



Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse

Delmål 2 – Underlagsrapport till
fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet

Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse

Delmål 2 – Underlagsrapport till fördjupad utvärdering
av miljömålsarbetet

Boverket april 2003

Titel: Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Delmål 2 – Underlagsrapport till fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet

Utgivare: Boverket april 2003

Upplaga: 1

Antal ex: 75

Tryck: Boverkets kopiering, Karlskrona 2003

ISBN: 91-7147-750-0

Sökord: god bebyggd miljö, nationella miljö kvalitetsmål, kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, kulturminnesvård, förslag

Diarienummer: 10832-2330/2002

Rapporten finns som pdf-fil på Boverkets webbplats:

www.boverket.se men kan även beställas från

Boverket, Publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona

Telefon: 0455-35 30 50 Fax: 0455-819 27

E-post: publikationsservice@boverket.se

©Boverket 2003

Förord

Trots två världskrig har Tyskland en större andel gamla byggnader än vad Sverige har. Hur står det egentligen till med skyddet av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse i Sverige och vet vi vilken bebyggelse som har sådana värden?

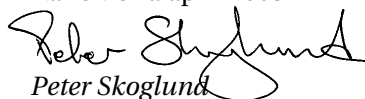
Riksdagen har antagit femton miljö kvalitetsmål. Till vart och ett av dessa har ett antal delmål knutits (prop. 2000/01:130). Boverket har ett särskilt ansvar för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö och frågan om skyddet av värdefull bebyggelse är ett av delmålen. I rapporten försöker vi besvara ovanstående frågor och vi försöker också utreda hur arbetet med delmålet går och vilka ytterligare insatser som behövs för att uppnå det.

Föreliggande rapport är ett av flera underlag till Boverkets samlade utvärdering som presenteras i rapporten "Fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet – God bebyggd miljö" (Boverket, 2003). Boverkets samlade utvärdering utgör i sin tur ett av underlagen till den fördjupade utvärdering av miljömålsarbetet som Miljömålsrådet ska redovisa till regeringen 2004.

Rapporten har utarbetats av Otto Ryding. Den till projektet knutna referensgruppen har utgjorts av Sofie Adolfsson Jörby, Gunnel Jonsson, Göran Oldén, Fredrik von Platen och Anna Vindelmann.

Kontaktperson på Riksantikvarieämbetet har varit Ann-Mari Westerlind, som även har bidragit med faktauppgifter och textunderlag.

Karlskrona april 2003


Peter Skoglund
enhetschef

Innehåll

Sammanfattning	7
A. Uppföljning	9
A1. Drivkrafter/samhällsutveckling.....	9
A2. Miljötilståndet – statusen	10
A2.1. Uttolkning av delmålet	10
A2.2. Aktörer	12
A2.3. Indikatorer och utvärdering.....	12
A3. Konsekvenser och inverkan	25
A3.1. Delmålet relation till de fem grundläggande värdena och övrig miljösmål	25
A3.2. Konflikter med övriga miljösmål	25
A4. Åtgärder för att uppnå delmålet	26
B. Finns det behov av ytterligare åtgärder?	29
B1. Kommer vi att nå målet?	29
B1.1. ”Den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen skall senast år 2010 vara identifierad och ett program finnas för skydd av dess värden.”	29
B1.2. ”Samtidigt skall minst 25 procent av den värdefulla bebyggelsen vara långsiktigt skyddad.”	30
B1.3. Sammanfattande bedömning	31
B2. Utvärdering åtgärdsarbetet	31
B3. Utvärdering av uppföljningssystemet.....	31
B4. Vad krävs för att delmålet skall uppnås?	31
B4.1 Befintligt regelverk och dess tillämpning.....	32
B4.2. Förändringar i regelverket.....	32
B4.3. Medelstildelning	33

Sammanfattning

Den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen ska senast år 2010 vara identifierad och ett program finnas för skydd av dess värden. Samtidigt skall minst 25 procent av den värdefulla bebyggelsen vara långsiktigt skyddad.

Tolkning av delmålet

Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse är inget definitivt begrepp som kan avgränsas en gång för alla. Tidens gång, rivningar och förändringar gör att tidigare vanliga byggnadskategorier blir sällsynta och måste tillmätas ett större värde. Samhällsförändringar och ändrade synsätt medför förskjutningar inom kulturmiljövårdens intressesfär.

Värdefull bebyggelse kan avse såväl hela bebyggelsemiljöer som enskilda byggnader och urvalet kan ske utifrån såväl ett nationellt som lokalt perspektiv. I utvärderingen analyseras situationen utifrån samtliga dessa perspektiv.

Det bästa skyddet för en byggnad ger kunniga och intresserade ägare och brukare. Då det i delmålet talas om ett långsiktigt skydd är det dock vid det formella skyddet fokus läggs i utvärderingen.

Miljö tillståndet

I ett internationellt perspektiv har Sverige ett ungt byggnadsbestånd. Bara ca 10 % av bebyggelsen bedöms vara äldre än 100 år medan ca 85 % är tillkommet efter 1930. Trots 2:a världskriget har t.ex. Tyskland en betydligt större andel gamla byggnader.

Förutsättningarna för att skydda den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen präglas av stora regionala skillnader. Vissa regioner har ekonomisk tillväxt och befolkningsökning vilket leder till ett förändringstryck som ofta går ut över den befintliga bebyggelsen. Andra regioner befinner sig i ekonomisk stagnation vilket ger tomma hus, där den ekonomiska basen för underhåll saknas.

Strukturomvandlingar inom såväl industri- och transportsektorn som jordbruk och den offentliga sektorn medför att byggnader tappar sin funktion.

Utvärdering – Kommer vi att nå målet?

Någon samlad kunskap om den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen i Sverige finns inte, och därmed saknas grunden för att göra ett adekvat urval av den ur ett nationellt perspektiv värdefullaste bebyggelsen. Nästan alla kommuner bedöms ha någon form av kunskapsunderlag för identifiering av värdefulla bebyggelsemiljöer och byggnader. Flertalet är dock ofullständiga och föråldrade. Behovet av kunskapsuppbyggnad är stort.

Kravet på identifiering av den värdefulla bebyggelsen bedöms dock kunna nås om frågan prioriteras och ambitionsnivån inte sätts för högt. En rimlig ambitionsnivå är att alla värdefulla bebyggelse-

miljöer är identifierade och deras värden översiktligt beskrivna samt att särskilt värdefulla miljöer och viktigare delar av tätorter är helt inventerade.

Av områdena av riksintresse för kulturmiljövården omfattas en mycket liten andel av detaljplan eller områdesbestämmelser och därmed saknas den mest grundläggande möjligheten till skydd. Många länsstyrelser visade sig ha också en dålig kunskap om i vilken mån riksintresseområdena omfattades av något skydd. Av 46 intervjuade kommuner i sex län visade sig drygt hälften inte ha skyddat något hus genom rivningsförbud.

Oberoende om fokus läggs vid enskilda hus eller hela bebyggelsemiljöer kan det konstateras att andelen skyddade byggnader ligger mycket långt ifrån den i delmålet angivna nivån. Inga tecken tyder idag på att den situationen inom en överskådlig framtid kommer att förändras. Detta innebär att det blir mycket svårt att nå målet att 25 procent av den värdefulla bebyggelsen ska vara varaktigt skyddad - om inte kraftfulla åtgärder sätts in.

Slutsatser och förslag

Med nuvarande utveckling blir det mycket svårt att nå delmålet när det gäller det långsiktiga skyddet av den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen. Väsentliga faktorer för måluppfyllelsen är regelverket, tillämpningen av reglerna samt medelstildelningen. För att uppnå målet krävs kraftfulla insatser på såväl central, regional som kommunal nivå.

A. Uppföljning

A1. Drivkrafter/samhällsutveckling

I ett internationellt perspektiv har Sverige ett ungt byggnadsbestånd. Blott ca 10 % av bebyggelsen är enligt uppskattningar äldre än 100 år medan uppskattningsvis ca 85 % är tillkommet efter 1930. Trots 2:a världskriget har t.ex. Tyskland en betydligt större andel gamla byggnader. Även på andra plan har förändringstakt varit hög under 1900-talets senare del.

Sverige erbjuder idag en splittrad bild. Vissa regioner har en ekonomisk tillväxt och stark befolkningsökning vilket leder till ett förändringstryck som ofta går ut över den befintliga bebyggelsen. Stegrade markpriser i attraktiva lägen medför krav på högre utnyttjandegrad. Andra regioner befinner sig i ekonomisk stagnation. Utan nya verksamheter saknas förutsättningarna att ge byggnader som tappat sin ursprungliga funktion nya användningar. Befolkningsminskning ger tomma hus där den ekonomiska basen för underhållet har försvunnit. Stagnationen medför också att myndigheterna vid nyexploatering blir undfallande och tillåtande för att ej hota nya verksamheter.

