blitt endret fra kystsonenplanvedtaket til vedtaket av gjeldende kommuneplan i form av en økt bevissthet om å ta vare på kulturminner. På den annen side kan det se ut som man ikke på

samme måte som i kystsonenplanen har videreført målene og ambisjonene om bevaring av kulturmiljø og landskap, men i større grad fokuserer på kulturminner. Kommuneplanen er mer konkret knyttet til behandling av bygge- og dispensasjonssøknader.

Det blir imidlertid presisert i kommuneplanen at kystsonenplanens mål og tiltak mht. kulturminner, kulturmiljøer og kulturlandskap i kystsonen skal videreføres.

Informantene, både politikere, ansatte i administrasjonen og representant for den regionale kulturminneforvaltningen (fylkesarkeolog) ga uttrykk for at kommuneplanen er det sentrale styringsdokumentet for kommunen, og at planen fungerer som et viktig beslutningsredskap i håndtering av lokale byggesøknader, dispensasjonssøknader og reguleringsplaner. En politiker mente kommuneplanen er blitt bedre etter hver rullering, særlig med hensyn til bedre og mer konkrete retningslinjer og bestemmelser. Dette har medført at planen i stor grad følges og at det er blitt mindre bruk av dispensasjoner. En annen politiker mente imidlertid at politikerne som regel deler seg i en høyre - venstre akse i de mange utbyggingssøknadene knyttet til eksisterende bebyggelse i kommunen (ca. 200 i året), særlig i strandsonen. Fylkesarkeologen etterlyste temakart samt mer utfyllende bestemmelser for kulturminner i kommuneplanen.

2.3 Regionale planer

Det er særlig to regionale planer som har relevans for kulturminner og kulturmiljøer i Vestfold; fylkesdelplan for kystsonen og fylkesdelplan for kulturminner. Begge fylkesdelplanene er vedtatt av fylkestinget og godkjent av Miljøverndepartementet etter reglene i PBL. Det foreligger også en rapport fra fylkesmannen i Vestfold, sammen med Tjøme og Nøtterøy kommuner som omhandler strategier for forvaltning av skjærgården. I følge gjeldende kommuneplan for Nøtterøy har fylkesmannens landbruksavdeling og andre regionale myndigheter etablert en kulturlandskapsgruppe. I gjeldende fylkesplan for Vestfold 2006-2009 er et av hovedmålene at natur- og kulturmiljøkvalitetene skal bevares som grunnlag for bosetting, identitet, rekreasjon, attraktivitet og næringsvirksomhet. Man har utarbeidet "Vestfolds lille grønne", et samarbeidsprosjekt hvor hovedformålet er å styrke samhandlingen i arealsaker på tvers av forvaltningsnivåene. Vestfold fylkeskommune har også fått i stand såkalte utviklingskontrakter med hver enkelt kommune i fylket, hvor formålet er å styrke samhandlingen mellom kommunene og fylkeskommunen.

2.3.1 Fylkesdelplan for kystsonen i Vestfold

Planen, som ble vedtatt av fylkestinget juni 2002, har et hovedfokus på utbyggingspresset i strandsonen. Planen legger opp til relativt sterke føringer på arealbruken, og det ble i slutfasen diskutert hvor langt man kan gå i å angi klare føringer på arealbruken gjennom fylkesplanlegging. I planen vises det til at det er kommunene som har hovedansvaret for planlegging og forvaltning etter PBL, og at planen derfor i stor grad retter seg "mot kommunenes håndtering av areal- og byggesaker etter plan- og bygningsloven" (s. 6). Det legges i den forbindelse vekt på samordning mellom kommunene når det gjelder planlegging og forvaltning av strandsonen: "Kystområdene i Vestfold bør forvaltes etter tilnærmet lik praksis i hele fylket" (s. 21). Samtidig legges det opp til å etablere enighet om rollefordeling og virkemidler mellom ulike forvaltningssektorer og – nivåer.

Planen går langt i å ”forby” utbyggingstiltak i strandsonen⁵: ”Det skal ikke vedtas planer for eller tillates nye inngrep i strandsonen på land eller i sjøen” (s. 24), og ”det skal ikke skje ytterligere inngrep i strandsonen” (s. 7). Det blir også påpekt at det ikke skal legges ut ny fritidsbebyggelse i de såkalte åpne områdene etter RPR for Oslofjordregionen (jfr. bl.a. LNF-områder i kommuneplanens arealdel). Departementene peker i den forbindelse på at planen går for langt i å forby utbyggingstiltak generelt, og at prinsippene i planen bør være mer retningsgivende (Miljøverndepartementet 2003). Departementet har endret planen, slik at planen ikke er strengere enn det nasjonal politikk legger opp til på dette punktet.

Planen kretser om fire hovedområder i kystsonen: 1) friluftsliv, 2) biologisk mangfold, 3) kulturminner og kulturmiljø, og 4) næringsvirksomhet. Planen inneholder en egen måldel, hvor det er utarbeidet et hovedmål og flere delmål fordelt på ulike temaer. Det er et eget kapittel som foreslår bestemmelser og retningslinjer for kommunenes arealplaner og forvaltning i kystsonen, samt en handlingsdel fordelt på 1) friluftsliv, 2) registreringer, analyser og arealovervåking og 3) kompetanseutvikling og formidling. Innenfor hvert av temaene blir det listet opp en rekke tiltak.

Innenfor hovedområde 3) ”kulturminner og kulturmiljø”, er det utarbeidet en situasjonsbeskrivelse av kulturminner og kulturmiljøer i kystsonen. Dette er en videreføring av fylkesplan 2000 – 2003, som vektlegger vern av natur og kulturhistorie som har tidsdybde og kontinuitet i det fysiske miljøet. Dette blir sett på som en vesentlig forutsetning for menneskers identitet og følelse av tilhørighet.

Hovedmålet i planen er relativt generelt: Vestfoldkystens natur-, kultur-, nærings- og rekreasjonsverdier skal utvikles til beste for befolkningen i Vestfold og for tilreisende. Utviklingen av Vestfold som ”det gode bosted”, som også omfatter identitetsskapning og opplevelser, skal være vesentlig i en slik utvikling. Det er formulert følgende mål knyttet til kulturminner og kulturlandskap:

Kulturminner og kulturlandskap: Gjenværende kulturlandskap og kulturmiljø i kystsonen skal tas vare på og skjøttes. Førre-var-prinsippet skal benyttes

Videre blir det satt et mål om å bevare en bredde i det karakteristiske kulturlandskapet i Vestfold, preget av små gårder med åkerlapper mellom knauser og av store gårder i et åpent landskap. I fylkesdelplanen blir det påpekt at utbyggingspresset er den største trusselen mot disse verdiene.

2.3.2 Fylkesdelplan for bevaring av kulturminner i Vestfold

Hovedmålet i planen ”Kulturarv i en ny tid” er: Kulturminner og kulturmiljøer skal ivaretas og brukes til glede for dagens og framtidens generasjoner på en slik måte at de ikke forringes. De skal være kilder til kunnskap, og grunnlag for opplevelser og verdiskaping. Planen skal være et overordnet styringsredskap for fylkeskommunens ansvarsområder innen kulturminnevernet og danne grunnlag for utøvelsen av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. Trusler planen særlig fokuserer på er riving, modernisering og endring av gamle bygninger og deres kulturmiljøer. Også manglende skjøtsel og vedlikehold nevnes som problemområder. ”Fortsetter denne utviklingen vil det vesentlige av bebyggelsen som er eldre enn fra år 1900 være borte om hundre år” (side 7).

⁵ En fylkes(del)plan er ikke juridisk bindende, og kan dermed ikke i seg selv hjemle forbud mot utbygging.

Planen inneholder mål om kompetanse og kommunikasjon, mangfold og identitet og verdiskaping og vern. Planen har også et kapittel om verdiskaping knyttet til kulturminner og kulturmiljøer. Man har fokusert på to utvalgte tidsepoker: jernalder og industrialiseringen. Argumentet for det er at disse utgjør sentrale epoker i fylkets historie som også berører de fleste kommunene i fylket.

2.4 Kunnskapsgrunnlaget om kulturminner og kulturmiljøer

Det er foretatt flere ulike typer registreringer av kulturminner og kulturmiljøer på Nøtterøy. Disse er gjennomført av så vel offentlige som private aktører. Mange av kulturminnene er registrert i kartet "Kulturminner på Nøtterøy" og i økonomisk kartverk. Kommunen har i tillegg utarbeidet en grønnstrukturanalyse/Grønn plakat som viser viktige natur- og kulturområder på Nøtterøy. På bakgrunn av registreringene er det laget kart for landskap, naturforhold og rekreasjon. Kommunen har også nylig gjennomført en såkalt basiskartlegging av naturtyper med tilskudd fra staten. I forbindelse med verneplanprosessene for Oslofjorden, er det gjort registreringer av en rekke områder også på Nøtterøy, særlig i skjærgården øst i kommunen. Nøtterøy er også inkludert i Nasjonal registrering av verdifulle kulturlandskap, og det var i den forbindelse at et utsnitt av skjærgården øst i kommunen ble gitt nasjonal verneverdi.

I 1992 ble det gjort en større registrering av eldre og nyere kulturminner på øyene i skjærgården øst i kommunen, som er samlet i rapporten "Een øe langt fra landet" (Brendalmo 1993). Rapporten tar for seg eldre og nyere kulturminner i kommunens skjærgård. I regi av Riksantikvarens SEFRAK-prosjekt ble det midt på 1990-tallet gjennomført en registrering av bygninger eller rester av bygninger oppført før 1900. På Nøtterøy ble mer enn 1300 objekter registrert og kartfestet. Bygdebøkene, historielagets publikasjoner og Nøtterøyfilmene inneholder også mye dokumentasjon av kulturminner. I 2003 ble det arbeidet med å registrere nyere tids kulturminner med et lokalhistorisk tilsnitt i Vestfold. Dette var en del av prosjektet Registrering av kulturminner i utmark i Vestfold, som var et LA21 prosjekt.

