

Rapport vedr. spørgeskemaundersøgelse om arbejdet med Museumslovens kap. 8 for nyere tids området på statsanerkendte kulturhistoriske museer

Denne rapport indeholder først et afsnit om baggrunden for spørgeskemaundersøgelsen. Herefter følger et kort resumé af resultaterne fra spørgeskemaet. En grundigere gennemgang af svarene, suppleret med diagrammer og citater følger herefter. Til sidst i har gruppen, på baggrund af bl.a. kommentarer og svar i spørgeskemaerne, set på den eksisterende lovgivning, Museumsloven kapitel 8, og kommer med nogle bud på ændringsforslag vedr. området i forbindelse med en evt. revision af Museumsloven.

Baggrund

Nyere tids netværksmøde den 10. februar 2010 havde fokus på kapitel 8 arbejdet på de statsanerkendte kulturhistoriske museer. Netværksmødet åbnede for en diskussion af de udfordringer museerne oplever der er i forvaltningen af kap. 8 arbejdet.

Man besluttede på mødet at nedsætte en taskforce, der bl.a. skulle udarbejde en spørgeskemaundersøgelse, som skulle afdække dels problemer og udfordringer og dels den praksis der udfoldes i forhold til arbejdet. De gennemgående personer i arbejdet har været: Annemette Løkke Berg, Nordjyllands Kystmuseum, Inger Wiene, Københavns Museum, Karen Munk-Nielsen, Holbæk Museum, Linda Klitmøller, Museet på Sønderkov og Camilla Frellsen, Kroppedal Museum.

Spørgeskemaet udsendtes den 13. maj 2010.

Der blev fremsendt spørgeskemaer til 68 museer. Heraf har 47 besvaret spørgsmålene inden tidsfristens udløb, hvilket giver en svarprocent på 69 %. Efterfølgende har der været telefonisk kontakt med de resterende og begrundelserne for manglende besvarelse har været vacation i stillinger, barselsorlov, sammenlægning af museet og ikke mindst tvivl om besvarelse, da museer har oplevet svigtende oplysninger fra kommunen. Efterfølgende har yderligere fire museer besvaret skemaet. Disse er dog ikke medtaget i den efterfølgende behandling af svarene.

Det er ikke alle museer, som har besvaret samtlige spørgsmål, hvorfor der i visse af de her opsummerede resultater fremgår færre end 47 besvarelser.

Resumé

Data om museet:

Flere museer har i forbindelse med kommunalreformen i 2007 fået et øget dækningsområde, uden at dette dog har afstedkommet øgede ressourcer i forhold til udførelsen af kap. 8 arbejdet.

Ydermere fremgår det af svarene, at der i ca. ¼ af tilfældene er en diskrepans mellem det antal kommuner som museet betjener og det antal kommuner, som bidrager økonomisk til arbejdet. Alle landet 98 kommuner angives i undersøgelsen at være dækket af et statsanerkendt museum, som varetager kap. 8 opgaver på nyere tids område, men kun 81 ud af 98 kommuner bidrager økonomisk til ansvarsmuseets drift.

Personaleressourcer:

Over halvdelen af museerne angiver at bruge mindre en 0,2 årsværk (under 1 dag ugentligt) på kap. 8 arbejdet på nyere tids område. Endvidere udtrykkes det i ca. 2/3 af besvarelserne, at personaleressourcerne i forhold til arbejdet med kap. 8 opleves som utilstrækkelig.

Indkomne sager:

Der er meget stor forskel på, hvor mange sager de enkelte museer modtager og går aktivt ind i. På landsplan er det blandt besvarelserne i denne undersøgelse opgivet at der indkommer samlet ca. 77.500 byggesager årligt. Af landzonesager indkommer årligt ca. 2000 sager og hvad lokalplaner angår, er antallet ca. 750 på landsplan.

Hvis man ser på, hvor stor en procentdel af de indkomne sager, som museerne går aktivt ind i, ifølge undersøgelsen, finder man at det er ganske få byggesager som afføder en museumssag, hvorimod der for lokalplanernes vedkommende er op imod 1/3 som museerne går aktivt ind i.

Samarbejde med kommunen:

Når man ser på besvarelserne af spørgsmålene, som omhandler samarbejdet med kommunen, ser det ud som om kommunerne for en stor del hører museerne i arbejdet omkring udfærdigelse af lokalplaner, selv om det ud fra besvarelserne ikke fremgår helt tydeligt på, hvilket tidspunkt i planlægningen museerne inddrages.

Flere museer udtrykker dog i kommentarerne, at det er afgørende, at museerne inddrages så tidligt, at deres høringssvar kan nå at blive taget til efterretning i de endelige planer.

Undersøgelsen afslører stærke indikationer på at kommunerne køber udredninger af kulturmiljøer hos private aktører i stedet for at etablere samarbejde med museerne.