”Att länet tidigare minskat sin befolkning har lett till att stora delar av landsbygdens kulturhistoriskt intressanta bebyggelse står tom och på sikt förfaller. Även hela miljöer i form av äldre byar på landet förfaller av samma anledning. Detta påverkar trivseln för kvarboende och besökande.”
Ur Västernorrlands läns svar på Boverkets länsstyrelseenkät 2002

Strukturomvandlingar inom industri- och transportsektorn medför att byggnader tappar sin funktion och kontinuiteten bryts. När det visar sig kommersiellt gångbart kan kulturhistoriskt värdefull och estetiskt tilltalande bebyggelse bibehållas åtminstone till sin yttre form, men invändigt är förvanskningen ofta total. Centralt belägna områden utan ännu uppmärksammade eller erkända värden hårdexploateras ofta. I mindre samhällen och andra ej så kommersiellt gångbara lägen saknas den investeringsvilja som möjliggör en åter-

användning av byggnaderna. Rationaliseringen inom jordbruket medför att nya överloppsbyggnader tillkommer varje år. Även den offentliga sektorn har genomgått en omfattande strukturomvandling. Gamla institutionsområden representerar ofta betydande arkitektoniska och kulturhistoriska värden, ofta belägna i en parkmiljö som utöver att vara ett attraktivt rekreationsområde ofta utgör en väsentlig del av det kulturhistoriska värdet. Förtättnings- och s.k. förädlingsprojekt medför ofta förlust av betydande kvalitéer. Många av de försvarsanläggningar som nu avvecklas ingår som en väsentlig del av vårt kulturarv.

Infrastruktursatsningar leder till omfattande ingrepp i kulturlandskapet och medför att gamla sammanhang och strukturer bryts sönder.

Motkraften utgörs av det ökade intresset för och uppskattning av den äldre bebyggelse och dess kulturvärden. Att värnandet av kulturarvet har en bred folklig förankring har belagts i den enkätundersökning som utfördes på uppdrag av Riksantikvarieämbetet inom ramen för Agenda Kulturarv. En attraktiv fysisk miljö har alltmer blivit en konkurrensfaktor som även avspeglar sig i en betalningsvillighet och därmed har blivit ett intressant instrument för fastighetsförvaltare.

A2.Miljötilståndet – statusen

A2.1. Uttolkning av delmålet

Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse är inget definitivt begrepp som kan avgränsas en gång för alla. Rivningar och förändringar gör att tidigare vanliga byggnadskategorier blir sällsynta och måste tillmätas ett större värde. Samhällsförändringar och ändrade synsätt medför förskjutningar inom kulturmiljövårdens intressesfär. Tidens gång medför med automatik att nya byggnader och miljöer måste tillmätas ett värde.

Även om ett visst antal byggnader och miljöer kan ges ett ”absolut skydd” kommer den genom sin mängd betydelsefullaste delen av kulturarvet att befinna sig i en ständig förändringsprocess. Vål så viktigt som skyddet av enstaka objektet är då att förändringsprocessen genomförs på ett sådant sätt att de kulturhistoriska värdena kan tas till vara och bli en resurs i den framtida miljön. Processen i sig måste innehålla ett skyddsmoment. För att säkerställa detta krävs det tillgång på kulturhistorisk kompetens i planeringsprocessen liksom en god lokal kunskap och medvetenhet om kulturmiljöns betydelse för en god livsmiljö.

Vid en analys av delmålet har det visat sig fruktbart att diskutera dels utifrån ett nationellt perspektiv, dels utifrån ett lokalt (kommunalt) perspektiv. Delmålet innehåller ett antal begrepp som inte är entydigt definierade och som man därför måste förhålla sig till.

"bebyggelsen"

Begreppet kan antingen syfta på enskilda byggnader eller flera byggnader som tillsammans utgör en värdefull bebyggelsemiljö. Bägge synsätten är relevanta, och resonemanget kommer därför fortsättningsvis att föras utifrån såväl enskilda byggnader som hela bebyggelsemiljöer.

"långsiktigt skyddad"

De mest omfattande möjligheterna att skydda en byggnad ger kulturminneslagen (KML). Kyrkobyggnader uppförda före 1940 är automatiskt skyddade enligt 4 kap KML och även ett antal yngre kyrkobyggnader åtnjuter ett motsvarande skydd. Enligt 3 kap samma lag kan synnerligen märkliga byggnader, eller byggnader som ingår i ett område av den karaktären, byggnadsminnesförklaras av länsstyrelserna. För statligt ägda byggnader gäller förordningen om statliga byggnadsminnen (SBM). Beslut enligt denna fattas av regeringen.

Genom plan- och bygglagen (PBL) har kommunerna möjlighet att åsätta vissa byggnader rivningsförbud. Ett sådant förbud omfattar dock endast byggnadens stomme, och måste därför för att bli ett verkningsfullt skyddsinstrument kombineras med skydds- och/eller varsamhetsbestämmelser.

Genom 7 kap 9 § Miljöbalken kan ett område förklaras för kulturreservat. Skyddsformen tillkom 1999 och omfattar hittills 10 områden, men ett systematiskt arbete pågår för att utöka antalet. Kulturreservat får dock främst ses som ett skydd för landskapet. De effektivaste möjligheterna att säkra de kulturhistoriska värdena inom ett bebyggelseområde ger PBL där värdena kan säkerställas genom bestämmelser i områdes- eller detaljplan. Där kan även skyddet avvägas på en för området relevant nivå.

"kulturhistoriskt värdefull"

Begreppet är problematiskt då få byggnader kan betraktas som värdelösa. Synsättet att alla byggnader har ett värde är förankrat i PBL, där varsamhetsbestämmelserna i 3 kap 10 § har en generell utformning. Frågan är inte om en byggnad har ett värde, utan vilka värdena är, och vilken hänsyn de fordrar. Formuleringen av delmål 2 förutsätter dock att ett urval av byggnader eller bebyggelsemiljöer görs. Naturligt är då att koppla urvalet till de kvalifikationsnivåer som finns för skyddsinstrumenten. Ur ett nationellt perspektiv skulle det då för enskilda byggnader vara miljöer av byggnadsminnesklass och för områden vara sådana som är av riksintresse för kulturmiljövården. Ur ett lokalt perspektiv skulle det röra sig om sådana byggnader och områden som avses i PBL 3 kap 12 §.

Resonemanget i ovanstående avsnitt kan sammanfattas i följande uppställning:

	Nationell nivå	Kommunal nivå
Enskilda byggnader	Byggnader av byggnadsminnesklass(Skyddsform KML, SBM)	Byggnader hänförliga till PBL 3:12(Skyddsform PBL)
Områden	Områden av riksintresse för kulturminnesvärden. (Skyddsform PBL, ev MB)	Områden hänförliga till PBL 3:12(Skyddsform PBL)

”identifierad”

Identifiering av värdefulla byggnader och bebyggelsemiljöer kan utföras på olika nivåer. För att med säkerhet kunna identifiera den kulturhistoriskt mest värdefulla bebyggelsen krävs det långtgående kunskaper om såväl den enskilda byggnaden som det aktuella området, vilket i praktiken förutsätter en grundlig kulturhistorisk byggnadsinventering och analys. Kunskapen om motsvarande objekt på andra platser är en förutsättning för att kunna värdera en byggnad eller miljö i ett större sammanhang. Den kulturhistoriska analysen är också en förutsättning för att kunna tillvarata ett områdes värden i en förändringsprocess. Inventeringar är i viss mån en färskvara, men har inventeringen getts en heltäckande karaktär och utförts tillräckligt gediget skall innehållet kunna utnyttjas för nya ställningstaganden även vid en förskjutning av värdebegreppet.

I många fall kan dock redan en översiktlig bedömning ge vid handen att en byggnad eller område har ett betydande kulturhistoriskt värde.

A2.2. Aktörer

Det bästa skyddet för en byggnad erhålls genom kunniga och intresserade fastighetsägare. Förvaltare och brukare är andra i sammanhanget väsentliga grupper. Kunskap väcker intresse, och för att stimulera det enskilda ansvarstagandet är det väsentligt att samhället tillhandahåller ett gott kunskapsunderlag. Att i underhållsplaner för större fastighetsbestånd tydliggöra bebyggelsens värden och kvaliteter är en intressant arbetsmetod för att säkerställa de kulturhistoriska värdena.

Då det i delmålet talas om ett *långsiktigt* skydd kommer det dock i fortsättningen att fokuseras på det formella skyddet och det allmännas ansvar då en ägare aldrig kan ge ett långvarigare skydd än under sin livstid. Ett skydd kan dock aldrig bli fullgott om det inte möter acceptans och förståelse hos ägare och brukare.

A2.3. Indikatorer och utvärdering

En del aspekter av delmålet kan mätas utifrån en rent kvantitativ analys. Andra aspekter fordrar en kvalitativ analys. Vid urvalet av in-

dikatorer har hänsyn tagits till i vilken mån de är mätbara med en förhållandevis rimlig arbetsinsats. Hänsyn har också tagits till det förväntade utfallet, d v s har en enklare mätbar indikator bedömts kunna ge en tydlig signal om tendensen har denna valts framför en mera detaljerad och resurskrävande.