Kulturminner i det tidligere militære området ved Bolærne er vurdert i rapporten Kulturminneprosjekt Mellom Bolærne. I kommuneplanen vises det til at kommunen nå har så betydelig kompetanse innenfor natur- og landskapsforvaltning at man ønsker at forvaltningsansvaret for verneområdene etter naturvernloven delegeres til kommunen. Etter hvert skal oversikt over kulturminner legges inn på kommunens digitale kartverk. Noe er allerede lagt inn. Et viktig formål med SIPen er å øke kunnskapen om kystens kulturmiljøer, samt utvikle en metodikk for registrering som forvaltningen selv 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 er gjort av NIKU, NINA og Bioforsk ved å analysere dagens landskap ved hjelp av de ovennevnte kildemateriale. Man har særlig tatt utgangspunkt i en kombinasjon av markslag og jordsmonn slik disse er definert og beskrevet i økonomisk kartverk (Brendalmo med flere 2006). 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. Siden verken spor fra steinalder- eller bronsealderbruken er synlig i landskapet i dag, vil det i praksis si fra de eldste kystbøndernes gravrøyser til dagens aktiviteter langs kysten.

3 Medvirkning og lokale forståelser av kulturminner og kulturmiljøer

En av oppgavene i SIPen er å undersøke lokale forståelser av kulturminner og kulturmiljøer, om det er felles oppfatninger eller divergens når det gjelder hva som oppfattes som viktige og verdifulle kulturminner og kulturmiljøer mellom fagfolk (inkludert fagfolkene i prosjektgruppa) og lekfolk (politikere, representanter for organisasjoner og sivilsamfunnet). Hvilke verdivurderinger og kriterier legger ulike aktørgrupper til grunn? Hvem legger premissene og hvilke interesser får gjennomslag? Hvordan oppfattes kulturmiljøbegrepet?

3.1 Medvirkning i planprosessene

I gruppeintervjuet med administrasjonen på Nøtterøy kommune ble det påpekt at det er tradisjon med sterke velforeninger i kommunen, og at de er viktige organer når det gjelder å gi innspill til kommunale plan- og reguleringsaker. Velforeningene er i stor grad knyttet til de forskjellige tettstedene i kommunen. Det ble imidlertid påpekt at det er en utfordring å få dem i tale på rett tidspunkt, det vil si tidlig i planprosesser. De kommer ofte først inn når de værere konkrete trusler og synlige konflikter. Det er imidlertid sjelden noen stor lokal mobilisering mot utbyggingsprosjekter, men det er tendenser til mer medvirkning og engasjement i de mer grisgrendte enn i de tettbygde delene av kommunen, ble det hevdet.

Nøtterøy historielag er aktivt, og flere av våre informanter fremhevet at denne organisasjonen er viktig både som forsvarer av kulturminner og kulturmiljøer i plansaker og som formidler av Nøtterøys historie til beslutningstakere og allmennheten. I dag har laget ca. 1050 medlemmer og er dermed et av landets største historielag. Laget har utgitt årstidsskriftet Njotarøy siden 1987. Lederen i historielaget har tidligere vært plansjef på Nøtterøy kommune, og flere av våre informanter trakk fram betydningen av en slik ildsjel sentralt i organisasjonen. Informanten fra historielaget mente kommunen er flink til å involvere og ta hensyn organisasjonen synspunkter i plansaker hvor kulturminner berøres. Informanten mente videre det er særlig tre sentrale ”vakthunder” knyttet til planlegging og kulturminner på Nøtterøy, og det er historielaget, fylkeskommunen og velforeningene.

I forbindelse med den pågående rulleringen av kommuneplanen involveres befolkningen blant annet ved at det arrangeres folkemøter i kommunens ulike tettsteder der også kommunens administrasjon og politikere deltar. Hensikten er å få innspill i kommuneplanarbeidet og informere om konkrete utbyggingssaker i området. I kommuneplanprosessen er det også mange grunneiere som fremmer sine utbyggingsønsker. I den pågående rulleringen har 125 grunneiere meldt inn sine utbyggingsønsker og – planer.

3.2 Hva oppfattes som viktige kulturminner og kulturmiljøer på Nøtterøy? Ulike aktørers oppfatninger

Intervjuer med lokalpolitikere fra ulike politiske partier, samt med representanter for lokale lag og foreninger, er viktige kilder til innsikt i lokal forståelse av hva som anses som viktige og verdifulle kulturminner og kulturmiljøer. Intervjuene gir også innsikt i hvordan kulturverdiene prioriteres som politikkfelt og i hvilke saker oppfatninger og prioriteringer til politikere divergerer med oppfatningene til representantene for lag og foreninger.

Kommunens administrasjon

I gruppeintervjuet med sentrale informanter fra ulike deler av kommunens administrasjon kom det fram at det er stor interesse for kulturminner blant de ansatte, selv om ingen har formell utdannelse på kulturminnefeltet. På intervjutidspunktet gikk imidlertid to personer på kurs i regi av fylkeskommunen. Arbeidet til Nøtterøy historielag, særlig artikler i tidsskriftet Njotarøy, har også bidratt til økt kompetanse og bevissthet om Nøtterøys kulturminner blant flere i administrasjonen.

De administrativt ansatte påpekte at Nøtterøy ikke er preget av de store og viktige kulturminnene, men at kulturminnene har mer småskalakarakter. Mange påpekte kombinasjonsbrukene med tradisjonelt småskalalandbruk i kombinasjon med maritim virksomhet som f.eks. losing langs kysten som særlige viktige kulturminner og kulturlandskap i kommunen. Middelborg, Årøysund og Kjøpmannskjær er blant de tydeligste eksempler på slike kystkulturmiljøer. Også kystmiljøene knyttet til den hvalfangstaktiviteten ble fremhevet. Båtkulturen og fartøyvernet ble også nevnt som viktige deler av Nøtterøys kulturhistorie, men informanten som fremhevet dette mente at det var blitt gjort for lite for å ta vare på disse kulturverdiene. Også de store fritidsboligene fra årene rundt 1920 ble fremhevet som spesielle for Nøtterøy, og som viser Nøtterøys lange tradisjon som feriekommune. Også kulturminnene fra 2. verdenskrig ble fremhevet, spesielt i tilknytning til Bolærne og Håøya.

Politikere

Felles for politikere fra ulike politiske ståsteder (Fremskrittspartiet, Høyre og Arbeiderpartiet) er oppfatningen at det ikke er noen "storslåtte" kulturverdier på Nøtterøy, og at det lille som er i liten grad er relatert til kysten. Det forklares blant annet med at det er få gamle kulturminner på Nøtterøy som i dag er synlige i landskapet og at det er lite igjen å ta vare på av kystens kulturminner. Det er primært Bolærne og militærhistorien der fra 2. verdenskrig som fremheves. Det kom imidlertid fram at flere av de eksisterende bygningsmiljøene ved kysten oppfattes som viktige kvaliteter på Nøtterøy. Av andre kulturverdier fremheves Wergelandssønnens hage og Svendsrød gård på Torød (se kapittel 4), som er regulert som verneverdig bygningsmiljø i kommuneplanen (ikke vernet etter kulturminneloven). Fornminnene som er markert på kommuneplankartet har politikerne generelt et lite bevisst forhold til.

Det er bred politisk enighet om at man ikke skal bygge ned de grønne jord- og skogområdene på Nøtterøy, og at dette kulturlandskapet er en viktig kvalitet og identitetsfaktor for kommunens innbyggere. Flere påpekte den grønne helhetlige strukturen som Nøtterøy sitt viktigste særpreg, og som det er viktig å bevare. Videre utbygging mener man derfor skal skje i form av fortetting i eksisterende sentra, slik det er definert i kommuneplanen. Dette er det stor tverrpolitisk enighet om. Det kom imidlertid fram i intervjuene at det i praksis er en del uenighet mellom politikerne når en kommer til behandling av konkrete byggesøknader, særlig knyttet til påbygg på eksisterende

bygninger og andre tiltak på eiendommer med eksisterende bebyggelse. En av informantene var imidlertid av den formening at en stadig bedre kommuneplan gjennom jevnlig rullinger har bidratt til større samstemmighet mellom politikerne i kommunen.

Politikeren fra Fremskrittspartiet var spesielt opptatt av gamle verneverdige hus i kommunen. Hun var i den forbindelse opptatt av at det var manglende offentlige midler tilgjengelig til fredning av hus og andre bygninger, og var kritisk til at kostnadene til fredning ble pålagt eier. I følge henne er den største trusselen mot kulturminner manglende vedlikehold, og langs kysten var hun av den oppfatning at forfall og gjengroing generelt er et større problem enn ubyggning.

Politikeren fra Høyre mente det var viktig å ta vare på gårdsbrukene i skjærgården og hindre gjengroing gjennom beiting. Også de eldre bygningsmiljøene ved kysten med tilhørende sjøboder og brygger ble trukket fram, og mente at kommunen er bevisst disse verdiene og har en restriktiv holdning til byggesøknader i slike områder. Hun roste historielaget og avisa Øyene, som bidrar til stort lokalt engasjement, identitet og tilhørighet, og til å få kunnskap ut til folket:

Vi støtter opp om frivillige organisasjoner, de får til utrolig mye for lite penger. De kommer med innspill til oss og vi prøver så godt vi kan å ta fornuftige forslag til følge.

Politikeren fra Arbeiderpartiet mente at det på Nøtterøy er klare politiske skillelinjer når man kommer til behandling av konkrete utbyggingssaker, på tross av stor samstemmighet i de overordnede planspørsmålene, med Høyre og Fremskrittspartiet som de mest utbyggingsvennlige (og spesielt gjaldt det sistnevnte).