Metode og redskaber:

Når det kommer til praksis i udførelsen af kap. 8 arbejdet er svarene meget entydige. Rigtig mange museer svarer "ja" til at savne hhv. fælles retningslinjer, metode/metodeudvikling og landsdækkende registreringssystem.

Spørgeskemaet

Data om museet:

32 af de adspurgte museer har et dækningsområde der svarer til én kommune. 11 dækker 2 kommuner. Et museum har 4 kommuner og et museum dækker 14 kommuner.

Flere museer har angivet, at deres dækningsområde i forbindelse med kommunalreformen i 2007 er udvidet pga. sammenlagte kommuner. Der kan derfor være stor forskel på, hvor godt man kender de forskellige lokaliteter i dækningsområdet.

Det fremgår af svarene, at der i 1/4 af tilfældene er en diskrepans mellem det antal kommuner som museet betjener og det antal kommuner, som bidrager økonomisk til arbejdet.

Der er indkommet en del kommentarer, som handler om dilemmaet mellem arbejdets omfang sat overfor det geografiske dækningsområde og det faktum, at ikke alle kommuner bidrager økonomisk til arbejdet.

Den store opmærksomhed denne problematik får, beror muligvis på en generel følelse af, at de økonomiske midler er for knappe eller, at der ikke kom øgede driftsmidler til museerne i forbindelse

med kommunesammenlægningerne, som for mange museer medførte et større areal i ansvarsområdet.

Citat: ” ... kommunen er blevet 5 gange så stor efter kommunesammenlægningen. Der er ikke tilføjet en eneste krone, der modsvarer det øgede dækningsområde.”

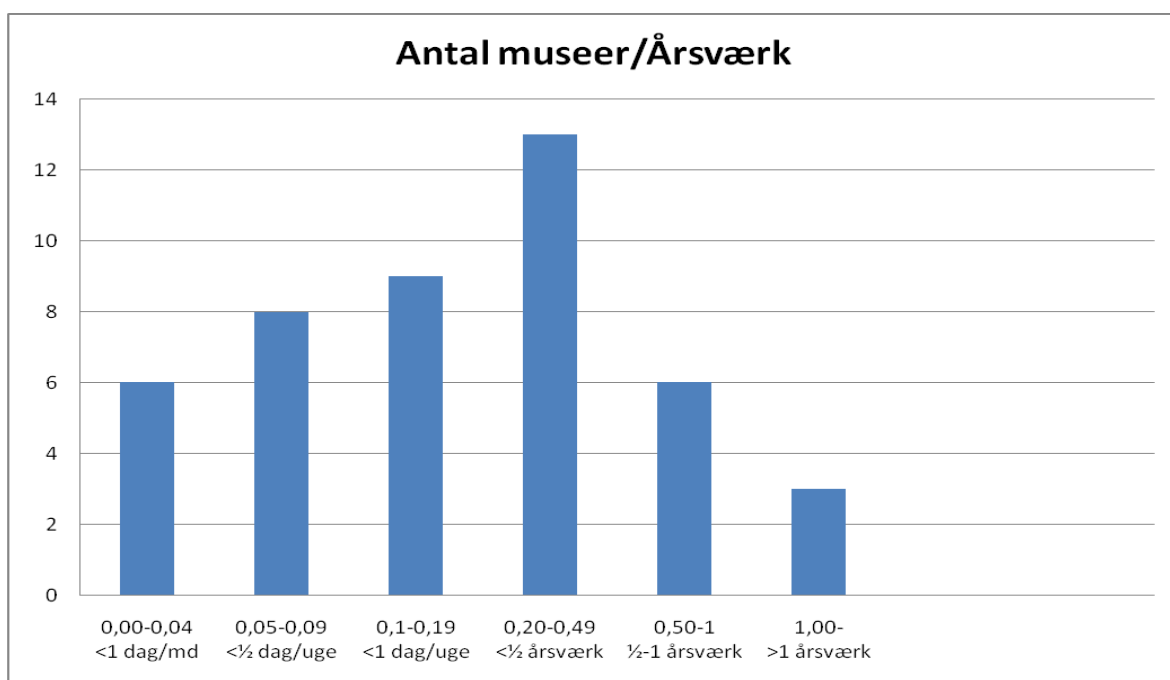
Citat: ” Det er en stor kommune og derfor i det hele taget svært at holde sig orienteret i de fjerneste områder. Der er meget, som der er brug for at besigtige, for at komme med en rimelig vurdering, men det tager tid at køre rundt i kommunen.”

Citat: ” Kap. 8 arbejdet kunne løftes betydeligt ved godtgørelse af anvendt arbejdstid.”

