



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

RAPPORT 2019:22



Strategi för Boverkets arbete med kulturmiljöfrågor

Strategi för Boverkets arbete med kulturmiljöfrågor

Titel: Strategi för Boverkets arbete med kulturmiljöfrågor
Rapportnummer: 2019:22
Utgivare: Boverket, oktober, 2019
Upplaga: 50 ex
Tryck: Boverket, Karlskrona
ISBN tryck: 978-91-7563-666-5
ISBN pdf: 978-91-7563-667-2
Diarienummer: 3.4.1 3266/2017

Rapporten kan beställas från Boverket.

Webbplats: www.boverket.se/publikationer
E-post: publikationsservice@boverket.se
Telefon: 0455-35 30 00
Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats.
Den kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Förord

Boverket fick 2017 ett regeringsuppdrag om att utarbeta en vägledande strategi för Boverkets arbete med kulturmiljöfrågor. Denna rapport är Boverkets redovisning av uppdraget.

Boverkets strategi för myndighetens arbete med kulturmiljöfrågor kommer att förankras i Boverkets miljöledningssystem.

För att stärka kulturmiljöns roll i samhällsplaneringen ser Boverket att det finns ett fortsatt behov av samverkan mellan de i regeringsuppdraget utpekade myndigheterna. Men även att skapa ett gemensamt förhållningssätt till hur kulturmiljöfrågor kan integreras i processer kopplade till planering, byggande och förvaltning.

Karlskrona oktober 2019

Yvonne Svensson
stf. generaldirektör

Innehåll

Strategi för Boverkets arbete med kulturmiljöfrågor	5
1 Boverkets arbete med uppdraget	6
2 Boverkets ansvar för kulturmiljöarbete enligt lag, förordning och instruktion.....	8
Boverkets instruktion.....	8
Plan- och bygglagen och plan- och byggförordningen.....	9
Kulturmiljölagen.....	9
Förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.....	10
Förordning om miljöledning i statliga myndigheter.....	10
3 Relationen mellan PBL och de nationella kulturmiljömålen	11
4 Boverkets påverkan på kulturmiljön	12
5 Boverkets arbete med kulturmiljöfrågor	14
Kunskapsförmedling PBL	14
Uppföljning av PBL:s tillämpning.....	15
Certifiering sakkunniga kulturvärden.....	15
Boverkets byggregler	15
Inomhusmiljö, energi, tillgänglighet etc.	16
Energideklarationer	16
Riksintressen.....	17
Bostadsmarknad och bostadssociala frågor	17
Stöd och bidrag	18
Gestaltad livsmiljö, stadsutveckling och arkitektur.....	19
Digitaliseringsuppdraget.....	19
Miljömålsarbetet	20
6 Samspel och samverkan med andra aktörer för att uppnå ett effektivt kulturmiljöarbete.....	21
7 Avvägningar mot andra politikområden	23
8 Förutsättningar för ett utvecklat kulturmiljöarbete på Boverket..	24
Egen kompetens	24
Medvetenhet i organisationen	24
Förankring i Boverkets ledningssystem	25
Prioriteringsgrund inom den ordinarie verksamheten	25
Omvärldsfaktorer.....	26

Strategi för Boverkets arbete med kulturmiljöfrågor

Nedanstående sju punkter utgör Boverkets strategi för myndighetens arbete med kulturmiljöfrågor. Strategin kommer att förankras i Boverkets miljöledningssystem. Strategin kommer att följas upp inom ramen för miljöledningssystemet. Punkterna nedan kan där konkretiseras i uppföljningsbara mål och förbättringsförslag. Boverket ska:

- Ha tillgång till egen antikvarisk kompetens.
- Upprätthålla en medvetenhet på alla nivåer hos Boverkets personal om hur Boverkets arbete påverkar förutsättningarna för andra aktörers arbete med kulturmiljöfrågor.
- I Boverkets verksamheter tydliggöra vikten av kulturvärden och vilka möjligheter som finns att tillvarata dem.
- Integrera kulturmiljön i Boverkets kvalitetssäkringssystem och i Boverkets arbete med konsekvensbeskrivningar.
- I Boverkets arbete vidmakthålla den breda synen på gestaltad livsmiljö där kulturmiljö ingår som ett bärande perspektiv.
- Vidmakthålla och uppdatera temat Kulturvärden inom ramen för PBL-kunskapsbanken.
- Inom ramen för Boverkets uppföljning av plan- och bygglagens tillämpning följa upp hur kulturvärdena hanteras i olika processer och vid behov överväga eventuella insatser.