Fylkesarkeologen

Representant for fylkesarkeologen fremhevet spesielt gamle gårdsanlegg, fredete anlegg (middelalderkirken på Borgheim, bronsealderøyser og rester fra steinalder, fyr og en del eldre bebyggelse ved kysten (som Brevik brygge) som viktige kulturminner og kulturmiljøer. Også bebyggelsen ved Teie Torg ble nevnt som viktige kulturminner/-miljøer. I tillegg har øyene viktige kulturmiljøer/-kulturlandskap, knyttet til landbruk, for eksempel gårdsanlegg. Søndre Årøy er et eksempel, der det også er steinrøyser fra bronsealder og nyere tids kulturminner. Videre har landskapsvernområdet Nøtterøy, Tjøme viktige landskaps- og kulturverdier. Informanten påpekte at det kan være vanskelig for mange å skille kulturminner og kulturmiljøer fra hverandre, spesielt kan kulturmiljøer oppfattes som et diffust begrep slik også tidsdybde kan være. Det er ikke noe som er synlig i landskapet for folk med et "utrent øye".

Velforeningen

Informanten fra Torød velforening fremhevet spesielt Svendsrød gård og Wergelandssønnens hage som spesielt verdifulle, men også de lange, ubrutte siktlinjene i landskapet oppfattes som viktige kvaliteter: "Brytes disse gjennom utbygging, brytes også Nøtterøys særpreg og identitet". Selv om en ikke kan se sjøen fra Torød, fremhevet informanten at det at man vet at sjøen er bak horisonten er en viktig kvalitet. Middelborg og Årøysund fremhevet han også gjennom at de er intakte sjønære bygningsmiljøer. Han påpekte at det er bred enighet om å ta vare på disse miljøene.

Historielaget

Informanten fra historielaget fremhevet Nøtterøy kirke (fra 1100-tallet), Hella gravfelt vest på øya og de store gravhaugene ved kysten. I den forbindelse har man opparbeidet kyststi der man skal ha informasjonsskilt om gravhaugene. Årøysund/Middelborg, som et

kulturmiljø med los, fiskere og tollvesen, fremheves også av denne informanten. Også Kjøpmannskjær med trankokeriet fra 1800-tallet og de tilhørende "svenskehusene" ble nevnt som et viktig kystkulturmiljø. Disse gamle kystbygdene på Nøtterøy utgjør helhetlige kulturmiljøer det er viktig å bevare, og som han mente det er viktig å være oppmerksom på i behandling av enkeltsaker. Informanten mente at betegnelsen kulturmiljø generelt er vanskelig for folk å forstå.

Loggen kystlag (for Tønsberg og Nøtterøy)

Jan Brendalmo (2006) fra NIKU har blant annet intervjuet en representant for Loggen kystlag om hans oppfatninger av viktig kystkultur på Nøtterøy, og hvorfor. I intervjuet fremhever representanten sammenhengene mellom enkeltelementer som skuter, brygger og de fysiske sammenhenger de er en del av. En slik sammenheng er det mellom gamle brygger og kystbebyggelsen på land, slik som i Middelborg/Årøysund (se kapittel 4). Dette er brygger der den innerste delen står på stein mens den ytterste delen står på påler som er banka ned i gjørma. Dette er i følge informanten en tradisjonell konstruksjonsmåte som har vært benyttet i dette området i flere hundre år. I og med at bryggene i dag ofte forfaller eller er for små i forhold til mange av dagens båter, er disse bryggemiljøene utsatt for endringspress. Bryggene får i følge informanten i noen tilfeller også tilbygg og flytebrygger, og inne på land bygges det ut store plattinger med utepeis og overbygg. Informanten mener derfor at det er ønskelig at kommunen er mer restriktiv med hensyn til å tillate alle disse bruddene med den gamle måten å konstruere og vedlikeholde brygger på. Informanten fremhever videre den sjørelaterte industrien knyttet til sel- eller hvalfangst på Nøtterøy.

Det påpekes at Loggen har bred kompetanse når det gjelder lokale kystkulturspørsmål, og mer enn bare bevaring av eldre fartøyer, og ser gjerne at de i større grad blir brukt som høringsinstans i aktuelle kommunale plansaker.

3.3 Oppfatninger av trusler mot kulturminner og kulturmiljøer

Informanten fra historielaget sitt største ankepunkt mot kommunen har vært rivingen av verneverdige bygninger, på tross av at man har registrert disse i kulturminnesammenheng. Tilbøyeligheten til å rive gamle hus var for denne informanten den største trusselen mot kulturminner og kulturmiljøer på Nøtterøy. Han syntes spesielt rivingen av Stranda gård (gjennom å la den brenne ned i 1976) er et sår punkt i kommunens historie. Selv om mange på Nøtterøy var i mot denne rivingen, stemte formannskapet til slutt for riving. Han syntes heller ikke det er skjedd noen holdningsendring på dette feltet, og nevnte at det nylig hadde blitt revet et gammelt hus på Borgheim. Kulturmiljø er det generelt vanskelig for folk å forstå, samt betydningen av bevaring av eldre bygninger, mente informanten. Gjennom informasjonsarbeid i regi av historielaget, som foredrag og omvisninger, blir Nøtterøys historie gjort kjent for befolkningen, og øker interessen og for Nøtterøys kulturhistorie og betydningen av å ta vare på denne historien, slik vi tolker informanten.

En annen trussel som ble nevnt fra informanten fra historielaget er at mange gamle hus er preget av forfall og mangel på vedlikehold: *"Det som gjør bygningsvern så sårbar er at vedlikehold er avhengig av eiers velvilje"*. En politiker så forfall av bygninger og landskap, og gjengroing som en større trussel langs kysten av Nøtterøy og i skjærgården enn utbygging. En stor utfordring er derfor formidling av disse verdiene til grunneiere og befolkningen for øvrig, i følge informanten.

Informanten fra velforeningen hevdet at kulturminner og kulturmiljøer nevnes i kommuneplaner og festtaler, men tas lite hensyn til når noen ønsker å bygge: *"Da er det utnyttelsesgrad og ikke tilpasning til omgivelsene som gjelder"*. Informanten mente at man ikke kan nekte videre utbygging, men at den må tilpasses eksisterende bebyggelse og nærmiljøene: *"Politikerne burde hatt mer omtanke for eksisterende kvaliteter"*. Også politikere vi intervjuet mente at det ligger en fare i at utbyggere ikke tar tilstrekkelig hensyn under selve byggeprosessen, selv om de presiserte at det gjennom tettstedsanalyser nå er vedtatt forskjellige utnyttelsesgrader i de ulike tettstedene. Informanten fra velforeningen på Torød mente at den største trusselen mot kulturverdier på Nøtterøy er utbygging som bryter de visuelle siktlinjene på øya, og at ønsket om å bevare skog og mark kan gå på bekostning av de små jordene i nærheten av tettstedene. Informanten var ellers spesielt opptatt av utbyggingen i nærområdet til Svendsrød gård og trusselen det representerer for dette kulturmiljøet (se neste kapittel).

Politiker fra Høyre mente at den største trusselen mot kulturverdiene er at det graves og bygges uten at det meldes fra om funn. Det avhenger av entreprenørens ærlighet. Informanten mente at dette ikke nødvendigvis skjer på Nøtterøy, men utelukket det heller ikke. Også denne informanten trakk fram noen episoder med riving av eldre hus i kommunen som uheldig, samt at gjengroing er en trussel mot kystens kulturlandskap. Politikeren roste imidlertid administrasjonen i kommunen, som ble betegnet som dyktige med stor fagkompetanse, blant annet når det gjelder kulturminner.

Representanten fra fylkesarkeologen mente at utbyggingspress er den største trusselen mot kulturminner og kulturmiljøer, og at dette presset er større enn noen gang. Det gjelder ikke spesielt Nøtterøy, men er en stor utfordring også der. Dette gjør seg spesielt gjeldende i kystsonen, med hytter som bygges om, får tilbygg, nye brygger og annet. Dette innebærer at gammel byggeskikk forsvinner. "Adressen" her var eiere uten lokal tilknytning og/eller interesse for å ta vare på lokal byggeskikk. Ny bebyggelse kan også komme for nær innpå kulturminner og kulturmiljøer.

Et gjennomgående trekk i intervjuene er at kommunen er flink til å bevare de sammenhengende grønne områdene på øya, på tross av et stort utbyggingspress. En utfordring er også at en del grunneiere/bønder ønsker å legge ut arealer til boliger. I så måte vises det til at kommuneplanen, og den grunnleggende konsensus om denne, er en viktig premisseleverandør og støtte for å si nei til utbyggingsplaner som kan punktere jord- og skogbruksområder. Den store utfordringen for kommunen ser derfor ut til å være å tilpasse den planlagte utbyggingen i tettstedene til eksisterende bygningsmiljø og landskap. Småskalainngrep i bygningsmiljøer som Årøysund/Middelborg blir også oppfattet som en trussel på lang sikt (se nærmere omtale av Torød og Årøysund/Middelborg i neste kapittel). En differensiert fortetting som kommunen nå legger opp til ser derfor ut til være en riktig vei å gå.

3.4 Forholdet mellom kommunen og regionale myndigheter

Politikeren fra Frp betegnet fylkeskommunen som rabiatt i innsigelsessaker ved at de overprøver politikere og lokaldemokratiet. Informanten var også skeptisk til fylkesplaner. Politikeren fra Høyre var også skeptisk til fylkeskommunen og Fylkesmannen, og ønsket ikke overstyring fra det regionale og statlige nivå. Hun hevdet at Fylkesmannen synes kommunen er blitt flink til å følge kommuneplanen: *"Kommunen bør ha stor frihet, og vi mener vi bruker vett og forstand, selv om vi ikke alltid er enige"*.