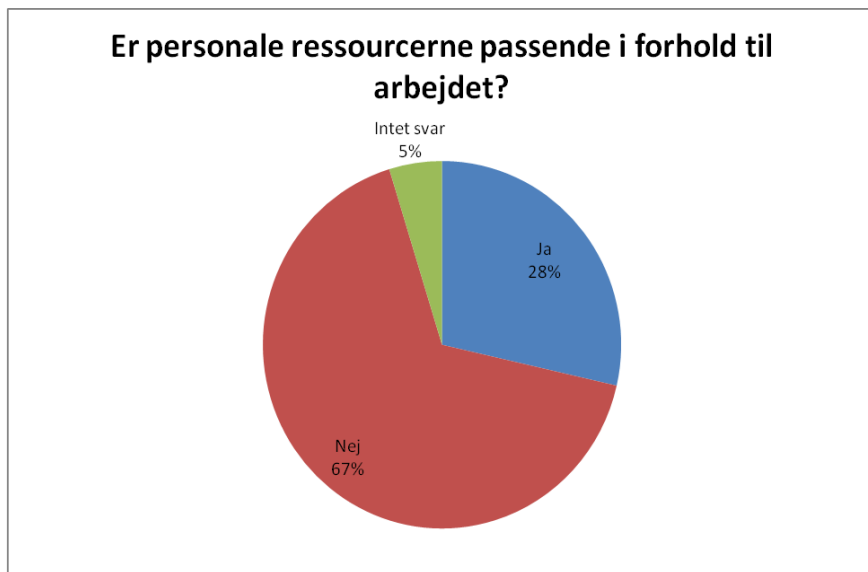
Citat: ” Det er jo et arbejdsområde, der er kommet til, og som langsomt vokser, og der burde følge ressourcer.”

Personaleressourcer

Der er stor forskel på, hvor mange personaleressourcer, der lægges i kap. 8 arbejdet. 51 % af museerne bruger under 0,2 årsværk på arbejdet, dvs. under 1 dag ugentligt.



Hele 67 % af besvarelserne udtrykker, at man mener, at personaleressourcerne i forhold til arbejdet med kap. 8 er for små. Dette forholdsvist høje tal er muligvis udtryk for at besvarelserne er givet af museumsinspektører med kap. 8-ansvar, som for en stor del laver mange andre ting end kap. 8 arbejde, og at man ofte føler, at netop det lovpligtige arbejde nedprioriteres i forhold til de mange andre opgaver, der skal løses på museerne.



Indkomne sager

Der er meget stor forskel på, hvor mange sager de enkelte museer modtager og går aktivt ind i. Det er vanskeligt at uddrage noget generelt billede af antallet af modtagne lokalplaner, byggesager og landzonesager. Mange museer fører ikke statistik over indkomne og behandlede sager, hvorfor billedet bliver meget broget. (Se bilag 1).

Det kan dog, ikke overraskende, aflæses en tendens til at byggesagsafdelinger og planlægningsafdelinger i tæt befolkede områder har et højere aktivitetsniveau end på mere spredt bebyggede områder.

På landsplan er det blandt besvarelsenerne i denne undersøgelse opgivet at der indkommer samlet ca. 77.500 byggesager årligt. Af landzonesager indkommer årligt ca. 2000 sager og hvad lokalplaner angår, er antallet ca. 750 på landsplan.

Vi har efterfølgende via KL, Danmarks Statistik og Erhvervs og Byggestyrelsen forsøgt at få opgivet antallet af udgivne lokalplaner, byggesager og landzonesager, men det er ikke muligt hos disse instanser at få et samlet overblik over denne del af kommunernes arbejde. Dog kunne KL ved at stykke diverse tal sammen opgive at der i 2009 må være udkommet 764 nye lokalplaner på landsplan. Danmarks Statistik oplyser at have tallet for det samlede antal byggesager, men dette tal er ikke offentligt tilgængeligt.

Hvis man ser på, hvor stor en procentdel af de indkomne sager, som museerne går aktivt ind i, ifølge undersøgelsen, får man følgende resultat: For byggesagerne drejer det sig om ca. 2,5 %, for landzonesagerne er det ca. 12 % og for lokalplanerne er det op imod 32 %.

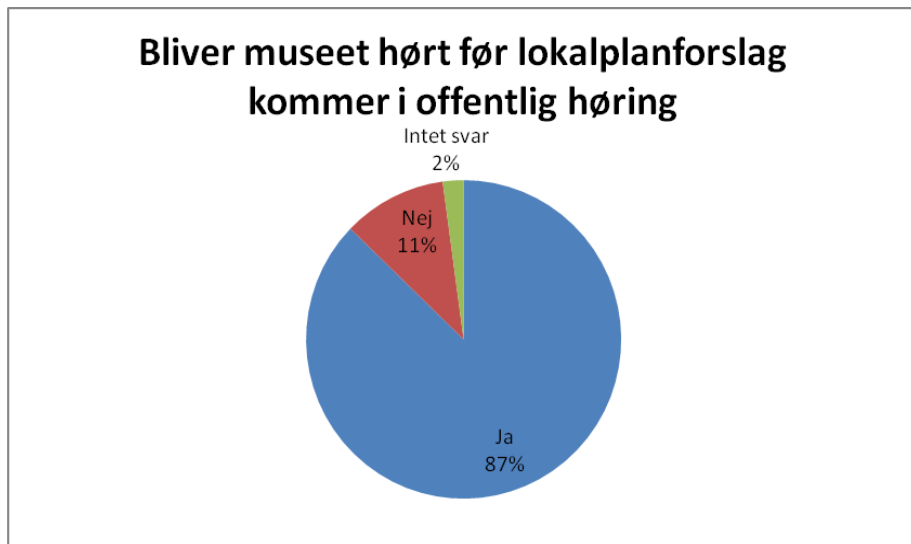
Samarbejde med kommunen

En række spørgsmål drejede sig om museernes samarbejde med deres respektive kommuner. Næsten 2/3 kan svare ja til at de inddrages i udarbejdelse af lokalplaner.