A2.3.1. Identifiering av värdefulla bebyggelsemiljöer – Nationell nivå
Riksintressena för kulturmiljövården bör per definition omfatta de ur ett nationellt perspektiv värdefullaste bebyggelsemiljöerna. En utgångspunkt för urvalet av riksintressen 1987 var att områdena skulle spegla hela landets historia från stenålder till nutid liksom hela befolkningens historia, dvs. de olika samhällsklassernas boendeförhållanden och arbetsmiljöer och de olika samhällstyper som uppstått genom tiderna.

Beslutet om innebörden och omfattningen av kulturmiljövårdens riksintressen fattades av Riksantikvarieämbetet efter samråd med länsstyrelser och läns museer. Den exakta avgränsningen bestämdes i kommunernas översiktsplaner efter samråd med respektive länsstyrelse. I vissa fall har man inte kommit överens. Beslutet 1987 grundades på underlag från byggnadsinventeringar och kulturminnesvårdsprogram samt övrig tillgänglig kunskap. Både underlaget och beslutet togs fram under stor tidspress och beslutstexterna var därför av mycket varierande kvalitet. De speglade naturligtvis dåtidens syn på kulturmiljöns värden, samband och innehåll.

Antalet riksintressen per län varierar liksom områdenas storlek och innehåll. En översyn av motiven och värdeinnehållet i befintliga riksintressen gjordes av RAÄ i samråd med länsstyrelser och läns museer under senare delen av 1990-talet. En ordlista togs fram för att kunna systematisera värdebeskrivningar och motivtexter samt möjliggöra registrering och sökning på olika kategorier. För varje riksintresse finns ett tydligt motiv – där typen av område anges, en kort uppräkningslista av vilka riksintressanta värden som ingår samt en redogörelse för andra kulturvärden i området.

Avsikten var att det sedan - regionalt och lokalt - för varje riksintresse skulle tas fram fördjupade beskrivningar som underlag för planering och byggande. Detta har genomförts i ett fåtal län och på ett fåtal platser. Ett exempel är Umeå, där en fördjupad riksintressebeskrivning togs fram 1989. Som särskilt betydelsefulla mönster framfördes olika tidsskikt i stadens stadsplan, den välbevarade bebyggelsen och grönskan, vilket beskrivs i tydliga texter, kartor och bilder.

Utan att ha genomfört en regelrätt analys finns det skäl att förmoda att de befintliga riksintressena i hög grad fokuserar vid tätortskärnor med medeltida anor och rent agrara miljöer, medan industrialismens och modernismens miljöer kan förmodas vara underrepresenterade.

Sammanfattningsvis finns det ett behov av att se över om befintliga riksintressen har kvar sina kulturhistoriska värden, om de behöver utvidgas eller om de ska utgå och om det finns anledning att

utpeka nya riksintressen, som speglar andra historiska företeelser än de som var aktuella på 1970-och 1980-talen. Det finns också ett behov av att bearbeta riksintressebeskrivningarna så att de kan fungera som underlag för kommunernas planering.

Avsnittet bygger på ett underlag från Ann-Mari Westerlind, RAÄ.

A2.3.2. Identifiering av värdefulla bebyggelsemiljöer - Lokal nivå

Indikator: Hur stor andel av kommunerna har identifierat och pekat ut värdefulla bebyggelsemiljöer av "3:12-karaktär" i översiktsplan, kulturmiljöprogram eller annan form av kommunomfattande planeringsunderlag?

Kommentar: Indikatorn ger svar på i vilken mån kommunerna har sysselsatt sig med problematiken, men säger inget om kvalitén i det utförda arbetet, eller i vilken mån den vilar på ett relevant kunskapsunderlag. Att vissa områden har pekats ut säger naturligtvis inte att alla värdefulla områden har identifierats. Vanligt torde t ex vara att man har identifierat de värdefulla bebyggelseområdena inom samlad bebyggelse, men inte ute i landskapet. Likaså torde det vara vanligt att senare tiders bebyggelsemiljöer och industrialismens landskap har förbisetts.

Utvärdering: Indikatorn belyses av två frågor i Boverkets enkät till länsstyrelserna hösten 2002. Frågan ställdes även vid telefonintervjuer med kommunerna i sex län, jmf 2.3.6. Som visas under 2.3.5 har i princip alla kommuner någon form av underlag. Svaren blir därför i hög grad beroende på den svarandes uppfattning om en rimlig ambitionsnivå. Problematiken belyses av svaret från en länsstyrelse:

Flertalet av kommunerna anger att frågan om tillvaratagande och utveckling av kulturhistoriska och estetiska värden har inarbetats i ÖP och/eller i ett särskilt program. Enligt länsstyrelsens bedömning saknas det dock i stora delar aktuella lokala och regionala program eller strategier för kulturhistoriska och estetiska värden.

En kommun ansåg att den endast hade en värdefull anläggning, och besvarade frågan jakande då den anläggningen var utpekad. Andra kommuner med relativt omfattande material besvarade frågan nekande med hänvisning till att materialet var föråldrat.

Av länsstyrelserna bedömde dock drygt 1/3 att alla eller flertalet av kommunerna hade ett någorlunda heltäckande underlag. Ett par gjorde dock kommentaren att materialet numera var så föråldrat att det inte längre kunde betraktas som ett heltäckande utpekande. Lika många angav att motsvarande material till stora delar fanns, medan ca 1/4 angav att ett utpekande till stora delar saknades. Telefonintervjuerna med kommunerna gav en likartad bild. Ca 1/4 ansåg sig sakna ett någorlunda heltäckande utpekande av värdefulla miljöer medan resterande ansåg sig ha det i en eller annan form. Enligt såväl

länsstyrelsenkäten som kommunintervjuerna avspeglade sig de flesta utpekandena i översiktsplanerna.

Enligt en av kommunförbundet våren 2000 genomförd enkät hade drygt hälften av kommunerna kulturmiljövårdsprogram eller arbetade med sådana. Visserligen svarade inte 1/4 av kommunerna, men svaren ligger väl i linje med tidigare undersökningar. Enligt enkäten 2000 låg då medianåldern för programmen på 10 år och över hälften av programmen hade tillkommit åren närmast efter införandet av naturresurslagen (NRL) och plan och bygglagen (PBL) 1987.

De genom Boverkets försorg genomförda undersökningarna pekar mot att en högre andel av kommunerna skulle ha ett underlagsmaterial. Avvikelsen hänger dock förmodligen samman med att de undersökningarna även har fångat enklare typer av underlagsmaterial.

Sammanfattningsvis torde det stora flertalet av kommuner ha någon form av underlagsmaterial för identifiering av de värdefullaste bebyggelsemiljöerna. Samtidigt ger svaren en klar signal om att stora delar av materialet idag måste betraktas som ofullständigt och föråldrat.

Källor:

- Boverkets enkät till länsstyrelserna hösten 2002 angående fördjupad utvärdering av miljömålet God bebyggd miljö
- Ann-Mari Westerlind Rapport till PBL-utredningen 1993-12-10 med komplettering 1994-01-12, Riksantikvarieämbetet
- Enkät till kommunerna, Svenska kommunförbundet, 2000.

A2.3.3. Skydd av värdefulla bebyggelsemiljöer

Indikatorer:

Nivå 1: Hur stor del av de kulturhistoriskt värdefulla bebyggelseområdena omfattas av områdesbestämmelser med utökad bygglovsplikt för rivning och utvändigt ändring eller detaljplaner?

Nivå 2: I vilken mån har ett utpekande av värdefulla bebyggelseområden följts upp med detaljplaner eller områdesbestämmelser med det uttalade syftet att säkerställa områdets kulturhistoriska värden?

Nivå 3: Hur stor del av de utpekade områdena omfattas av detaljplaner eller områdesbestämmelser med adekvat utformade skydds- och varsamhetsbestämmelser, alternativt kulturreservat.

Kommentar: De tre nivåerna kan sägas ta sikte på möjlighet att skydda, ambitionen att skydda respektive ett fungerande skydd.

En stor del av riksintresseområdena och andra värdefulla bebyggelsemiljöer, omfattar bebyggelse på landsbygden och i mindre byar. I den mån de inte omfattas av detaljplaner eller områdesbe-

stämmelser med utökad lovplikt erfordras inte lov för rivning eller utvändig ändring. Att områdena omfattas av detaljplaner eller områdesbestämmelser medför i sig inte något skydd. Det ger dock en möjlighet att reagera och agera. Är områdena ej planlagda saknas i praktiken varje form av skydd.

I en planbeskrivning skall syftet med en plan redovisas. Indikatorn enligt nivå 2 mäter snarare kommunens ambitioner än i vilken mån planen lever upp till det angivna syftet. Alternativt kunde indikatorn fokusera på förekomsten av skydds- och/eller varsamhetsbestämmelser. För att en sådan indikator skall tillföra något utöver den här föreslagna krävs dock en analys av om de använda bestämmelserna är tillräckliga och tillför något utöver lagstiftningens allmänna hänsynsbestämmelser.