Hun var svært negativ til Fylkesplanen for kystsonen, som hun mente gikk over stokk og stein og var helt unødvendig, og at det er tilstrekkelig med kommuneplan og verneplaner for Oslofjorden: "Her er Høyre og Frp enige, mens venstresiden ønsker flest mulig planer og at fylkeskommunen er strenge og ser på oss". Administrativt ansatte på Nøtterøy fremhevet på sin side at det er blitt et mer fruktbart og forpliktende samarbeid med fylkeskommunen og Fylkesmannen i løpet av de siste årene.

Representanten fra fylkesarkeologen understreket at kommunen er den viktigste aktøren med hensyn til å ivareta kulturminner og kulturmiljøer, men mente at de regionale myndighetene burde vært trukket mer inne i kommuneplanprosessen, slik de hadde vært tidligere og som de også blir i andre kommuner. De hadde vært inne helt i starten og i sluttfasen, men i følge informanten var det ingen dialog eller kontaktmøter med kommunen underveis. Dersom de hadde vært mer inne i prosessen, kunne de påpekt feil og mangler. "*Vi ønsker å medvirke, men da må det være kommunen som inviterer til det*", understreket informanten. Han mente videre at kommunen også kunne benyttet seg mer av fylkeskommunens kompetanse gjennom å ta kontakt og delta på kurs og liknende. Han viste til kurs som de arrangerer i Vestfold om kulturvern og byggeskikk. Det er bedre at kommunene får kunnskaper enn at fylkeskommunen må gripe inn, fremholdt informanten.

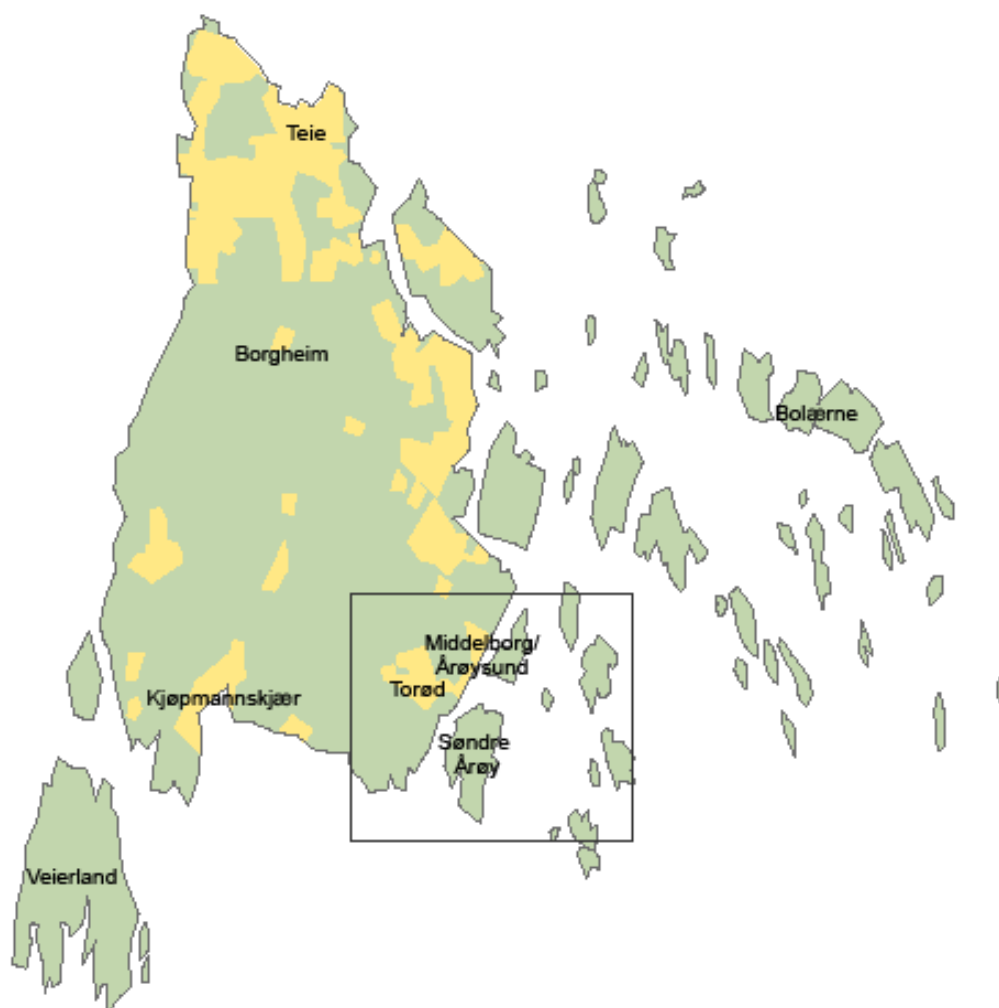
Informanten fra fylkesarkeologen roste samtidig kommunen for å ha en strategi om å samle bebyggelsen slik at grønne områder og landbruksområder skjermes. Nøtterøy har vært mye flinkere enn mange andre kommuner til å kontrollere boligbyggingen og styre den mot bestemte områder, noe mange kommuner ikke gjør. Kommunen har også detaljstyring av boligbygging, helt ned til antall enheter, noe få andre kommuner har. Dette er gjort for å få et grunnlag for å beregne hva som trengs av skolekapasitet og annet. Inntrykket var at kommuneplanen følges når det gjelder hvor det kan bygges og hvor det ikke kan bygges. På andre områder ønsker kommunen lite styring; de vil stå fritt i enkeltsaker, men han fremhevet som positivt det samarbeidet de hadde hatt når det gjaldt å sikre Bolærne for allmennheten.

4 Dybdestudie Torød og Middelborg/Årøysund

4.1 Om studieområdet

Caseområdet omfatter området Middelborg, Årøysund og Torød ved den sørøstre delen av Nøtterøy (se figur 1). Området Middelborg – Årøysundområdet representerer et kystbasert kulturmiljø på Nøtterøy, og er et eksempel på den første typen kulturmiljø langs kysten som var økonomisk og funksjonelt uavhengig av de eldre jordbruksbaserte kulturmiljøene. I området finnes det blant annet pakkhus (lager), tollhytter, båtverksteder og annet knyttet til fiske og andre maritime aktiviteter, samt butikker. En del av de sjørelaterte kulturminnene/-miljøene har vært i næringsmessig bruk fram til 1960-tallet. Deler av området er gjenstand for en del utbyggingstiltak og press. Det gjelder spesielt tettstedet Torød, som er et av tettstedene som man i kommuneplanen har pekt ut som ett av de områdene hvor man ønsker å konsentrere ny boligbebyggelse. Her finner man butikker, kirke, idrettsanlegg, barnehage og skole.

Figur 4.1 Kart over Nøtterøy, med Torød og Middelborg



Deler av Middelborg og Årøysund er et strandsittermiljø fra slutten av 1800-tallet. Strandsittermiljøer er betegnelse på en ny type kystbebyggelse som vokste fram i løpet av 1800-tallet og begynnelsen på 1900-tallet hvor marin virksomhet dannet det viktigste livsgrunnlaget. Fiskere, losere, sjøfolk og andre med hovedinntekten basert på arbeid i tilknytning til sjøen fikk etter hvert anledning til å bygge seg hus ved strandkanten da man ikke lenger var like avhengig av jordbruk som før. Strandområdene var tidligere blitt brukt til beite for gårdbrukernes husdyr.

I noen av husene bor både andre og tredjegerasjons etterkommere av sjømenn og andre som livnærte seg på maritim virksomhet. I området er det også kulturminner fra bronse-/jernalder. En av truslene mot bygningsmiljøet er omreguleringer fra helårs- til fritidsbebyggelse. Det er ikke boplikt i området, noe som gjør husene svært attraktive til bruk i fritidsøyemed.

4.2 Boligutbygging på Torød

4.2.1 Bakgrunn

Torød er et av de fem nærsentrene på Nøtterøy som er valgt ut i kommuneplanen til videre boligutbygging. I tilknytning til Torød tettsted ligger Svendsrød gård og Wergelandssønnens have, som er et eldre gårdsmiljø med opphav i middelalderen (Sollund med flere, in prep). Kulturmiljøet består av et utskilt småhus og en del eldre boliger med uthus. Området rundt består av et velskjøttet beitelandskap med store, enkeltstående trær som randvegetasjon, allé opp til gården, velholdte drifts- og turveier og steingarder. Svendsrød gård har kommunen lagt ut som verneverdig bygningsmiljø. I nærheten av dette kulturmiljøet har kommunen planlagt et område til boligformål, og utbyggingen av 30 boligenheter er snart ferdig. Flere av våre informanter så på Torød som et av de tettstedene på Nøtterøy som fram til i dag i størst grad har bevart sitt særpreget og tradisjonelle bygningsmiljø, og som det er viktig å bevare. Det var derfor store lokale protester mot denne utbyggingen.