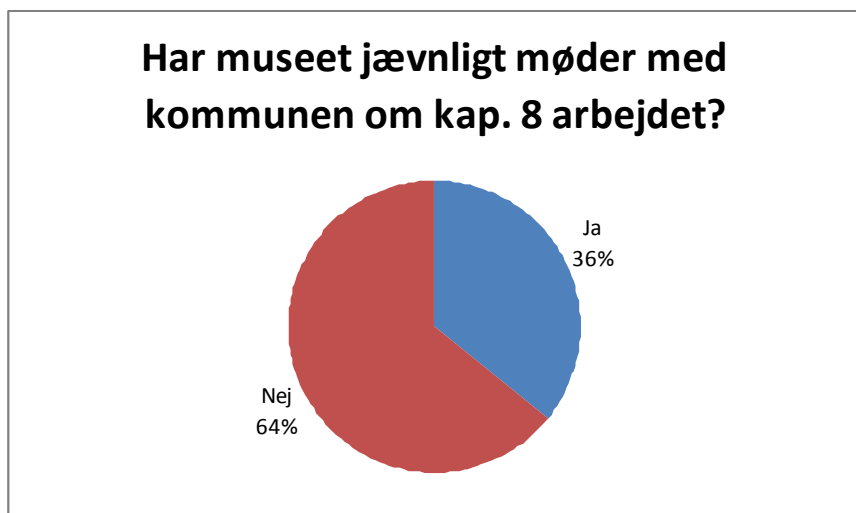
Af undersøgelsen fremgår det ikke på hvilken måde eller i hvor højt et omfang museerne inddrages i dette arbejde.

Hele 87 % svarer ja til at museet bliver hørt før lokalplanforslag kommer i offentlig høring.

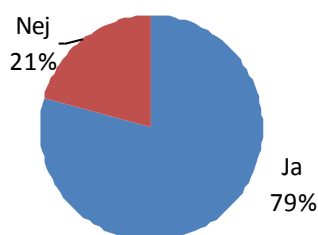
Bag dette tal gemmer sig dog graduering af ”ja”, idet en del anfører, at det er forekommet yderst sjældent, og at det mest almindelige er at museet høres sammen med offentligheden i øvrigt. I spørgsmålet var ingen mulighed for at anføre om inddragelsen fandt sted i forbindelse med forudgående miljøscreeninger eller på hvilket niveau i planlægning museet blev hørt.



Videre adspurgte demterer 64 % af museerne, at de har jævnlige møder med kommunen om kap. 8 arbejdet. Dette står lidt i kontrast til besvarelserne af næste spørgsmål, hvor over $\frac{3}{4}$ svarer ja til at de samarbejder med kommunerne om udpegninger af kulturmiljøer og bevaringsværdige bygninger. Man må formode at samarbejdet foregår på anden vis, end ved mødeaktivitet og direkte kontakt med byggesagsbehandlere og med planlæggerne i kommunerne.



Samarbejder museet med kommunen om udpegninger af kulturmiljøer og bevaringsværdige bygninger?



Flere museer anfører da også, at det er den personlige kontakt og dialog med planlægnings- og byggesagsafdelingerne, som afgør om samarbejdet fungerer tilfredsstillende.

Citat: ”Efter mange års arbejde med nyere tids bevaringsinteresser står det mere og mere klart, at kernen er et tæt samarbejde med videndeling med samarbejdskommunerne plus systematisk offentlig formidling (stykker i aviser, lokal TV, byvandring, guider, punkter på Historisk Atlas mv.).”

Citat: ”Et ønske herfra er en platform, hvorfra vi kan presse politikerne til at træffe gennemtænkte løsninger, når kulturværdier er truet. Et råd, en bestyrelse, der kan udtale sig hver gang den er gal – og det er den tit i vores lokalområde”.

Citat: ”Endvidere har man som Nyere Tids museum svært ved at retfærdiggøre sin rolle. Med manglende vetoret og manglende betalinger rubriceres man nemt sammen lokalhistoriske arkiver selv om man er kommunens museum.

Det er nødvendigt med et egentligt lovgrundlag – med finansiering af ordentlig dokumentation – som til de arkæologiske forundersøgelser og udgravninger, men helst ikke bygherrefinansieret!!”