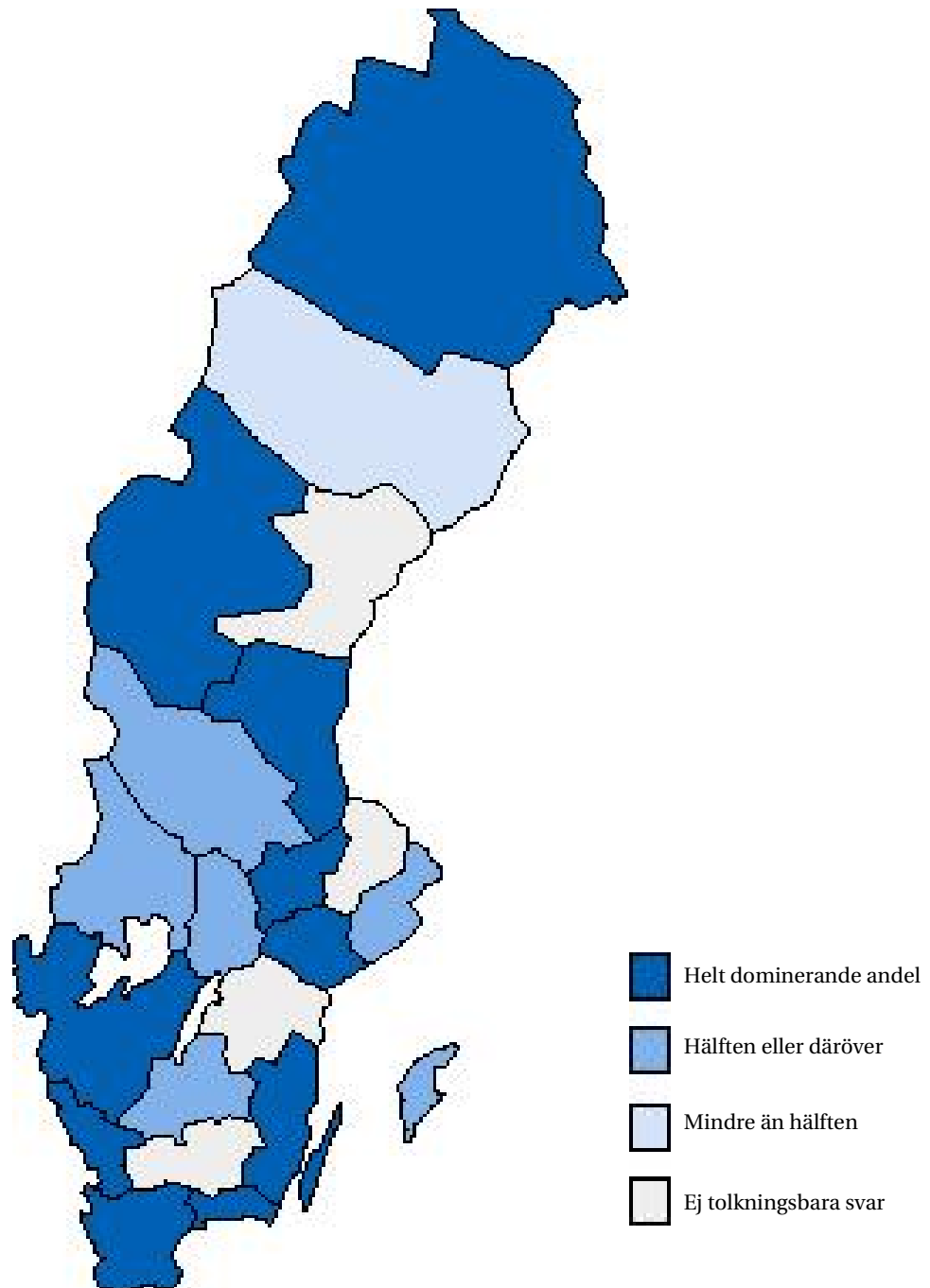
För att avgöra om ett område har ett fullgott skydd måste områdets värden ha tydliggjorts och skyddet ha avpassats utifrån dem. För ett område med lågt förändringstryck där värdet framförallt ligger i bebyggelsestrukturen, kan en begränsning av byggrätterna och allmänt hållna utformningsbestämmelser bedömas innebära ett fullgott skydd. För andra områden kan inte endast förekomsten av skyddsbestämmelser tas till in-teckning för att området har ett fullgott skydd, utan en prövning måste göras om de är heltäckande och har en adekvat utformning. För att avgöra huruvida en viss plan innebär ett fullgott skydd krävs det därför goda kunskaper om det enskilda objektet. En utvärdering på denna nivå kan därför endast utföras på kommunal nivå.

Utvärdering: Delmålet anger att 25 % av den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen skall vara skyddad 2010. Om samtliga områden av riksintresse för kulturmiljövården omfattas av detaljplane- eller områdesbestämmelser kan man kanske anse detta som att ett 25 procentigt skydd har uppnåtts. Skyddsformen kulturresevat tas ej upp här då den ännu har försumbar omfattning.

I en enkät hösten 2002 ombads länsstyrelserna att ange i vilken omfattning områdena av riksintresse för kulturminnesvården omfattades av områdesbestämmelser med utökad lovplikt för rivning och utvändig förändring eller av detaljplaner. Svaren varierade kraftigt i kvalitet. Örebro län gjorde en detaljerad redovisning medan flertalet redovisade grova bedömningar. En länsstyrelse angav sig helt sakna kunskap. Den bristande kunskapen är anmärkningsvärd med tanke på det tillsynsansvar länsstyrelserna har för riksintressena.

Generellt konstaterades att en mycket liten andel av områdena omfattades av detaljplan eller områdesbestämmelser. Två län angav att 90–95 % av områdena saknade sådana planer. Flertalet av länen låg i intervallet strax därunder och endast Västerbottens län angav att mer än hälften av områdena omfattades av sådana planer.

Källa: Boverkets enkät till länsstyrelserna hösten 2002.



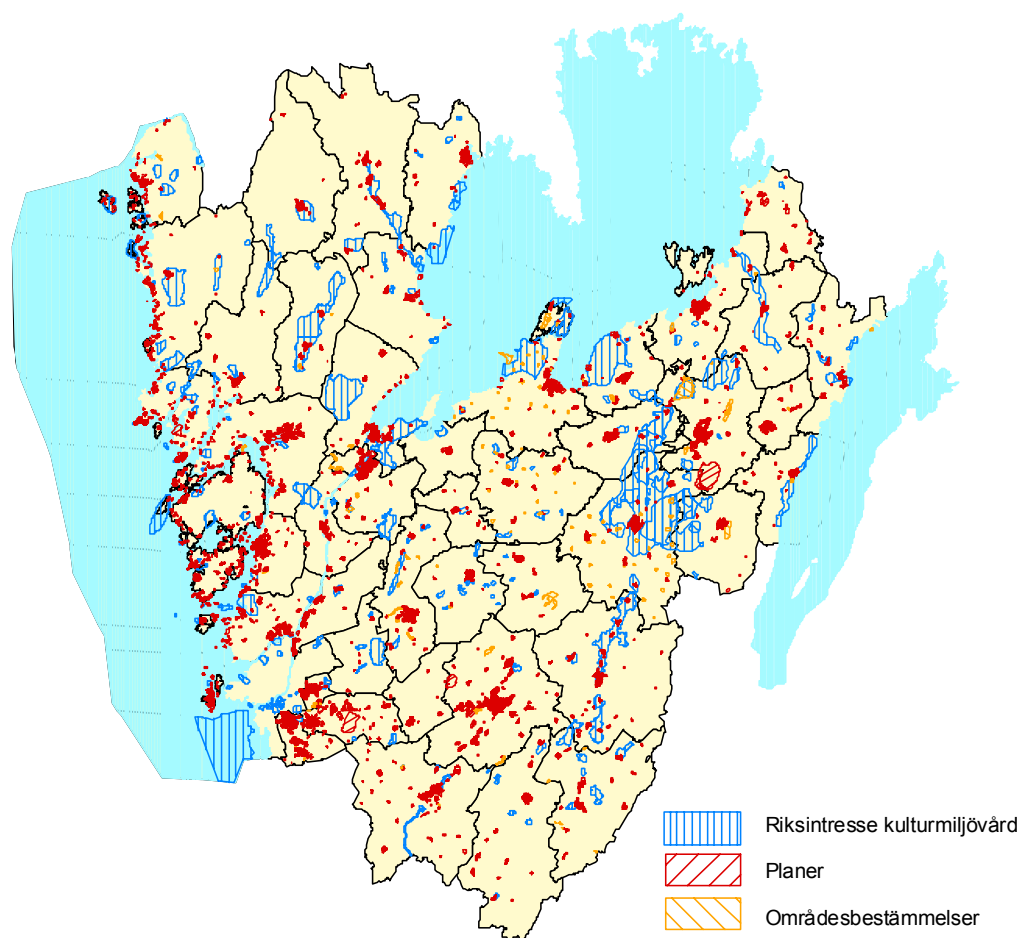
Figur 1. Andel av områdena av riksintresse för kulturmiljövården som inte omfattas av områdesbestämmelser med utökad lovplikt eller detaljplan. Figuren bygger på en bedömning av inkomna svar från länsstyrelserna 2002.