Under prosessen med kommuneplan (1999-2011) ble delen av den planlagte boligbyggingen på Torød som grenser mot Svendsrød gård tatt ut av planen, men ble tatt inn igjen under prosessen med kommuneplan (2002-2014). I kommuneplanen fra 2002 legges det vekt på en jevn utbygging de første årene etter vedtak av kommuneplanen i 2003, for deretter å øke noe etter 2008. Det legges opp til bygging av inntil 70 boliger i og rundt Torød, flesteparten nær Torød senter. I kommuneplanen blir det også lagt vekt på at boligområdet skal ha høy utnyttelsesgrad, markert med U på plankartet. I forbindelse med kommuneplanarbeidet ble det utarbeidet en tettstedsanalyse for Torød og de andre stedene som er utpekt som sentre i kommunen. Ulike utbyggingsalternativer ble gitt ulikt vekt ut fra en rekke ulike hensyn, blant annet når det gjelder kulturminnevern.⁶

Det ble utarbeidet en reguleringsplan for Torød øst, som ble vedtatt i kommunestyret 08.12.04, etter først å ha vært behandlet i hhv. hovedutvalg for miljøvern og kommunalteknikk 17.11.04 og i formannskapet 24.11.04. Planutkastet ble utarbeidet av utbygger. Planen ble vedtatt med 25 mot 15 stemmer i kommunestyret. Flertallet besto av representanter fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Arbeiderpartiet. Et forslag fra RV/SV om ikke å godta planen i sin nåværende form, og heller gjennomgå den på nytt sammen med byggefirmaet og representanter for Torød Vel, ble nedstemt. Det samme ble et forslag fra Fellelista om å utsette saken til kommunestyret hadde vært på befaring i området. Svendsrød gård ble i reguleringsplanen lagt ut som spesialområde verneverdig bygningsmiljø.

Protestene fra Torød velforening går primært på at de planlagte boligene ligger for nær Svendsrød gård og at dette kulturmiljøet etter deres syn dermed er blitt forringet. Også fjerning av trær og steingjerder mellom boligområdet og Svendsrød i forbindelse med byggearbeidet har engasjert beboere på Torød. En annen kritikk er den høye utnyttelsesgraden i form av byggingen av leiligheter/4-mannsboliger, noe flere mener ikke passer inn i det eksisterende bygningsmiljøet på Torød, som er dominert av eneboliger med romslige hager. I tillegg til å ha avgitt høringsuttalelser til utbyggingsplanene, har velforeningen samlet inn underskrifter og skrevet i lokalavisen. Foreningen har også kommet med et forslag om å trekke den nye bebyggelsen lenger

⁶ Sammen med hensyn til tilgjengelighet, samferdsel, barn og unges tilgang til leke- og friluftareal, friluftinteresser, biologisk mangfold, jord- og skogvern, tekniske anlegg og attraktivitet som boligområde.

unna kulturmiljøet slik at det ikke ødelegger helheten i landskapet, noe de ikke fikk gjennomslag for. Dette uttrykte representanten for velforeningen spesielt stor skuffelse over.

Representanten for utbygger uttrykte på sin side at ”når det gjelder utbygging, eller nedbygging om du vil, er det alltid slik at folk som blir berørt av dette nesten utelukkende reagerer negativt”. Videre påpekte informanten at utbyggere må forholde seg til kommunale planer og regionale retningslinjer som ”Vestfolds lille grønne”. Her er det i følge informanten nedfelt at skal man først bygge ned nye områder, så skal dette utnyttes fullt ut. Fylkesmannen krever minimum 2,5 boenheter pr. dekar i sentrale strøk, og minimum 1,6 boliger pr. dekar i alle kystnære strøk. For Nøtterøys sin del tilsier dette at man nærmest kan glemme eneboliger på normale tomter i forbindelse med nye reguleringsplaner, hevdet informanten. Ved utarbeidelse av nye reguleringsplaner vil en rekke instanser måtte uttale seg, inkludert fylkeskultursjefen, som styrer med kulturminner. Det er også vanlig at representanter fra fylkeskultursjefens kontor er på befarung i alle nye områder for å se etter ”spor”. Så langt mente informanten at de bare unntaksvis har kommet borti kulturminner knyttet til utbygging på Nøtterøy.

Det å utarbeide og få godkjent en reguleringsplan ble av informanten fremstilt som en utrolig omstendelig prosess som kan ta flere år. Utbygger kan bare komme med forslag, mens det er politikerne og kommuneadministrasjonen som legger føringer og til sist godkjenner planen. Videre presiserte han: ”Det eneste man for øvrig oppnår ved å være restriktive i forhold til boligbygging er å drive prisene på eksisterende boliger opp, og presse øyas egen befolkning/ungdom til å bosette seg på billigere områder, eksempelvis på andre siden av E-18. Så kan man jo spørre seg om det er dette man ønsker.”

4.2.2 Høringsuttalelser til reguleringsplanen

I følge kommunens oppsummering av høringsuttalelser til reguleringsplanen kom det inn totalt 15 uttalelser. De fleste av disse er negative til den planlagte utbyggingen, og ønsker endringer. Flere uttrykker bekymring for at utbyggingen vil forringe det helhetlige bygningsmiljøet ved Svendsrød gård. De som har uttalt seg er både enkeltpersoner i området, Naturvernforbundet i Tønsberg distriktet og Torød Vel.

I høringsuttalelsen fra Torød velforening i tilknytning til reguleringsplanen fra 2004 ble det påpekt at den gamle bebyggelsen på Svendsrød gård, og særpreget i landskapet, med gamle trær, rydningsrøys og naturlig vegetasjon, utgjør en helhet som er verdifull. Det heter blant annet i uttalelsen:

Når man besøker et sted hvor som helst i verden, blir stedets særpreget ofte det inntrykk som sitter igjen. Den senere tids utbygging på Nøtterøy har i liten grad tatt hensyn til dette. Det er tydelig at det er utnyttelsesgrad og ikke tilpassing som har vært kriteriet for utbyggingen.

Dette er en del av vår kulturarv fra tidligere generasjoner, og vi har et stort ansvar for å levere dette videre til neste generasjon uten å ødelegge helheten og miljøet rundt.

Det var også et ønske i høringsuttalelsen at trær og vegetasjon som skjermer mot boligområdene måtte beholdes. Det understrekes i uttalelsen at man er innforstått med at Torød er et nærsenter og at utbygging vil foregå i området. ”*Dette må allikevel ikke bety at hensyn til særpreget og identitet ikke ivaretas*”, heter det videre i uttalelsen, og at i den grad området skal bebygges bør det gjøres i samarbeid med utbygger, arkitekt, landskapsarkitekt og bevaringsmyndigheter. Når det gjelder hensyn til trær og vegetasjon

er det opp til utbygger å ivareta dette når dette ikke er ivaretatt i reguleringsbestemmelsene. Blant annet er et stort eiketre mellom boligområdet og Svendsrød blitt hugget i forbindelse med utbyggingen, noe nestleder i velforeningen hadde forsøkt å hindre (blant annet ved å samle inn underskrifter mot felling av treet). Det var også gitt kritiske merknader til at det skulle bygges et nytt hus innenfor området som ble lagt inn som spesialområde verneverdig bygningsmiljø.

I intervjuene med politikere fra Høyre og Arbeiderpartiet påpekte disse at utbyggingen på Torød ikke truer kulturmiljøverdiene, og at den tette utbyggingen er i tråd med kommuneplanens senterutbyggingsstrategi, som både vil spare areal og bevare Nøtterøys grønne struktur. Det ble også hevdet at det var blitt tatt hensyn til Wergelandssønnens hus blant annet gjennom reguleringsbestemmelser om mønehøyde på de nye husene. Politikeren fra Fremskrittspartiet hadde vært i mot utbyggingen og forsøkt å få den stoppet, på tvers av sitt eget parti, og så med forskrekkelse (som hun sa) på utbyggingsønskene i området. Hun fikk gjennomslag for å ta ut låvebygningen og Svendsrød gård fra utbyggingen, samt verne noen trær i reguleringsplanen. Politikeren fra Fremskrittspartiet mente at det var viktig at det offentlige gir midler til å holde kulturmiljøet ved like, ikke bare overlate ansvaret til grunneier. Forfallet i Wergelandssønnens hage ble brukt som eksempel på en sak der det offentlige burde ha bidratt med midler. Den regionale kulturminneforvaltningen har ikke uttalt seg om utbyggingen på Torød.

Utbygger for området mente at Wergelandssønnens hage ikke blir berørt av utbyggingen. Videre påpekte han at det var kommunen som krevde at bygningene skulle plasseres så nær kulturmiljøet for å oppnå mest mulig tettstedsnær utbygging, i tråd med målsettingene om fortetting og redusert transportomfang. I arbeidet med reguleringsplanen ønsket utbygger i utgangspunktet at boligutbyggingen skulle lokaliseres lenger nord, dvs. lengre unna Torød tettsted og Svendsrød gård, men kommunen ønsket en sentrumsnær og konsentrert bebyggelse i tråd med kommuneplanens prinsipper.

I kommunens vurderinger av høringsuttalelsene blir det påpekt at mange er bekymret for at ny bebyggelse i området vil ødelegge for det unike Svendsrødanlegget med Wergelandssønnens hage. I innstillingen fra kommunens administrasjon blir det imidlertid påpekt at det ikke er faglige grunner for å fastslå at bebyggelsen vil ødelegge for Wergelandssønnens hage. Det blir også påpekt at avstanden mellom kulturlandskapet og den planlagte bebyggelsen er tilfredsstillende og at eksisterende vegetasjon mellom boligområdet og gårdsmiljøet vil bli ytterligere forsterket. Det innrømmes imidlertid at bebyggelsen vil endre noe av stedets karakter, som andre steder hvor ny bebyggelse etableres. Når det gjelder de konkrete merknadene i høringsuttalelsene om at bebyggelsen vil endre bygdas særpreg, viser kommunen til kommuneplanen som legger sterke føringer knyttet til konsentrert utbygging.

Etter folkemøtet i forbindelse med rullering av kommuneplanen (2006), har Torød Vel kommet med nok en høringsuttalelse. Det heter i uttalelsen at det er en samlet oppfatning på Torød at de nye boligene som er bygget ikke passer inn i nærmiljøet, og man er klart imot å videreføre bygging med så høy utnyttelsesgrad som dette representerer.

Det heter videre at kulturlandskapet, som er en del av Torøds identitet, må bevares. Også gamle kulturminner, som Svendsrød gård, steinmurer og steinbrudd, mener de må bevares.