För att stärka kulturmiljöns roll i samhällsplaneringen ser Boverket att det finns ett fortsatt behov av samverkan mellan de i regeringsuppdraget utpekade myndigheterna. Men även att skapa ett gemensamt förhållningssätt till hur kulturmiljöfrågor kan integreras i processer kopplade till planering, byggande och förvaltning.

1 Boverkets arbete med uppdraget

Boverket fick 2017 ett regeringsuppdrag om att utarbeta en vägledande strategi för Boverkets arbete med kulturmiljöfrågor. Motsvarande uppdrag gick samtidigt till nio andra myndigheter.¹

Syftet med uppdraget är att myndigheterna utarbetar ett mer samlat och strategiskt förhållningssätt till hur respektive myndighets verksamhet påverkar kulturmiljön och bidrar till de nationella kulturmiljömålen. Detta för att skapa bättre förutsättningar att tillvarata den potential som kulturmiljön utgör för ett hållbart samhälle.

Av strategin ska det framgå:

- Hur myndigheternas arbete med befintliga uppgifter även bidrar till relevanta nationella kulturmiljömål (se främst avsnitt 4 och 5).
- Vilka ansvarsområden och operativa frågor inom myndigheten som berörs (se avsnitt 4 och 5).
- Hur arbetet med kulturmiljöfrågor inom respektive myndighet ska utformas och utvecklas (se avsnitt 8 och 5).
- Hur lämpliga avvägningar kan göras mot andra politikområden som myndigheten verkar inom (se avsnitt 7).
- Det samspel och den samverkan med andra aktörer som krävs för ett effektivt kulturmiljöarbete (se avsnitt 6).
- Hur kulturmiljöfrågor kan tydliggöras och uppmärksammas inom befintliga fora för att nå en bättre måluppfyllelse för respektive sektor (se avsnitt 5).

Inom ramen för arbetet med rapporten har det hållits två workshoppar med flertalet av Boverkets enhetschefer och uppdragsägare. Vid workshoparna fick respektive chef kortfattat redogöra för sin enhets ansvarsområde. Därefter fick deltagarna under respektive chefs ledning identifiera på vilket sätt verksamheten vid berörd enheten kan påverka förutsättningarna för kulturmiljön. Syftet var - förutom att göra en kartläggning av aktiviteter med relevans för kulturmiljön - att höja medvetenheten om hur olika aktiviteter kan påverka förutsättningarna för kulturmiljön även i de situationer där en sådan koppling inte är självklar.

¹ Uppdrag till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Boverket, Statens jordbruksverk, Skogsstyrelsen, Trafikverket, Tillväxtverket, Sveriges geologiska undersökning, Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket att utarbeta vägledande strategier för kulturmiljöfrågor. Ku201/101563/KL.

Boverket har även medverkat i de seminarier som Riksantikvarieämbetet har arrangerat i anslutning till regeringsuppdraget.

Arbetet med att ta fram denna rapport har letts av antikvarie Otto Ryding och bebyggelseantikvarie Suzanne Pluntke. I arbetet med workshoparna medverkade även bebyggelseantikvarie Emma Rosenblom.

2 Boverkets ansvar för kulturmiljöarbete enligt lag, förordning och instruktion

Genom Boverkets ansvar för plan- och bygglagen och miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö har Boverket ett tydligt ansvar i kulturmiljöarbetet.

Boverket har ett mycket brett ansvarsområde. I Boverkets instruktion lyfts ett antal enskilda sakområden, dit hör dock inte kulturmiljöarbete.

Boverkets arbete styrs av myndighetsförordning (2007:515) och förordning (2012:546) med instruktion för Boverket. Därtill kommer för varje år regleringsbrev och regeringsuppdrag. Även i lagar och förordningar förekommer regleringar som anger vad Boverket ska arbeta med, till exempel plan- och bygglagen (2010:900), PBL, plan- och byggförordning (2011:338), PBF, och förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden. Andra förordningar som påverkar Boverkets arbete är till exempel förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning och förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter.

Boverkets instruktion

Boverket är förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö, hushållning med mark- och vattenområden, fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelse, boende och bostadsfinansiering. Med tanke på PBL:s centrala roll för tillvaratagandet av kulturvärdena - och Boverkets uppdrag att verka för en ökad kunskap om lagstiftningen - har Boverket ett självklart ansvar inom kulturmiljöarbetet.

Boverket ska även verka för en hållbar utveckling med utgångspunkt i de sociala, ekologiska och ekonomiska dimensionerna. Den sociala dimensionen anses ofta även innefatta kulturvärden².

Boverket ska verka för att de av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålen nås och samordna uppföljningen av miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö, där en av preciseringarna avser kulturvärden i bebyggd miljö.