Citat: ”Skulle man lave en samlet indsats for kapitel 8-arbejdet over hele landet, skulle Kulturarvsstyrelsen udarbejde nogle simple retningslinjer, som også sendes ud til kommunerne. Eksempelvis kunne museernes indsats i kapitel 8-samarbejdet indskrives i Planloven, som kommunerne forholder sig til.”

Citat: ”Museet savner, lovgivning der kan tage ordentlig vare på bygninger og kulturmiljøer (der er udpeget bevaringsværdige eller ej..). Det er et problem, at museet ikke har mulighed for at agere, men kun høringsret på kap. 8-sagerne. En revision af museumsloven er påkrævet.”

Citat: ”Vi vil gerne deltage i kapitel 8-arbejdet, det er en væsentlig opgave, men den er vanskelig at udføre, når kommunerne ikke forstår museernes lovmæssige pligt til at indgå i et samarbejde.”

Citat: ”Der bør udarbejdes fælles retningslinjer, som kommunerne er forpligtede på.”

Citat: ”Ind i mellem spørger man sig selv om, hvad det egentlig er man skal i forbindelse med f.eks. byggesagslister og især nedrivningssagerne. Jeg har flere gange været ude for, at en sagsbehandler kontakter mig og nærmest spørger, om det er ”i orden” at hun giver en nedrivningstilladelse på en ejendom. Men vi har jo ikke nogen hjemmel til at standse en nedrivning. Det er udmærket, at vi så måske kan nå at tage et dokumentationsbillede, men i nogle tilfælde burde der faktisk laves en egentlig bygningsarkæologisk undersøgelse, og det har vores museum hverken ekspertise eller ressourcer til. For hvad er det, man kan dokumentere ved et billede? At der en gang lå en ejendom der og der som så sådan ud i 2010.

... I forhold til arbejdet med lokalplaner er meningen meget mere klar og man har muligheden for at komme med væsentlige bidrag. Dog var det en fordel hvis man var med i planlægningen inden planerne blev sendt til høring...”

Som ovennævnte citater angiver, påpeger flere museer problemet i forhold til kommunens forståelse af museets rolle i henhold til lovgivningen. Flere efterlyser lovgivning som kommunerne skal forholde sig til, så de ressourcer, kompetencer og det ansvar som museerne har også udnyttes.

Ca. 1/3 svarer ja til at have kendskab til, at private aktører foretager udredninger af kulturmiljøer i museets område.

Altså er der store indikationer på at kommunerne afsætter økonomiske ressourcer og anvender private aktører i dette arbejde frem for at etablere et samarbejde inden for museernes kompetencefelt.

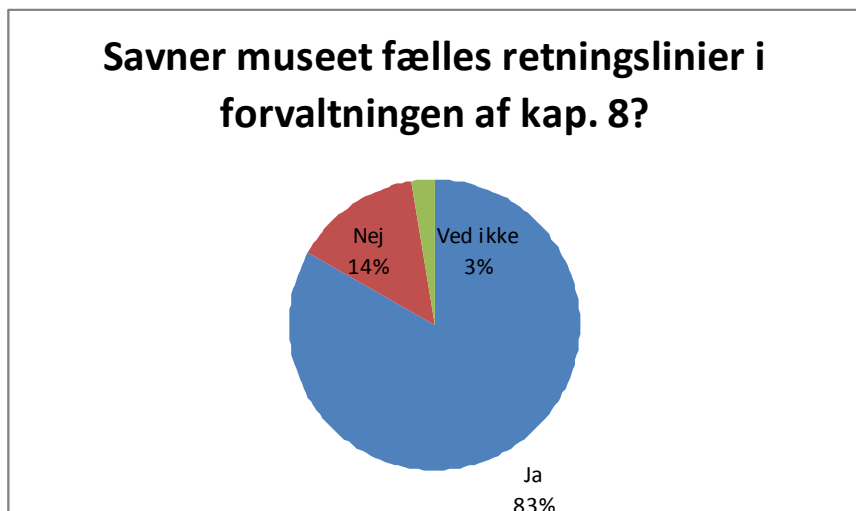


Metode og redskaber

Svarene på spørgsmålene og kommentarerne, der handler om praksis i forhold til udførelse af arbejdet med kap. 8 arbejdet er meget entydige og der er helt signifikante indikationer på, at man savner fælles retningslinjer og metodeudvikling i forhold til arbejdet.

Således har 83 % af museerne angivet at de savner fælles retningslinjer i forvaltningen af kap. 8 arbejdet.