4.3 Middelborg og Årøysund

Middelborg og Årøysund "flyter" sammen som et helhetlig bygningsmiljø ved sjøen sørøst på Nøtterøy, nær Torød. Bygningsmiljøet består av elementer fra flere tidsperioder og forskjellige funksjoner, samtlige fra nyere tid i kulturminnesammenheng, dvs. etter 1536. Karakteristisk for området er de tradisjonelle bryggene som er satt opp i løpet av de siste par hundre årene (se figur 2). Dette er brygger der den innerste delen består av oppglødd stein og den ytterste av påler banka ned i gjørma. Dette er en tradisjonell konstruksjonsmåte som har vært benyttet i området over lang tid. Bryggene er fremdeles godt bevart, med unntak av helt nord i området, på tross av at området ikke er underlagt noe formelt vern. Bygningsmiljøet kan karakteriseres som et strandsittermiljø. Småskalaen på bebyggelsen og tomtene er bevart, den tradisjonelle måten å bygge på er i stor grad opprettholdt og i hagene finnes en rekke av de typer hageblomster, bærbusker og frukttrær som har vært i bruk siden slutten av 1800-tallet (Brendalsmo 2006). På tross av at området ikke er underlagt noe formelt vern, er området og dets kulturmiljø fremdeles relativt godt ivaretatt. Det pågår imidlertid et betydelig endringspress i form av mindre ubyggingssøknader og tiltak knyttet til eksisterende boliger og eiendommer. Dette presset forventes å øke i framtiden.

Figur 4.2 *Bilde av Middelborg med de karakteristiske bryggene (foto: Jan Brendalsmo)*



De fleste av de opprinnelige strandsitterhusene brukes fortsatt som bolig på helårsbasis, i følge informanter. Det er en imidlertid generell trend at flere hus i denne type bebyggelse brukes som fritidsboliger. En rapport fra kommunen fra 2002 viser at jo nærmere sjøen en bolig ligger dess større interesse er det for utenbygdsboende å bruke denne som

fritidsbolig. Enkelte steder langs sjøen med et begrenset antall boliger har særlig stor attraktivitet for fritidsbruk, som f.eks. i Årøysund/Middelborg. Det er ikke innført boplikt i området. Øverst mot skogen er det bygget en del hytter.

Det er etablert en kyststi gjennom deler av området, og kyststien blir i følge informanter mye brukt. I helgene er det tidvis nærmest kø der, i følge beboere i området. I følge kommuneadministrasjonen vil man nå i større grad bruke stiene til å informere om aktuelle kulturminner som finnes langs stiene i kommunen.

I følge en av beboerne i Middelborg er området fortsatt preget av at "alle kjenner alle", og hovedbrygga fungerer fortsatt som en felles møteplass:

For å få med seg siste nytt er det bare å ta en tur "ned på brygga", der er det alltid noen å slå av en prat med, enten det er noen av småfiskerne eller en nabo lenger bortefra. Gjengitt av Brendalsmo (2006)

Når det gjelder bevaring av området er beboeren på Middelborg mest bekymret for de økende boligprisene, noe som kan bidra til å presse de lokale ut. "Hvis to eller tre søsken arver og det skal beregnes markedsverdi for barndomshjemmet, er det neppe noen av søsknene som har råd til å kjøpe ut de andre selv som alle kunne tenke seg å beholde eiendommen" (ibid.). En annen bekymring er at det skal finne sted en fortetting av området ved at det bygges flere hus per eiendom. Dersom kommunen skulle tillate dette frykter informanten at områdets særpreget vil bli forringet.

Området er ikke regulert, men er i kommuneplanen fra 2002 farget gult som markerer eksisterende byggeområde (helårsboliger med tilhørende anlegg), med unntak av en stripe langs sjøen som er avsatt til LNF-område. Det generelle forbudet i PBL mot bygging i 100-metersbeltet langs sjøen gjelder bare i LNF-områder og ikke i byggeområder, men kommunen kan vedta utfyllende planbestemmelser som regulerer bruken. En slik bestemmelse i kommuneplanen er at det i byggeområdene ikke kan settes i gang søknads- eller meldepliktige tiltak før det foreligger en vedtatt reguleringsplan, med unntak for mindre endringer og fortetting med nærmere gitte kriterier.

Strandsoneavgrensningen i Rikspolitiske retningslinjer (RPR) for Oslofjorden er i størstedelen av området lagt helt ned til sjøen, og skal her dermed ikke legges til grunn for dispensasjons- og byggesaksbehandlingen. Bryggene inngår imidlertid i retningslinjene og inngår i hovedsak i LNF-stripen langs sjøen og i NFFF-kategorien i sjø (område for natur, friluftsliv, ferdsel og fiske), og kan på den måten sies å være underlagt en viss beskyttelse. Det kan imidlertid stilles spørsmål om dette er en tilstrekkelig sikring for å kunne bevare det tradisjonelle bryggemiljøet for fremtiden.

I arbeidet med siste kommuneplan ble rådmannens innstilling om å opprettholde LNF-stripene mot sjøen med gjeldende bestemmelser nedstemt av kommuneplanutvalget med 2 mot 8 stemmer. Kommuneplanutvalget ønsket å gjøre individuelle vurderinger av utvalgte kystområder. Dette ble blant annet gjort for Middelborg. Her ble det bestemt at LNF-stripen opprettholdes nedenfor veien, men på eiendommer som ikke er delt av vei trekkes byggeområdet ned til sjøen. Også på andre områder ble LNF-striper langs sjøen gjort om til byggeområder. I sitt høringsbrev påpeker fylkesmannen at de ikke har prinsipielle innvendinger til endring av arealbruksformålet, under forutsetning av at det innføres bestemmelser for disse nye byggeområdene som innebærer en like restriktiv utbyggingspraksis som i de tidligere LNF-områdene. Fylkesmannen kan ikke se at det var blitt gjort i høringsutkastet, og har fremmet innsigelse til mangelfulle bestemmelser for de nye byggeområdene i strandsonen etter RPR for Oslofjorden.

I siste kommuneplan blir det lagt opp til en differensiert fortetting i eksisterende uregulerte byggeområder, og med klare retningslinjer når det gjelder hvilke områder som ikke bør fortettes. Dette gjelder områder eller bygninger som har historisk, arkitektonisk særpreg og/eller representerer en bestemt tidsepoke. En del av kulturmiljøet Middelborg ble prioritert som ett av de områdene hvor det ikke bør fortettes. I utfyllende bestemmelser til kommuneplanen blir det påpekt at ved alle tiltak som krever tillatelse etter PBL tas særlig hensyn til disse verdiene. I kommuneplanen er det vedtatt følgende bestemmelser til disse områdene som ikke bør fortettes:

Med sikte på bevaring av bygningers og strøks særpreg og karakter, kan bygningsmyndighetene kreve at bygningers takform, fasader, vinduer og dører, samt materialbruk og farger opprettholdes. Ved eventuelle tilbygg skal det tas særlig hensyn til volum og form, både i forhold til bygningskropp og i forhold til terreng og utearealer. Estetiske og fysisk tilknytning til nabobebyggelse vil være relevante momenter med vekt på strukturen i eksisterende bebyggelse, topografi og historiske utbyggingsmønstre.

Formålet med fortettingssonene og tilhørende bestemmelser er å forenkle saksbehandlingen og gi informasjon til tiltakshaver om hva som er mulig på deres tomt. De definerte områdene hvor det ikke skal fortettes ble imidlertid redusert i omfang i forhold til et tidligere forslag under planprosessen. Politikerne ønsket heller ikke å ta med disse konkrete områdene inn i det juridisk bindende kommuneplankartet. Middelborg og andre områder som ble prioritert som fortettingsfrie områder har altså ingen juridisk beskyttelse. I kommuneplanens tekstdel blir det for øvrig poengtert at ved fortetting i etablerte områder skal egenart og spesielle lokale forutsetninger utnyttes, samt kulturmiljøer og historiske strukturer bevares.

Kommunen har tidligere vurdert regulering av området med tanke på bevaring, men dette arbeidet ble ikke slutført. I følge informanten fullførte man ikke dette arbeidet da man anser området som ferdig utbygd.

4.4 Nøtterøys særtrekk, kvaliteter og kulturverdier: Diskursive perspektiver

I det følgende er siktemålet å anlegge et diskursivt perspektiv på Nøtterøy, med fokus på diskurskoalisjoner, diskurspluralisme og diskursiv formasjon, hvis siktemål er å ”ramme inn” forskjellige og eventuelt motstridende diskurser som opererer i samme terreng eller felt. Feltet er her kystens kulturminner og kulturmiljøer på Nøtterøy, hvordan disse ivaretas i plan- og beslutningssystemet og forstås lokalt. Hvordan ”virkeligheten” ser ut avhenger blant annet av ståsted og hvilke interesser og hensyn ulike aktørkategorier er satt til å ivareta. Det illustreres også i diskursen(e) om Nøtterøy.

Selv om det er ulike syn i en del saker mellom ulike politikere på Nøtterøy, og mellom ulike kategorier lekfolk og politikere, peker det seg likevel ut noen diskurskoalisjoner på tvers av politiske, administrative og andre skillelinjer. Diskurskoalisjonene knytter seg til det ”store bildet”; hva som oppfattes som viktige kvaliteter på Nøtterøy, og som ulike informanter knytter øyas identitet til. Det som spesielt fremheves er Nøtterøy som en grønn øy, med et aktivt jordbruk, kysten og øyene og de gode friluftslivs- og rekreasjonsmulighetene. Det er et utbredt ønske om styre veksten slik at disse kvalitetene ivaretas gjennom konsentrert bebyggelse og aktiv bruk av kommuneplanen.