Exemplet Lunds kommun (jmf fig sid 24).

Av områdena av riksintresse för kulturmiljövården omfattas uppskattningsvis mindre än 10 % av ytan av detaljplaner eller områdesbestämmelser med utökad lovplikt. Den planlagda delen utgörs i huvudsak av riksintresseområdet Lunds stadskärna. Planerna inom detta har analyserats av kommunen ur ett bevarandeperspektiv.

Analysen visar att 8 % av området omfattas av detaljplaner med ett fullgott skydd och 22 % av planer med ett visst men inte tillräckligt skydd. Resten av planerna saknar skydd eller står i direkt strid med bevarandebestämmelserna. Detta medför att ca 0,5 % av riksintresseområdet inom kommunen har ett fullgott planskydd.

Källa: Värna och Vinna Staden – fördjupning av översiktsplanen för staden Lund 2002. Uppgifter från Stadsbyggnadskontoret i Lund.



Figur 2 Västra Götalands län har påbörjat ett ambitiöst arbete där detaljplaner, områdesbestämmelser och områden av riksintresse för kulturmiljövården har lagts in som olika Gis-skikt. Utifrån materialet är det möjligt att genomföra en detaljerad analys av situationen för kulturmiljövården. Av kartan framgår att endast marginella delar av riksintresseområdena är planlagda.

Sammanfattning: Trots den grova mätmetoden framgår det dock entydigt att en överväldigande andel av de ur kulturhistorisk synpunkt värdefullaste bebyggelsemiljöerna saknar de mest grundläggande förutsättningarna för ett skydd som detaljplaner eller områdesbestämmelser med utökad lovplikt utgör. Som framgår av exemplet Lunds kommun kan förekomsten av planer inte i sig anses som ett tillräckligt skydd.

Då det inte finns någon anledning att förmoda att de kommunalt utpekade områdena i högre grad skulle ha åsatts skydd än riksintresseområdena, har det inte ansetts meningsfullt att utvärdera de kommunala områdena separat.

A2.3.4. Skydd och identifiering av värdefulla byggnader - Nationell nivå

På en nationell nivå har det här ansetts vara byggnader av byggnadsminnesklass. Skall delmålet uppnås bör urvalet avspegla ett brett spektrum av olika byggnadskategorier över ett stort tidsspänn.

Av de drygt 1900 enskilda byggnadsminnen enligt KML som fanns registrerade i januari 2003 beslutades ca 2/3 under 1980- och 1990-talen. Under 2000-talet har hittills ca 160 nya byggnadsminnen tillkommit, trots att länsstyrelserna anses ha alltför små resurser för att klara ärendebelastningen. Av de ca 340 statliga byggnadsminnen beslutades ca 1/5 år 1935. Under följande årtionden var aktiviteten låg. Under 1990-talet kom 75 nya beslut och under de två första åren på 2000-talet har drygt 20 tillkommit. På kulturdepartementet görs återkommande satsningar för att höja beslutstakten.

Antalet byggnadsminnen – både statliga och enskilda – är ojämnt fördelade över landet. De flesta statliga byggnadsminnena finns i Stockholms län. De flesta enskilda byggnadsminnena, fler än 200, finns på Gotland och i Västra Götalands län. Få statliga byggnadsminnen finns i Jönköpings, Kronobergs, Hallands, Värmlands, Örebro, Västernorrlands och Jämtlands län. I Örebro och Norrbottens län finns endast ca 20 enskilda byggnadsminnen.

Vid tillkomsten av byggnadsminneslagen 1960 var avsikten att lagskydd skulle införas för alla byggnader som hade ett sådant kulturhistoriskt värde att byggnadsminnesförklaring var motiverad. Genomförandet skulle ske systematiskt och urvalet baseras på inventeringar, som skulle komplettera befintliga kunskaper om landets byggnadsbestånd. Statliga byggnadsminnen skulle spegla statens verksamhet. Av olika skäl har byggnadsminnesförklaringarna inte kommit att genomföras med denna systematik. Många byggnader som självklart borde förklaras för byggnadsminnen står fortfarande utan skydd. Till en del beror detta på att objekt som varit hotade har prioriterats.

I RAÄ:s register är byggnadsminnena uppdelade i huvudgrupper. Vad gäller statliga byggnadsminnen finns de flesta i gruppen kommunikationsväsen med bl.a. fyrar och stationsbyggnader. Även för-

swarets byggnader och universitetsbyggnader är väl representerade. De flesta byggnadsminnena tillhör dock gruppen bostadsbebyggelse, boställen och tjänstebostäder, slott och herrgårdar. Bland de enskilda byggnadsminnena finns också flera representanter inom grupperna hantverk, manufaktur och industri samt jordbruk. Kategorier som är dåligt eller inte alls representerade är bl.a. skogsbruk och stadsrum. Möjligheten att skydda större områden genom byggnadsminnesförklaring har utnyttjats i t ex Eksjö och Visby.

Byggnadsminnena omfattar ett vitt spektrum av byggnadskategorier, men det finns kategorier som är klart underrepresenterade eller helt orepresenterade. Hur byggnadsminnena fördelar sig på olika tidsperioder har inte varit möjligt att analysera inom ramen för detta projekt. Det finns dock starka skäl att förmoda att industrialismens och modernismens byggnader är klart underrepresenterade. Så kan kategorin industrier förmodas i huvudsak bestå av kvarnar och bruksmiljöer, medan det är tveksamt om där ingår några processindustrier.

Urvalet kan dock aldrig fixeras en gång för alla. Under de 40 år som gått har synen på vad som är viktigt att bevara blivit avsevärt breddad. Det är viktigt att hela samhällets historia och verksamhet återspeglats i det som bevaras. Även om det är svårt att täcka in alla aspekter är det angeläget att värdering och urval sker systematiskt och medvetet. Målsättningen måste vara att tydliggöra vilka luckor som finns i bilden av det nationella kulturarvet och att välja de objekt som ger den bästa bilden av det som ska åskådliggöras genom ett långsiktigt byggnadsminnesskydd.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att intentionen att utifrån ett nationellt perspektiv successivt byggnadsminnesförklara de mest värdefulla byggnaderna i landet inte har kunnat fullföljas. Detta beror främst på att en samlad överblick över olika byggnads kategorier saknas, men också på svårigheter att komma överens med fastighetsägarna om behovet av och utformningen av skyddsföreskrifter. Byggnadsminnesinstrumentet kan också behöva utvecklas för att kunna hantera mer komplexa anläggningar med ett återkommande förändringsbehov.

Det finns således behov av kategoriinventeringar för urval av "det nationella arv" som bör skyddas som byggnadsminnen. Det behövs också en översyn av behov och möjligheter till ekonomisk ersättning till fastighetsägaren för att byggnadsminnets kulturhistoriska värden ska kunna bevaras.

Avsnittet bygger på ett underlag från Ann-Mari Westerlind, RAÄ.

A2.3.5. Identifiering av kulturhistoriskt värdefulla byggnader - Lokal nivå

Indikator: Hur stor andel av kommunerna har kommundäckande byggnadsinventeringar respektive är delvis inventerade?

Kommentar: Bebyggelseinventeringarna utgör en väsentlig del i identifieringen av den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen. Identifieringen är också en förutsättning för att delmålet krav på ett 25

procentigt skydd skall vara uppföljningsbart.

Utvärdering: I en enkät hösten 2002 ombads länsstyrelserna att ange hur stor andel av kommunerna som hade heltäckande byggnadsinventeringar. Sammantaget ger svaren intrycket av att de allra flesta kommunerna har genomfört någon form av byggnadsinventering, men mycket få heltäckande. Svaret från Hallands län torde ge en bra bild av situationen:

”Samtliga kommuner har kulturmiljövårdsprogram och bevarandeplaner för innerstäderna. De behöver dock nu revideras. Endast 10 % av bebyggelsen i länet är inventerad.”

Västmanlands län är ett av de få län som har angett att alla kommuner har kommuntäckande bevarandeprogram. Samtidigt påpekas det att programmen är ”mycket föråldrade”.

En snarlik bild ger en översiktlig rapport från Riksantikvarieämbetet 1993/94. Förutom tretton kommuner hade alla någon form av byggnadsinventering. Av de som saknade en sådan låg hälften i Norrlands inland och resten utgjordes av mycket små kommuner. Endast 12 % hade totalinventeringar omfattande hela kommunen medan 37 % hade totalinventeringar över delar av kommunen (normalt stadskärnan eller motsvarande). Resterande kommuner hade endast olika typer av selektiva eller översiktliga inventeringar. Flera av inventeringarna var redan 1994 förhållandevis föråldrade. Resultatet torde ännu vara giltigt då inventeringsaktiviteten under det senaste decenniet har varit förhållandevis begränsad. Enligt en Librissökning hösten 2002 har efter 1993 endast elva kommuner berörts av publicerade byggnadsinventeringar.