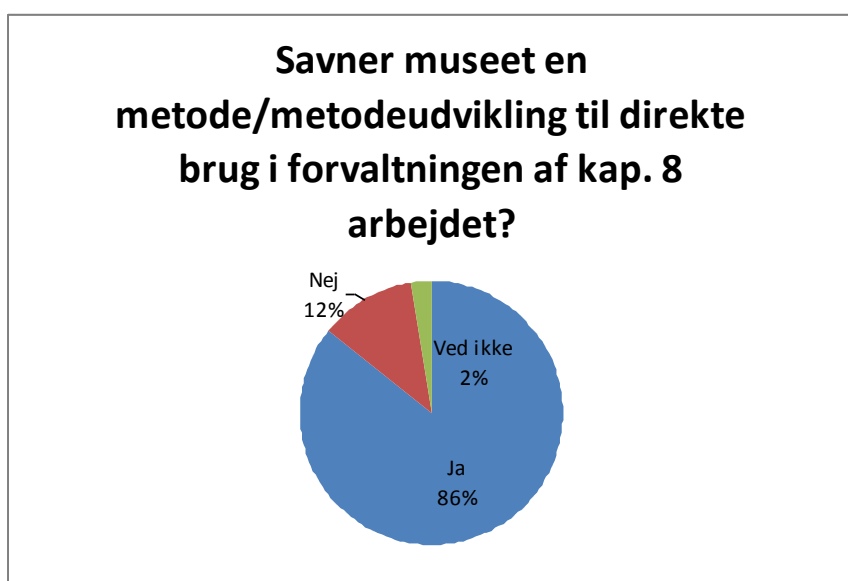
Samtidig er der dog også en opmærksomhed på, at der kan være store lokale forskelle som gør at forvaltningen må tilpasses lokalområdet.



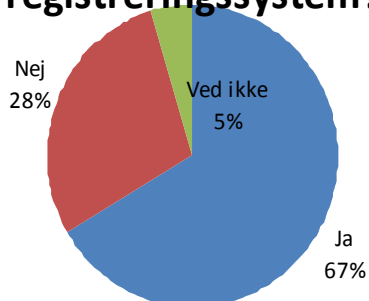
Citat: ”Det er væsentligt at fastholde både et landsdækkende administrationsniveau (de fredede bygninger og områder) og et lokalt niveau (det bevaringsværdige), og at det lokale niveau i høj grad opstiller sine egne regler og praktikker. ”

Citat: ”Vi skal ikke have ”arkæologisk automatik”, der pisiker os rundt til hvert stykke faldende bindingsværk. I et område er det en sommerhuskultur, i andre fx den første typehusbølge eller en gårdtype, der skal dokumenteres og bevares – i sin helhed eller i udvalgte eksempler.”

Citat: ”Det ville være en fordel, om der var nogle generelle retningslinjer i forbindelse med arbejdet. Hvad må man f.eks. hvis man besigtiger en ejendom? Må man bare fotografere fra gade og vej? Skal man træffe aftale med ejeren? Hvor ”officiel” er man egentlig?”



Savner museet et fælles landsdækkende registreringsystem?



Citat: ”Det vil være fint, hvis man kan udarbejde nogle fælles retningslinjer for, hvordan man rent praktisk skal dokumentere bygninger, og hvordan arbejdet med kapitel 8 kan komme ud til et bredere publikum, så andre får større mulighed for at benytte sig af materialet.

Det kunne også være givende, hvis det er muligt at udarbejde en liste over typer af bygninger / landskabstyper, som er truede på landsplan, og som man bør være særligt opmærksom på at dokumentere.”

Citat: ”Det virker besynderligt, at hvis man vil bygge et udhus og i den forbindelse helt tilfældigt støder på noget arkæologisk interessant, så skal man betale for at få det undersøgt. Men hvis man har købt et gammelt hus (som måske er bevaringsværdigt, men ikke er registreret, det er der i hvert fald stor risiko for i nogle kommuner), så SKAL man have tilladelse til at rive det ned i løbet af 14 dage. Jeg synes, det måtte være ret og rimeligt, at der i forbindelse med nedrivninger var en afgift, der så skulle gå til en pulje, man kunne trække på for at få lavet tilstrækkelige og dybdegående bygningsregistreringer ved nedrivning af interessante bygninger. Jeg ved ikke helt, hvordan det skulle foregå, men der burde vel så indgå i sagsbehandlingen en vurdering af, om bygningen havde så stor interesse, at den burde dokumenteres forsvarligt.”

Museerne blev bedt om at afkrydse (og evt. tilføje til listen), hvilke redskaber de benytter i udførelsen af arbejdet.

Som det fremgår af nedenstående diagram benyttes mange forskellige medier og metoder i større eller mindre grad.