Når det gjelder hva informantene ser som viktige kulturminner og kulturmiljøer på Nøtterøy er det mer varierende synspunkter, utover at de fleste ser verdiene av kirker, gravhauger og andre fredete kulturminner. Flere hadde den oppfatningen at det ikke er så mye som kan karakteriseres som viktige kulturminner på Nøtterøy, fordi det enten ikke er gammelt nok eller viktig nok. Kulturmiljø er et begrep som i liten grad anvendes og relateres til Nøtterøy, men det betyr ikke at det er manglende interesse for det som vanligvis forbindes med betegnelsen kulturmiljø (områder der kulturminner inngår som en større helhet eller sammenheng). Lekfolk bruker imidlertid andre betegnelser enn hva fagfolk gjør (for eksempel "pen steingard der jeg går tur" eller andre ikke-forvaltningsrelaterte betegnelser). Det som fremheves som slike verdier på Nøtterøy er de tradisjonelle bygningsmiljøene langs kysten/på øya for øvrig og på øyene. Den lokale motstanden mot utbyggingen på Torød viser at mange er opptatt av å bevare kulturmiljøet når man opplever at disse verdiene trues. Det er ulike syn når det gjelder hvor tett inntil et kulturmiljø man kan bygge før landskapskvalitetene forringes.

Diskurspluralisme kommer i størst grad til uttrykk når det gjelder om kommunen er restriktiv eller liberal i forhold til utbygging i kystsonen (og på øya for øvrig), hvorvidt kommunen (politikere) gjør nok for å ta vare på kulturminner/-miljøer og i tilstrekkelig grad står opp mot utbyggerinteressene. I noen grad kan det trekkes et skille mellom på den ene siden sivilsamfunnet, representert ved velforening og historielag, og politikere på den andre siden. Mens det politiske flertallet i kommunen, samt administrasjonen, mener utbyggingen ivaretar Nøtterøys eksisterende kvaliteter, mener deler av sivilsamfunnet at den utgjør en trussel mot Nøtterøys "bygdepreg" og at det er utbyggerinteressene og markedet, ikke kommuneplanen, som i størst grad styrer utviklingen. Dette kan tolkes som en kritikk av administrasjon og politikere, ved at de lytter mer til utbyggere enn til befolkningen. Selv om de aller fleste er enige om konsentrert bebyggelse for å bevare de sammenhengende jord- og skogbruksområdene på øya, er det ulike syn når det gjelder hvordan dette skal gjennomføres i praksis.

Der representanten for velforeningen mener at politikere burde hatt mer omtanke for eksisterende kvaliteter og ikke tar nok vare på eldre bygninger (det siste hevder også representanten fra Historielaget), argumenterer politikere for at det tas tilstrekkelig hensyn til eksisterende bebyggelse og kulturhistoriske verdier i utbyggingssaker, at de er restriktive med hensyn til å tillate nye bygninger og at kommuneplanen avspeiler dette. Slik vi oppfatter det er det størst politisk uenighet knyttet til hva grunneiere skal få lov til å bygge knyttet eksisterende bebyggelse på egen eiendom, noe diskusjonene knyttet til om områder skal markeres som LNF- eller byggeområder i kommuneplanen illustrerer. Strategien med en differensiert fortetting kan sees på som et resultat av en større bevissthet om å beskytte kommunens bygningsmiljøer fra utbygging og fortetting, selv om en informant fra administrasjonen påpekte at flere politikere i liten grad ønsket å kartfeste hvor fortetting ikke skal skje.

Representanter for lag og foreninger har ingen spesielle oppfatninger om fylkeskommunens rolle i forhold til Nøtterøy, men vi øyner en viss reserverthet fra politikere i forhold til den regionale forvaltningen (spesielt gjelder det Frp og Høyre). Frp-politikeren bruker betegnelser som "rabiatt" om fylkeskommunens innsigelser, og mener at de blander seg inn i alt mulig. Informanten fra Høyre uttalte at de ikke ønsker overstyring fra det regionale og statlige nivået. Informanten fra Arbeiderpartiet hadde ingen bestemte oppfatninger om fylkeskommunens rolle. Fra den "andre" siden, fylkeskommunen, var oppfatningen at de burde vært mer inne i planprosesser på Nøtterøy, men at de ikke ble invitert til det. Altså to helt ulike syn.

Representant for utbyggersiden har kommersielle interesser i å bygge, og for noen representerer de (slik han selv formulerte det) "den store stygge ulven" som bygger ned de "koselige" områdene, "raserer og turer frem". Selv mente utbyggeren at de ønsker å ivareta Nøtterøys eneboligtradisjoner, men at de "tvinges" til å bygge tett, og med leiligheter, slik kommunen legger opp til. At de bygger nær innpå Svendsrød gård er også kommunens fortjeneste, slik han ser det, da de i utgangspunktet ønsket å bygge nord for dette området. Med unntak av politikeren fra Arbeiderpartiet, synes det ikke som politikerne har gått helhjertet inn for denne utbyggingen, informanten fra Frp var egentlig i mot (som hun sa), men hadde gitt etter, og informanten fra Høyre ga også uttrykk for ambivalens.

Utbyggerers synspunkter må ses i lys av at de lever av å bygge. Men det er også viktig å ha legitimitet i det politisk/administrative systemet og i opinionen knyttet til sin virksomhet. De er lette å skylde på når utbyggingen strir mot lokale oppfatninger om utbyggingstype og tetthet, slik vi tolker informanten, som understreket at det er politikerne, ikke utbygger, som bestemmer hvor og hvordan det bygges.

I en diskursanalyse er ikke siktemålet å komme fram til et "sant" bilde av virkeligheten, men se argumenter og vurderinger i sammenheng med ståsted og interesser.

Mens politikere skal avveie ulike interesser og sørge for at overordnede planer og sektorplaner følges, har andre, som velforeninger og historielag, mer partikulære eller avgrensede interesser å ivareta. Det gjør seg utslag i at de ser litt ulikt på "virkeligheten".

5 Konklusjoner og anbefalinger

Nøtterøy er en kommune med lang plantradisjon og hvor kommuneplanen er et sentralt styringsredskap i behandling av reguleringsplaner, byggesaker etc. Jevnlige rullinger har bidratt til oppdatering i tråd med nye utfordringer og ved at nye politikere har fått et "eierskap" til planen. Strategien med å konsentrere ny boligbygging til eksisterende tettsteder for å bevare de sammenhengende jord- og skogbruksområdene på øya har stor tilslutning både blant politikere og i befolkningen i kommunen. I en kulturmiljøssammenheng er det en stor utfordring å tilpasse ny bebyggelse i nær tilknytning til bygdesentrene og tett utnyttelsesgrad til de eksisterende bygningsmiljøene, noe den lokale motstanden mot utbyggingen i Torød er et eksempel på. Motstanden gjelder både byggingen av leiligheter, noe mange mener bryter med det tradisjonelle bygdepreget, og byggingen i nærheten av Svendsrød gård og Wergelandssønnens hage. Denne motstanden illustrerer at mange i lokalsamfunnet er opptatt av å ta vare på kulturmiljøer og engasjerer seg når de opplever at disse verdiene blir truet. Protestene fra Torød Vel og andre som kjempet imot utbyggingen ble imidlertid i liten grad tatt hensyn til, og det viktigste argumentet kommunen brukte som begrunnelse for utbygging var kommuneplanens intensjoner om konsentrert og tett bebyggelse. Fylkeskommunen som kulturminnemyndighet har ikke vært særlig involvert i denne konkrete saken, noe som kan tyde på at fylkeskommunen i liten grad engasjerer seg i denne type enkeltsaker som omfatter yngre kulturminner og kulturmiljøer. I sin høringsuttalelse til Nøtterøys gjeldende kommuneplan poengterte fylkeskommunen imidlertid at kommunen har et særskilt ansvar for å ta vare på kulturminner og kulturlandskap knyttet til kysten. Særlig gjelder det den resterende bevaringsverdige bebyggelsen, som er utsatt for å bli revet eller ombygget da kystområdene er svært attraktive til boliger og fritidsboliger.

Strategien med en differensiert fortetting, som nå er kommet inn i siste kommuneplan, viser at man også i kommuneadministrasjonen og blant politikere har fått en økt bevissthet om å bevare visse bygningsmiljøer, og at miljøgevinstene knyttet til høy utnyttelsesgrad og arealøkonomisering må veies opp mot andre miljømål som blant annet å bevare kulturmiljøkvaliteter. Det har imidlertid vært vanskelig å få gjennomslag blant politikere for å kartfeste konkrete områder som ikke bør fortettes med tanke på å bevare det tradisjonelle bygningsmiljøet. Noen slike områder er imidlertid tegnet inn i arealplankartet, blant annet deler av Middelborg.

Kommunen strategi med differensiert fortetting synes å være en riktig vei å gå for å ivareta jordbruksområder, Nøtterøys grønne kvaliteter og miljøhensyn, og det videre arbeidet med dette bør baseres på bred medvirkning fra både innbyggere. Dette er også i tråd med Den europeiske landskapskonvensjonen som ble gjort gjeldende for Norge i 2004. Et viktig mål med konvensjonen er å styrke enkeltmenneskets og lokalsamfunnets medvirkning i arbeidet med planlegging, vern og forvaltning av landskap. Engasjementet i Torød viser at mange har en høy bevissthet om lokalsamfunnets særtrekk og kvaliteter, og befolkningens kunnskaper og engasjement representerer en viktig ressurs som bør benyttes aktivt i kommunens planlegging og videre utbygging. Samtidig er det viktig med

faglige analyser fra eksperter innenfor ulike faglige felt. Kulturmiljø er et vanskelig begrep og operasjonalisere, også for eksperter, og bred deltakelse kan derfor være en fruktbar vei å gå i bestrebelsene på å identifisere og avgrense kulturmiljøkvaliteter og når det gjelder vurderinger av hvilke verdier en ønsker å ta vare på.