Kommentar och sammanfattning: Byggnadsinventeringar har i viss omfattning utförts i nästan alla kommuner, men i nära 90 % av kommunerna finns ett kvarstående inventeringsbehov. Hur omfattande detta är framgår inte av undersökningen. Inte heller framgår det vilken kvalitén utförda arbetet håller. Många av inventeringarna har utförts under sent 1970-tal och tidigt 80-tal och kan idag upplevas som starkt föråldrade. Är inventeringarna utförda som totalinventeringar och innehåller ett tillräckligt gediget faktamaterial utgör de dock en utmärkt grund för ett förnyat ställningstagande. Sammanfattningsvis kan det konstateras att ett omfattande inventeringsbehov föreligger. För att fastslå omfattningen av detta krävs en fördjupad analys.

Källor:

- Boverkets enkät till länsstyrelserna hösten 2002 angående fördjupad utvärdering av miljömålet God bebyggd miljö
- Ann-Mari Westerlind Rapport till PBL-utredningen 1993-12-10 med komplettering 1994-01-12, Riksantikvarieämbetet

A2.3.6. Skydd av kulturhistoriskt värdefulla byggnader - Lokal nivå

Indikator: I vilken mån använder sig kommunerna av möjligheten att införa rivningsförbud?

Kommentar: Då ett rivningsförbud endast skyddar byggnadens stomme, måste det kompletteras med skydds- och varsamhetsbestämmelser för att utgöra ett verksamt skydd.

Utvärdering: Av kommunerna inom sex län hade drygt hälften inte utnyttjat möjligheten att införa rivningsförbud i detaljplan eller områdesbestämmelser. 1/3 hade gjort det i 1-10 fall och färre än 1/7 något mera frekvent (färre än 100 byggnader) och endast i en kommun omfattade rivningsförbudet fler än 100 byggnader.

Undersökningen genomfördes i form av telefonintervjuer i anslutning till årsskiftet 2002/2003 och omfattade de 46 kommunerna inom Uppsala, Södermanlands Blekinge, f d Kristianstads Hallands och Västernorrlands län. Framförallt valdes län med ett begränsat antal kommuner, dock beaktades att urvalet skulle ge en viss geografisk spridning.

Undersökningen visade stora skillnader mellan länen. Lägst låg Västernorrlands och f d Kristianstads län där bara 29 respektive 31 % av kommunerna hade utnyttjat möjligheterna till rivningsförbud. Övriga län låg på 50 % och däröver med Blekinge län på 80% i topp. Inte oväntat visade svaren en stark koppling till kommunernas invånareantal. Av kommunerna med upp till 20 000 invånare hade lite drygt var fjärde utnyttjat möjligheten. I intervallet 21-40 000 invånare hade drygt 60 % arbetat med rivningsförbud och i större kommuner 70 %. Undantag fanns dock och bland de mindre kommunerna utmärkte sig Tierp genom att aktivt ha arbetat med kulturmiljöfrågor. Av de större kommunerna var Kungsbacka med 66 000 invånare den största som inte hade utnyttjat möjligheten.

Av de kommuner som tillfrågades varför de inte använde instrumentet var den vanligaste motiveringen att man inte ville drabbas av skadeståndsskyldighet. Någon angav bristande politiskt stöd respektive att man saknade resurser för det merarbete det skulle medföra. Andra angav brist på underlagsmaterial för ett sådant urval och en kommun sa sig inte ha något som förtjänade att skyddas med rivningsförbud.

Kommentar: Kommunernas farhågor att drabbas av skadeståndsskyldighet är i de flesta fall obefogad. Skadeståndsskyldighet kan fr a inträffa om byggnaden är saneringsmogen, omfattas av detaljplan med kvarstående genomförandetid eller saknar en ekonomiskt bärkraftig användning. Då rivningsförbud fr a bör införas i preventivt syfte innan byggnader förfallit, uppträder i normalfallet inte skadeståndsskyldighet. Flertalet detaljplaner upprättas idag med anledning av att någon fastighetsägare vill genomföra en förändring. I det sammanhanget finns goda möjligheter att avtala bort möjligheten att väcka skadeståndstalan.

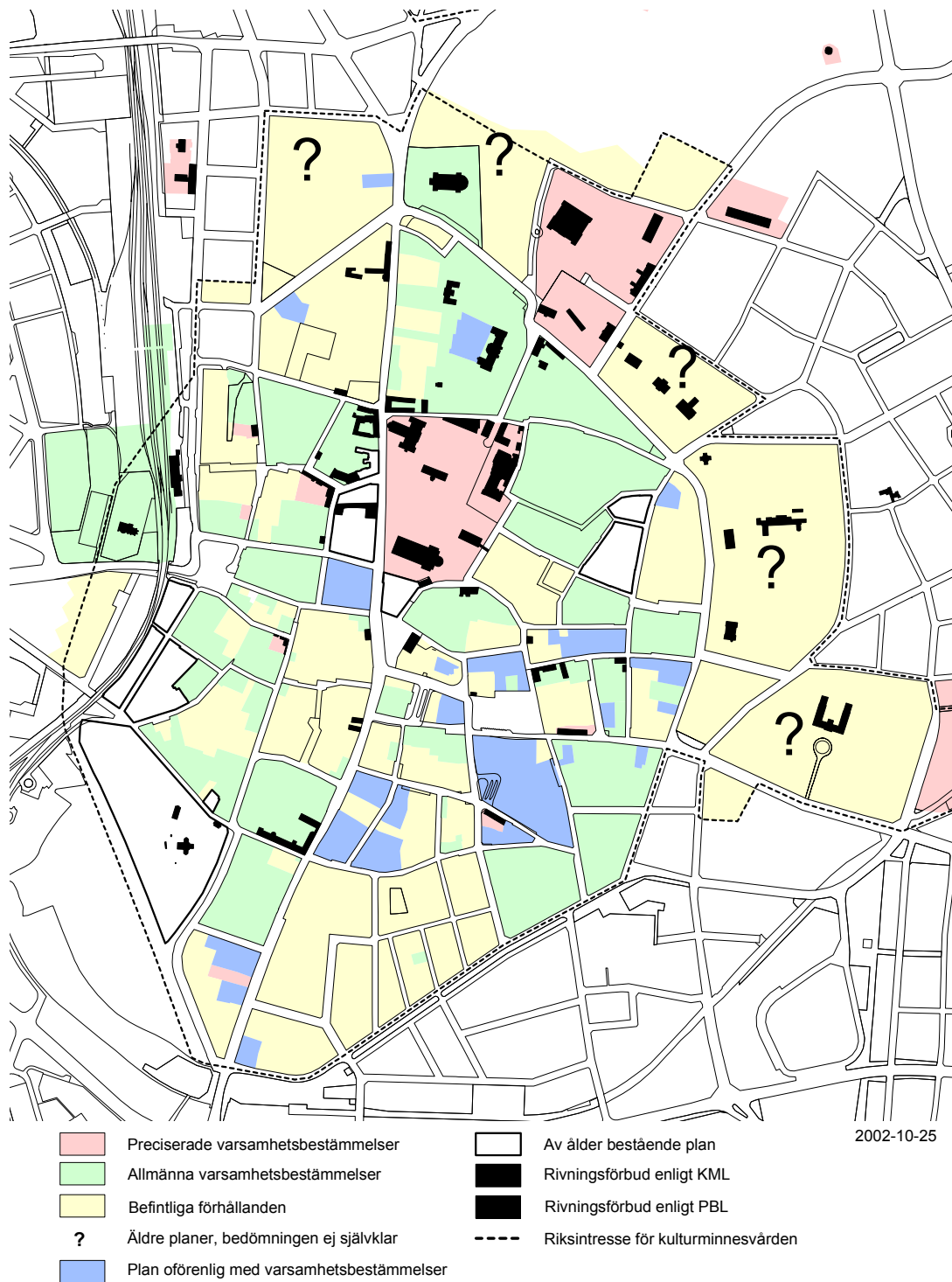
Att flertalet av de mindre kommunerna inte utnyttjade skyddsformen torde till delar hänga samman resursbrist och möjlighet att hålla en bred kompetens. En mycket subjektiv iakttagelse från in-

tervjuerna är dock att en annan väsentlig faktor tycks vara vilket engagemang för kulturmiljövården ledande tjänstemän har.

Exemplet Riksintresset Lunds stadskärna

Lunds medeltida stadskärna med några närliggande kvarter utgör ett område av riksintresse för kulturmiljövården. Området har länge uppmärksammats av kulturmiljövården vilket avspeglar sig i att 35–40 byggnader eller byggnadskomplex har byggnadsminnesförklarats. Under senare år har kommunen vid detaljplaneläggning aktivt arbetat med rivningsförbud och utöver byggnadsminnena har ca 24 objekt skyddats på detta sätt. Däremot har inga detaljplaner upprättats enbart för att skydda den värdefulla bebyggelsen. I samband med arbetet med en fördjupad översiktsplan för staden gjordes en genomgång av vilka byggnader som borde ges ett varaktigt skydd genom rivningsförbud. Uppskattningsvis rör det sig om 400-500 byggnader. En beräkning utifrån byggnadsyta ger vid handen att 21 % omfattas av rivningsförbud enligt KML och/eller PBL. Den förhållandevis höga siffran är till delar avhängig av att en del mycket stora byggnader (kyrkor och institutionsbyggnader) omfattas av rivningsförbud. En beräkning utifrån antal skyddade byggnader ger lägre siffror.