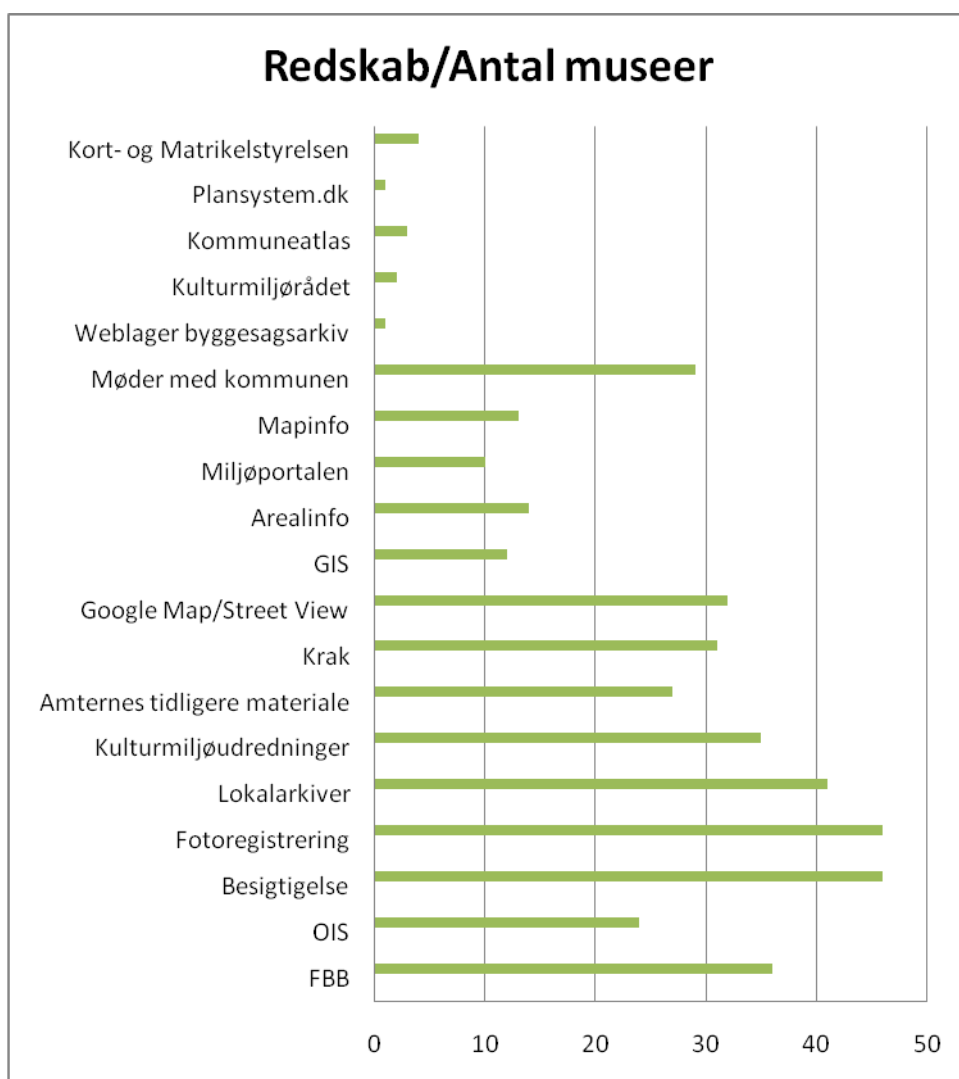
Flere har angivet at Kulturarvsstyrelsens FBB database er mangelfuld, dels fordi den er baseret på BBR-meddelelser, som godt kan være ukorrekte og dels fordi der ofte er unuancerede og uargumenterede vurderinger.

Et andet problem er, at databasen ikke er landsdækkende og at SAVE-vurderingerne ofte er lavet i forbindelse med udfærdigelse af kommuneatlas. Det er som bekendt langt fra alle kommuner, som har fået et kommuneatlas.

Det skal bemærkes, at de øverste 5 redskaber i diagrammet ikke var fortrykte i spørgeskemaet, hvorfor det måske giver et lidt fortegnede billede af, hvor mange museer der i realiteten benytter netop de 5 redskaber.

Citat: *"En del af det bygningsregistreringsmateriale, der foreligger, er ikke altid fyldestgørende. SAVE-registreringer kan være overordentlig overfladiske, og i ældre registreringer har man haft et andet forhold til bygningernes samspil med byrum og omgivelser. Jeg har set SAVE-blade, hvor der blot var sat krydser, men ikke fulgt af uddybende bemærkninger. Så er det svært at vide, hvad den pågældende har gjort sig af tanker."*

Citat: *"Mange steder mangler der helt materiale om bygningerne; det er uheldigt, at KUAS har udmeldt, at de er ophørt med at lave kulturmiljøatlas, for arbejdet er jo ikke "færdigt", der er masser af tomme pletter, hvor man ikke engang har et minimumsredskab til rådighed..."*



Øvrige kommentarer

Der er kommet en kommentar/forslag, som ikke faldt indenfor spørgsmålskategorierne. Den får lov at stå for sig selv til overvejelse.

Citat: ”Det er bestandigt et problem at skaffe kvalificeret arbejdskraft med kulturhistorisk baggrund! De kandidater, der uddannes fra landets historiestudier, har som regel ikke den nødvendige ballast til at indgå i egentligt planarbejde. Der savnes således kandidater med netop den specifikke museumsfaglige baggrund, der er relevant for kap. 8-arbejdet. Et samarbejde med universiteterne er ønskeligt.”