Kulturmiljøer har en svak beskyttelse mot utbygginger og andre tiltak som truer kvalitetene i disse områdene. Bare ytterst få kulturmiljøer i Norge er vernet etter kulturminneloven, og det ser i liten grad ut til at kommunene i hjemmel av PBL regulerer viktige kulturmiljøer som spesialområde verneverdig bygningsmiljø. På Nøtterøy har kulturmiljøet Svendsrød gård og Wergelandssønnens hage nå fått denne statusen, som ble gjort i forbindelse med reguleringen av det nye boligområdet, sammen med noen få andre områder i kommunen. Det ser ut til å være en oppfatning om at reguleringsplanlegging først og fremst er et redskap for utvikling og i mindre grad et redskap for bevaring, på tross av at det er på dette plannivået kommunene i størst grad har anledning til å ivareta natur- og kulturverdier.

Middelborg/Årøysund er et eksempel på et viktig kystbasert kulturmiljø som ikke er regulert eller vernet, og er derfor sårbart for utbygginger som kan forringe områdets kvaliteter. Selv om det per i dag ikke er det store utbyggingspresset i området, er det kontinuerlig press knyttet til tiltak på eksisterende boliger og eiendommer. Dette presset forventes å øke i årene framover, blant annet gjennom oppkjøp av hus til bruk til som fritidsboliger av folk som ikke er bosatt i kommunen. Det er i dag ikke boplikt i denne delen av Nøtterøy. I dagens situasjon er man avhengig av grunneiernes og politikernes bevissthet om betydningen av å ta vare på kvaliteter i områder som Middelborg/Årøysund. Det tradisjonelle bryggemiljøet er kanskje særlig sårbart for endring i og med at bryggene forfaller, og det dermed kan være enklere for eiere å bygge nye brygger enn å vedlikeholde eksisterende brygger.

Det er på Nøtterøy bred og tverrpolitisk enighet om å begrense boligbyggingen til eksisterende sentra og at det ikke skal oppføres nye hytter/fritidsboliger. Den politiske uenigheten går i hovedsak på hva grunneiere skal få lov til å bygge knyttet til eksisterende bygningsmasse på sine eiendommer, noe gjennomgangen av LNF- og byggeområder i strandsonen i siste kommuneplanprosess for å oppnå likebehandling illustrerer. I dagens kommuneplan er mesteparten av Middelborg/Årøysund markert som eksisterende byggeområde, og spørsmålet er om de vedtatte planbestemmelsene er tilstrekkelig for å kunne bevare området. De nylig vedtatte planbestemmelsene i kommuneplanen knyttet til de delene av Middelborg hvor det ikke skal gis anledning til fortetting kan være et viktig redskap for å bevare kystmiljøets særpreg og karakter.

Det er bred enighet blant informantene om hva som representerer viktige kvaliteter på Nøtterøy, og som ulike informanter knytter øyas identitet til. Det som spesielt fremheves er Nøtterøy som en grønn øy, med et aktivt jordbruk, kysten og øyene og de gode friluftslivs- og rekreasjonsmulighetene. Selv om de aller fleste er enige om konsentrert bebyggelse for å bevare de sammenhengende jord- og skogbruksområdene på øya er det ulike syn når det gjelder hvordan dette skal gjennomføres i praksis. Uenigheten rundt utbyggingen på Torød illustrerer dette.

Kulturmiljø er et begrep som i liten grad anvendes og relateres til Nøtterøy, men det betyr ikke at det er manglende interesse for det som vanligvis forbindes med betegnelsen kulturmiljø. Det som fremheves som slike verdier på Nøtterøy er de tradisjonelle bygningsmiljøene langs kysten/på øya for øvrig og på øyene. Det er ulike syn når det gjelder hvor tett inntil et kulturmiljø man kan bygge før landskapskvalitetene forringes. Det lokale engasjementet knyttet til utbyggingen ved Torød viser at kulturminner og kulturmiljøer er viktig for mange i nærmiljøet og representerer en stor identitetsfaktor for

et sted. Balansering mellom konsentrert arealutnyttelse og ivaretagelse av tettstedenes tradisjonelle særpreg blir derfor en viktig utfordring for Nøtterøy i framtiden. Bred medvirkning bør være sentralt i bestrebelsene med å finne en god balanse mellom disse hensynene.

Litteratur

- Binns, K.S. 2004. Fortidens minner i dagens landskap. Status for automatisk fredete kulturminner i Bømlo kommune, Hordaland. NIKU Tema 8.
- Brandth, B. 1996. Gruppeintervju: perspektiv, relasjoner og kontekst. I H. Holter og R. Kalleberg (red.). Kvalitative metoder i samfunnsforskning. Oslo: Universitetsforlaget.
- Brendalsmo, J. 1993. "Een Øe langt fra Landet. Kulturminneregistrering i skjærgården. Nøtterøy kommune.
- Brendalsmo, J., M.-L. Bøe Sollund, O. Stabbetorp og A. Norderhaug: Rapport fra feltarbeid på Nøtterøy 2006. Kulturmiljøer og kulturmiljøavgrensninger. Upubl. rapport 2006.
- Brendalsmo, J. 2006. Nøster historiske Nøtterøy. Kysten nr. 5 – 2006.
- Fairclough, N. 1992. Discourse and social change. Cambridge: Polity Press.
- Foucault, M. 1989. The archaeology of knowledge. London: Routledge.
- Nord 2000:18. Jordbrukets kulturverdier – utfordringer, i et tverrsektorielt samarbeide. Nordisk Ministerråd, København 2000.
- Norges forskningsråd 2004. Kystsonedeforskning – verdiskaping og mangfold. Rapport fra arbeidsgruppe for Kystsonedeforskning. Bioproduksjon og foredling.
- St.meld. nr. 16 2004-2005 Leve med kulturminner. Miljøverndepartementet.
- Sollund, M.-L. B. 2004. Fortidens minner i dagens landskap. Status for automatisk fredete kulturminner i Lillesand kommune, Aust-Agder. NIKU Tema 10.
- SSB 2006. Tall om Nøtterøy kommune. Statistisk sentralbyrå.
http://www.ssb.no/kommuner/hoyre_side.cgi?region=722
- Svarstad, H. Samfunnsvitenskapelige diskursanalyser. Sosiologi i dag, 4/2001.

Vedlegg 1

Kilder

Informanter

Administrativt ansatte i Nøtterøy kommune (miljøvernsjef, plan- og utviklingsjef, samt representanter for plan- og reguleringsseksjonen, byggesaksseksjonen, drift- og anleggsseksjonen og kultur- og fritidsseksjonen)

Politikere i kommunestyret Nøtterøy (representanter fra Høyre, Fremskrittspartiet og Arbeiderpartiet)

Leder for Nøtterøy historielag

Nestleder for Torød velforening

Representant for fylkeskommunen, fylkesarkeolog

Representant for utbygger

Dokumenter

Fylkesdelplan for bevaring av kulturminner i Vestfold

Fylkesdelplan for kystsonen i Vestfold 2002

Fylkesplan for Vestfold 2006-2009

Kommuneplan 2002-2014. Tekstdel og arealdel. Vedtatt av kommunestyret 26.02.2003

Kommuneplan 2007-2018

Kystsoneplan for Nøtterøy og Tjøme 2001

Naturmiljø og kulturlandskap på Nøtterøy 1990. Nøtterøy kommune mars 1990
Hovedutvalget for kultur, natur og miljø

Reguleringsplan for Torød øst 2004. Vedtatt i kommunestyret 08.12.04

Vedlegg 2

Intervjuguider - forenklet

Intervjuguide kommunens administrasjon og 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 Nøtterøy?

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 Nøtterøy?

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 etc.)?

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? (også hva slags innflytelse de har)

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?

Hvordan har man fulgt opp kommuneplanens mål om å ta vare på kulturlandskapet?

Hvordan har man fulgt opp målsettinger om formidling til befolkningen? (jf. mål i gjeldende kommuneplan)

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

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

Er det noe annet vi burde vite om forvaltningen av kystens kulturminner og kulturmiljøer på Nøtterøy?

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

Intervjuguide Torød velforening og Nøtterøy historielag

Hvordan mener du kystens kulturminner og kulturmiljøer forvaltes på Nøtterøy?

Hvordan fungerer ulike virkemidler, med særlig vekt på planlegging etter PBL?

Hva oppfatter du som de viktigste kulturminner og kulturmiljøer langs kysten av Nøtterøy? (og hvorfor?)

Viktigste saker som berører kulturminner og kulturmiljøer akkurat nå?

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

Torød: I hvilken grad (og på hvilke måter) synes du utbyggingen av Torød øst berører kulturlandskap og kulturverdier i området?

- Andre saker som har skapt diskusjon? (hvilke og hvorfor)
- Hvordan står kulturminneinteressene versus andre interesser i plansaker? Hvilke interesser er det eventuelt som står mot hverandre?
- Hva er det viktigste kommunen har fått til når det gjelder kulturminner og kulturmiljøer på Nøtterøy?
- Er det noen skillelinjer mellom ulike politiske partier i saker som berører kulturminner og kulturmiljøer? I hvilke saker er det tverrpolitisk enighet?
- Er det noe du ser kunne gjort bedre/annerledes i forhold til kulturminneinteressene?

Medvirkning, lokalt engasjement

- Hvem medvirker fra sivilsamfunnet i kommuneplanprosesser relatert til kystens kulturminner og kulturmiljøer?
- Lokalt engasjement for øvrig, i hvilke saker?
- I hvilken grad og i hvilke typer saker blir velforeninger og andre fra sivilsamfunnet tatt med på råd i utbyggingssaker, og i hvilken grad blir deres innspill tatt hensyn til?

Hva synes du er Nøtterøys særpreg og kvaliteter? Og som er viktig å ta vare på?