Källa: Värna och Vinna Staden – fördjupning av översiktsplanen för staden Lund 2002 och uppgifter från Stadsbyggnadskontoret.



Figur 3. Riksintresseområdet Lunds stadskärna. Planer bedömda ur ett bevarandeperspektiv. Dessutom har byggnader med åsatt rivningsförbud markerats.

A3. Konsekvenser och inverkan

Omsorgen om kulturmiljön handlar i slutändan om att säkra en god boendemiljö. Kulturarvet berikar vår livsmiljö och står för begrepp som identifikation och förankring. Insikten om en gången tids förhållande gör nutiden begripligare samtidigt som den blir mindre självklar, vilket i sin tur kan ge en beredskap att acceptera det annorlunda. Att ha perspektiv på oss själva och vårt levnadssätt ger oss underlag att värna det goda och arbeta för en förändring av det mindre goda. Människans behov av kontinuitet skall ej heller underskattas. Kulturmiljövården är ett medel att värna ett antal ej enkelt mätbara värden. Kulturmiljöns betydelse för hälsan är ej heller enkelt mätbar, men tänkvärt är att många av de områden vi av tradition har uppsökt för att rekreera oss utgörs av klassiska kulturmiljöer. Idag har även andra typer av miljöer, som t ex gamla bruksmiljöer, blivit ett rekreativsmål.

A3.1. Delmålets relation till de fem grundläggande värdena och övrig miljömål

Den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen utgör ett väsentligt element i Kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena som utgör ett av de fem grundläggande värdena.

Delmålet har också en nära koppling till bebyggelsemålen under: Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Ett rikt odlingslandskap och Storslagen fjällmiljö.

Det är dock väsentligt att betona att bebyggelsen bara är en aspekt på kulturmiljövärdet som det uttrycks i de grundläggande värdena och i "generationsmålet" under God bebyggd miljö.

A3.2. Konflikter med övriga miljömål

Giftfri miljö

Generationsmålet Flera av den traditionella byggnadsvårdens material har ifrågasatts ur miljösynpunkt. Då autenticiteten är väsentlig för kulturmiljövården, och flera av materialen tekniskt överlägsna, är de inte enkelt utbytbara.

Åtgärder: Nyttan ur kulturmiljösynpunkt måste vägas mot ämnets giftighet och spridningsrisk. Volymerna som behövs inom byggnadsvården måste sättas i relation till den totala användningen. Ämnesområdet fodrar en fördjupad analys och kunskapsuppbyggnad.

Delmålet om identifiering och sanering av förorenade områden. Många av de äldre industrierna har orsakat föroreningar vilket gör att en väsentlig del av det industrihistoriska arvet är beläget inom kontaminerade områden.

Åtgärder: Metoder som möjliggör sanering utan att bebyggelsen rivs behöver kartläggas/utvecklas. Föreligger inte spridningsrisk bör möjligheterna att slutförvara de farliga ämnena inom området prövas. Så kan kanske t ex ett kontaminerat transportörsystem plomberas istället för att demonteras.

God bebyggd miljö

Delmål 3 Buller Medför bullersaneringen åtgärder på byggnaderna, föreligger en klar risk för intressekonflikt med de kulturhistoriska värdena.

Åtgärder: I känsliga miljöer åtgärda bullerkällan. Utveckla metoder att komplettera befintliga fönster etc. för att uppnå en bullerreducering. Gör en avvägning mellan nyttan av de bullerdämpande åtgärderna och skadan på kulturvärdena.

Delmål 4 Uttag av naturgrus. Inom vissa områden med begränsad tillgång till urberg sammanfaller urbergsförekomsten till delar med områden av stort värde för kulturmiljövården.

Åtgärd: Begränsa uttaget av bergkross inom känsliga områden.

Delmål 7 Energianvändning Tidigare utförda energisparåtgärder har medfört förlust av betydande arkitektoniska-, estetiska- och kulturhistoriska värden.

Åtgärd: Energisparåtgärder måste utföras utifrån husens värden. Regler och eventuella bidrag måste utformas utifrån att byggnadernas värden skall tillvaratas.

A4. Åtgärder för att uppnå delmålet

Delmålet handlar om identifiering och långsiktigt skydd av den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen och är därmed framförallt avhängigt av statliga och kommunala myndigheters agerande. Väsentliga faktorer är regelverket, regeltillämpningen och medelstillelningen.

Förändringen av PBL 3 kap 10 § (prop 1997/98:117) genomfördes för att ge kommunerna utökade möjligheter att värna "vardagsbebyggelsens" värden. Vilket genomslag förändringen har fått i rättstillämpningen är inte entydigt, men tendensen i det senaste årets kammarrättsdomar är att förändringen har fått avsedd verkan.

I Miljöbalken (1998:808) betonas skyddet av värdefulla kulturmiljöer redan i portalparagrafen. Plan- och bygglagen (1987:10) ger ett stort utrymme för skydd av den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen, samtidigt som den lägger ett stort ansvar på kommunerna att tillvarata kulturmiljöns värden. Tendenser finns till att regelverket successivt utnyttjas i högre grad, men ännu är det långtifrån självklart att kulturmiljön ges en godtagbar behandling i t ex miljökonsekvensbeskrivningar. Flertalet av de detaljplaner som idag upprättas är förändringsinriktade. Att planer upprättas med det primära syftet att tillvarata och skydda den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen torde tillhöra undantagsfallen.

Bidrag till byggnadsvården utgår framförallt genom ett statligt anslag till kulturmiljövård, som även innefattar medel för fornminnesvård. Anslaget har varierat, men har för 2003 räknats ned jämfört med föregående år.

1999	2000	2001	2002	2003
229,1	249,6	247,0	278,9	251,7

Statligt anslag till för Bidrag till kulturmiljövården i miljoner kronor.

Varje år rivs respektive förvanskas ett antal kulturhistoriskt värdefulla byggnader. I vilken omfattning detta sker är okänt. Då delmålet endast anger en procentsats för andelen kulturhistoriskt värdefulla byggnader som skall vara skyddad, men inget basår, ökar rivningarna i praktiken möjligheterna att uppnå en måluppfyllelse.

	1997	1998	1999	2001	2002
Före 1901	2	14	8	0	70
1901-50	460	291	225	426	278
Totalt före 1951	462	305	233	426	348

Antal rivna lägenheter 1997-2001 i flerbostadshus byggda före 1951. Källa SCB: BO 21 SM 0201. Kommentar: Hur många hus som döljer sig bakom lägenhetsantalet framgår inte av statistiken. Då huvuddelen av den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen som rivs kan förmodas utgöras av en- och tvåfamiljshus och av andra kategorier än bostäder, är det tveksamt i vilken mån tabellen avspeglar situationen för kulturmiljövården.

Sammanfattningsvis pågår ett visst kontinuerligt arbete för att tillgodose delmålet. Några påtagliga satsningar för att tillgodose målet har dock inte gjorts.

B. Finns det behov av ytterligare åtgärder?

B1. Kommer vi att nå målet?

B1.1. "Den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen skall senast år 2010 vara identifierad och ett program finnas för skydd av dess värden."

Målet talar dels om *identifiering* och dels om *program för skydd*. Även om tonvikten ofta ligger på endera i olika typer av dokument, berörs dock ofta bägge aspekterna, varför det i uppföljningen inte har ansetts meningsfullt att försöka särskilja dem.

Som tidigare påpekats är kulturhistoriskt värdefull bebyggelse inget definitivt begrepp som kan avgränsas en gång för alla. Med den utgångspunkten kommer det alltid att finnas ett behov av fortsatt kunskapsuppbyggnad. Identifieringen av värdefull bebyggelse kan ske på många olika nivåer alltifrån detaljgenomgång av enskilda byggnader och deras sammanhang till mycket schematiska utpekande av vissa områden.

I samband med den fysiska riksplaneringen identifierades områden av riksintresse för kulturmiljövården och därmed borde de ur ett nationellt perspektiv värdefullaste bebyggelseområdena vara identifierade. Såväl urval som avgränsningar har dock ifrågasatts. Framförallt synes representanter för industrialismens och modernismens landskap saknas. Urvalet behöver därför ses över.

Någon samlad kunskap om den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen i Sverige finns inte. Basen till en sådan kunskapsinsamling finns dock i riksantikvarieämbetets bebyggelseregister.

När det gäller den lokala nivån har det under A2.3.2 och A2.3 5 konstateras att i stort sett alla kommuner har någon form av dokument där kulturhistoriskt värdefull bebyggelse utpekats. Mycket få bedöms dock ha aktuella, heltäckande dokument med tillräcklig detaljeringsnivå.