Anbefalinger fra arbejdsgruppen

- I en kommende museumslov skal Kap. 8 arbejdet på det kulturhistoriske område ikke fagopdeles, men skal ses som én samlet museal opgave.

Begrundelse: Opdelingen virker i det daglige arbejde undertiden lidt kunstig. Arkæologer og historikere/etnologer sidder og arbejder med de samme kommuneplaner, lokalplaner og byggesager. En koordinering, også lovgivningsmæssig, ville højne kvaliteten af det samlede kap. 8 arbejde. F. eks. kan arkæologerne ikke i budgettet medtage udgifter til arkivalske undersøgelser udført af historiker/etnolog. Omvendt kan det ved dokumentation af bygninger, som skal nedrives, være en fordel efterfølgende at udføre en lokalt afgrænset arkæologisk udgravning for at få et samlet overblik over bebyggelseshistorien på den pågældende lokalitet.

- Planmyndighederne skal inddrage museerne i arbejdet med udarbejdelsen af kommuneplaner og lokalplaner

Begrundelse: § 23, stk. 2 i den gældende museumslov er det formuleret, at ”Planmyndighederne skal inddrage vedkommende statslige eller statsanerkendte kulturhistoriske museum, når der udarbejdes en kommuneplan eller lokalplan, der berører bevaringsværdier”. Denne paragraf er for løst formuleret. Den siger intet om, hvornår eller på hvilken måde museerne skal inddrages, ligesom begrebet bevaringsværdier ikke er defineret. De nærmere retningslinjer for museernes inddragelse skal udstikkes i Museumsbekendtgørelsen.

- Museerne skal foretage arkivalsk kontrol (i museets arkiver samt om nødvendigt i andre arkiver) som en integreret del af kommunernes udarbejdelse af planmateriale samt gennemføre de nødvendige undersøgelses- og dokumentationsopgaver i forbindelse med kommunernes udarbejdelse af planmateriale.

Begrundelse: § 23, stk. 3 i den gældende museumslov står skrevet, at ”Museerne foretager arkivalsk kontrol i høringsfasen vedrørende offentliggjort planmateriale og kan gennemføre undersøgelses- og dokumentationsopgaver inden for deres ansvarsområde med henblik på at sikre, at der i planmaterialet tages hensyn til forekomsten af væsentlige bevaringsværdier”. Museerne inddrages ifølge gældende lovgivning alt for sent. Skal museerne udføre et meningsfyldt og kvalificeret

arbejde i forhold til sikring af væsentlige kulturhistoriske bevaringsværdier i forbindelse med planlægningen, skal de inddrages så tidligt i arbejdet, at resultaterne af deres arbejde kan indarbejdes i planmaterialet.

- Der skal oprettes landsdækkende databaser over de udpegede kulturhistoriske bevaringsværdier.

Begrundelse: Det nuværende FBB register medtager kun fredede og bevaringsværdige bygninger, mens f. eks. bevaringsværdige kulturmiljøer ikke er medtaget. Der kunne med fordel indføres en ny praksis, som bygger på kommunernes udpegninger af kulturhistoriske bevaringsværdier i planmaterialet. Museerne ville ligeledes i kraft af deres arbejde med kulturhistoriske beskrivelser og bygningsregistreringer kunne supplere med en merviden, som ville gøre den eksisterende database mere fyldestgørende.

- Svarende til Fund og Fortidsminder oprettes der en fælles database for museernes undersøgelser og dokumentationer i forbindelse med sikring af den faste kulturarv.

Begrundelse: Det vil kvalificere museernes arbejde med sikringen af den faste kulturarv at have direkte indberetningspligt til en fælles database. Den vil sikre et samlet overblik over bevaringsindsatsen på landsplan og give det enkelte museum fastere grund under fødderne i arbejdet med sikringen af den faste kulturarv. Museerne skal til databasen indberette alle undersøgelser og dokumentationer. Der skal udarbejdes fælles retningslinjer med minimumsstandarder for arbejdet. Kulturarvsstyrelsen skal have ansvaret for databasens drift, mens de fælles retningslinjer med tilhørende vejledninger skal udarbejdes i samarbejde med museerne. Det vil være ønskeligt, at der i forbindelse med dette og det forrige punkt skete metodeudvikling til registrering af kulturhistoriske bevaringsværdier.

- Kommunalbestyrelsen skal underrette det kulturhistoriske museum, når der ansøges om byggetilladelse, tilladelse til råstofindvinding eller dispensation fra fortidsmindebeskyttelseslinjen efter naturbeskyttelsesloven.

Begrundelse: § 24 stk. 1 i den gældende lov siger at ”Kommunalbestyrelsen skal underrette vedkommende kulturhistoriske museum senest samtidig med, at der meddeles byggetilladelse, tilladelse til råstofindvinding eller dispensation fra fortidsmindebeskyttelseslinjen efter naturbeskyttelsesloven.” Det er for sent at foretage arkivalsk kontrol når tilladelsen er givet. Den arkivalske kontrol skal være en del af sagsbehandlingen.