Skall målet någonsin kunna uppnås måste måluppfyllelsen relateras till en rimlig ambitionsnivå. Det torde inte ens vara teoretiskt tänkbart att man vid ett tillfälle skulle ha en samlad detaljkunskap om all värdefull bebyggelse i Sverige. En rimlig ambitionsnivå skulle kunna vara att alla värdefulla bebyggelsemiljöer är identifierade och deras värden översiktligt beskrivna samt att särskilt värdefulla miljöer och viktigare delar av tätorter är totalinventerade.

B1.2. "Samtidigt skall minst 25 procent av den värdefulla bebyggelsen vara långsiktigt skyddad."

Januari 2003 hade ca 2 240 byggnadsminnen och 3 511 kyrkor ett varaktigt skydd innefattande rivningsförbud. Därtill kommer de kommunalt skyddade byggnaderna (rivningsförbud enligt PBL). Hur många dessa är finns det inga siffror på, men utifrån redovisningen under A2.3.6 kan dessa skattas till 1 000–2 000 objekt. Då även byggnadsminnen kan åtnjuta rivningsförbud i plan sammanfaller dessa grupper till delar.

Hur många byggnader som bör skyddas som byggnadsminnen, är en bedömningsfråga. Enligt kulturstatistik 2000 har Riksantikvarieämbetet uppskattat att mellan 3 000 och 5 000 byggnader uppfyller kriterierna för en byggnadsminnesförklaring. Siffran är svårbedömd, men då ett stort antal byggnadskategorier saknas bland byggnadsminnena torde detta inte vara någon överskattning.

Hur många byggnader som är av det värdet att de bör skyddas genom PBL kan enbart fastslås utifrån en analys på kommunal nivå. Skattningar kan dock göras utifrån ett par parametrar. Med tanke på de synnerligen stränga kriterierna för en byggnadsminnesförklaring är det rimligt att tänka sig en relation mellan byggnadsminnena och rivningsförbud enligt PBL på mellan 1:10 och 1:100. Utifrån dagens siffror skulle det ge en nivå på 22 000–220 000 byggnader. Hur många byggnader som finns i Sverige är okänt, men en uppfattning ger Lantmäteriets bebyggelseregister som 2003-02-03 upptog drygt 3,1 miljoner byggnader. Då registret i huvudsak ej omfattar kompletbyggnader, t ex jordbrukets ekonomibyggnader, kan kanske det verkliga antalet byggnader uppskattas till 3–4 miljoner. Att mellan 1 och 10 % av dessa skulle vara av det värdet att de borde ges ett varaktigt skydd synes rimligt. Det skulle ge tal som låg högre än den tidigare uppskattningen, men ändå i samma härad.

Görs antagandet att antalet skyddsvärda byggnader ligger någonsin mitt i de angivna intervallen kan det konstateras att det faktiska skyddet klart understiger det önskvärda, även om man räknar in kyrkorna vilket synes något tveksamt. Det bristande skyddet bekräftas av att över hälften av kommunerna inte någon gång utnyttjat möjligheten av att införa skydd mot rivningar i plan.

Under A2.3.3 har det konstaterats att en överväldigande andel av de mest värdefulla miljöerna i praktiken helt saknar varje ansats till adekvat skydd. Andelen som kan anses ha ett tillräckligt skydd måste bedömas vara försumbar.

Oberoende om fokus läggs vid enskilda hus eller hela bebyggelse-

miljöer kan det konstateras att andelen skyddade byggnader ligger mycket långt ifrån den i delmålet angivna nivån. Inga tecken tyder idag på att den situationen inom en överskådlig framtid kommer att förändras.

B1.3. Sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis kan det konstateras att kravet på en identifiering av den värdefulla bebyggelsen kan nås om frågan prioriteras och ambitionsnivån inte sätts för högt. Däremot kommer inte målet att 25% av den värdefulla skall vara varaktigt skyddad att nås om inte kraftfulla åtgärder sätts in.

B2. Utvärdering åtgärdsarbetet

Sedan miljömålen fastställdes har inga specifika åtgärder vidtagits för att öka sannolikheten för en måluppfyllelse.

B3. Utvärdering av uppföljningssystemet

Delmålet tar sikte på väsentliga och relevanta förhållanden och kan ur ett större perspektiv inte anses vara för ambitiöst satt.

Det innehåller dock ett antal ej entydigt definierade begrepp, vilket har lett till att ett antal olika aktörer gjort sin uttolkning av delmålet.

Vid den här gjorda uttolkningen av delmålet har fokus lagts på att de valda indikatorerna skall fånga väsentliga och påverkbara förhållanden. Dessutom har det ansetts väsentligt att inte välja en större detaljeringsnivå än vad som krävs för att fånga de underliggande tendenserna. Enligt lagstiftningen har de enskilda kommunerna ett stort ansvar för kulturmiljövården. Därför har fokus lagts på i vilken mån åtgärder har utförts och med vilken ambitionsnivå, däremot inte på de gjorda värderingarna och bedömningarna.

Med de här gjorda uttolkningarna av delmålet bedöms en fungerande uppföljning vara genomförbar till rimliga kostnader. Dock berör delmålet i hög grad förhållanden på lokal nivå. Skall delmålet vara uppföljningsbart på annat än mycket översiktlig nivå krävs det därför att alla inblandade aktörer enas om en uttolkning av delmålet och vilka indikatorer som skall tillämpas.

Detta innebär inte att man inte i andra sammanhang kan mäta andra faktorer för att på så sätt åstadkomma ett medvetandegörande om pågående utvecklingstendenser.

B4. Vad krävs för att delmålet skall uppnås?

Central nivå:

- Analys av byggnadsminnesbeståndet för att klarlägga var luckorna finns och åtgärda dem.
- Översyn av riksintressena för att säkerställa att de avspeglar ett brett urval av kulturmiljöer.

Lokal nivå

- Identifiera vilka behov som finns av att komplettera kommunal byggnadsinventeringar, bevaringsprogram och kulturmiljöprogram samt genomföra kompletteringarna.
- Utarbeta detaljplaner och områdesbestämmelser för att säkerställa värdefulla miljöer och byggnader.

Som delmålet har definierats här finns det framförallt tre aktörer: Riksantikvarieämbetet, Länsstyrelserna och kommunerna. Väsentliga faktorer för måluppfyllelsen är regelverket, regel tillämpningen samt medelstildelningen.

B4.1 Befintligt regelverk och dess tillämpning

Enligt plan- och bygglagen (PBL) skall planläggning ske med beaktande av bl.a. kulturvärdena (PBL 2 kap 2 §). I översiktsplanen skall kommunerna redovisa hur den bebyggda miljön skall utvecklas och bevaras, samt hur riksintressena skall tillvaratas (PBL 4 kap 1 §). Enligt miljöbalkens (MB) portalparagraf skall balken tillämpas så att värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas. Enligt Miljöbalken skall även redovisa konsekvenserna för kulturmiljön.

Som synes innehåller PBL och MB redan idag höga ställda krav på ett kulturmiljöunderlag i planering. Följs dessa krav upp av länsstyrelserna och övriga instanser kan det förmodas leda till en ambitionshöjning i kommunerna.

B4.2. Förändringar i regelverket

Idag arbetar få kommuner aktivt med en bevarandeinriktad planering, vilket avspeglar sig i det bristfälliga skyddet för kulturmiljövärdena. Särskilt allvarig är situationen för de riksintressen som ligger utanför planlagt område där ej rivningslov eller bygglov för utvändig ändring erfordras

För att säkerställa områden av riksintresse för kulturmiljövården kan kommuner idag genom områdesbestämmelser införa krav på rivningslov och bygglov för utvändig förändring. Denna möjlighet har utnyttjats i mycket begränsad omfattning.

Den bristande aktiviteten är avhängig såväl bristande resurser som gjorda prioriteringar. För att förbättra situationen kan man antingen öka incitamentet eller förse kommunerna med mindre resurskrävande verktyg.

Skall delmålet uppnås krävs det därför att man i samband med den pågående PBL-utredningen analyserar i vilken mån befintliga planeringsinstrument är ägnade att tillvarata och utveckla kulturmiljöns värden. I det sammanhanget bör man överväga möjligheten för kommunerna att enklare reglera lovplikten inom vissa områden, liksom vilken lovplikt som skall gälla inom de områden kommunerna inte har tagit ställning till.

B4.3. Medelstildelning

Många mindre kommuner saknar idag resurser för att ta fram ett fullödigt kulturmiljöunderlag. Möjligheterna av ett stöd för framtagande av ett sådant underlag kan därför behöva övervägas.

En aktivare bevakning av kulturmiljövärdena i den fysiska planeringen torde i flera fall kräva en förstärkning av länsstyrelsernas kulturmiljöfunktioner.

Likaså torde en aktivare politik kring byggnadsminnena kräva personella resurser. Skall ett urval av det industrihistoriska arvet kunna ges ett långsiktigt skydd krävs sannolikt även betydande byggnadsvårdsmedel.

Boverket

Box 534, 371 23 Karlskrona
Tel: 0455-35 30 00. Fax: 0455-35 31 00
Webbplats: www.boverket.se