² Jämför till exempel Regeringens skrivelse 2001/02:172 *Nationell strategi för hållbar utveckling* och Regeringens skrivelse 2003/04:129 *En svensk strategi för hållbar utveckling*.

Boverket ska verka för en god arkitektur och en ändamålsenlig utformning av den bebyggda miljön i samhällsplanering och byggande, vilket även omfattar kulturvärden. I samband med att riksdagen 2018 antog ett nytt mål för arkitektur-, form- och designpolitiken har Boverket fått i uppdrag av regeringen att samordna det nationella arbetet med arkitektur och gestaltad livsmiljö. I arbetet inkluderar Boverket kulturmiljö, eftersom detta tillsammans med stadsbyggnad, arkitektur, form, design och konst utgör kärnan av begreppet gestaltad livsmiljö.

Boverkets instruktion innehåller ett flertal preciserade arbetsuppgifter, till exempel sektorsansvar för funktionshindersfrågor, att förvalta och redovisa kreditgarantier, verka för en omställning till ett ekologiskt uthålligt energisystem och analysera utvecklingen på bostadsmarknaden. Några uttryckliga preciseringar vad avser kulturmiljöarbete saknas i instruktionen, vilket kan påverka i vilken mån Boverket kan prioritera kulturmiljöarbete i förhållande till andra ansvarsområden inom sin verksamhet.

Plan- och bygglagen och plan- och byggförordningen

Att kulturvärden är ett allmänt intresse framgår av 3 kap. 6 § miljöbalken (1998:808), MB. Att dessa bestämmelser ska tillämpas i PBL framgår av 2 kap. 2 § PBL. I hela processen från den översiktliga planeringen till byggskedet ställs det i PBL krav på att bebyggelsens kulturvärden ska tas tillvara. I all planering ska hänsyn tas till kulturvärdena och konsekvenserna för kulturvärdena ska tydliggöras. I en detaljplan har kommunen långtgående möjligheter att skydda kulturvärdena. En förutsättning för bygglov är att befintliga byggnaders kulturvärden tas tillvara. Varsamhetskravet och förvanskningförbudet gäller generellt vid alla ändringar av byggnader oberoende av om en åtgärd kräver lov eller anmälan eller inte. Boverkets ansvar för att sprida kännedom om PBL och underlätta en enhetlig tillämpning av PBL gäller självklart även de delar som avser kulturvärdena. Utifrån PBL har Boverket även en skyldighet att följa upp tillämpningen av PBL.

Kulturmiljölagen

Enligt portalparagrafen i Kulturmiljölagen (1988:950), KML, delas ansvaret för kulturmiljön av alla. Såväl enskilda som exempelvis myndigheter ska visa hänsyn och aktsamhet mot kulturmiljön.

Förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning

Innan Boverket beslutar föreskrifter eller allmänna råd ska Boverket enligt förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning utreda konsekvenserna av förslaget. Fokus ligger på de kostnadsmissiga konsekvenserna samt konsekvenserna för företags arbetsförutsättningar och konkurrensförmåga, men även "andra konsekvenser" ska belysas. Någon ledning till vad som ska anses ingå i begreppet "andra konsekvenser" ger förordningen inte.

Förordning om miljöledning i statliga myndigheter

Enligt förordningen om miljöledning i statliga myndigheter ska Boverket ha ett miljöledningssystem som integrerar miljöhänsyn i myndighetens verksamhet. I förordningen definieras inte miljö, men om miljöbalkens miljöbegrepp används innefattas även kulturmiljön³. I förordningen anges det att miljöledningssystemet innebär att myndigheten ska ha en miljöpolicy. Miljöpolicy ska bidra till att de nationella miljö kvalitetsmålen, i vilka kulturmiljön ingår, nås.

Miljöledningssystemet ska ta hänsyn till såväl verksamhetens direkta som indirekta miljöpåverkan. Med indirekt miljöpåverkan avses en negativ eller positiv förändring i miljön som uppkommer som ett resultat av att någon annan än myndigheten vidtar en åtgärd som en följd av att myndigheten har meddelat föreskrifter eller fattat något annat beslut, gett råd, genomfört utbildning eller lämnat information.

³ Jämför till exempel proposition 1997/98:45 del 1 s. 159 och del 2 s. 6ff och 15.

3 Relationen mellan PBL och de nationella kulturmiljömålen

Den grundsyn på kulturmiljö och kulturmiljöarbete som kommer till uttryck i de nationella kulturmiljömålen stämmer väl överens med det synsätt som präglar PBL.

Enligt de nationella kulturmiljömålen ska kulturmiljöarbetet främja:

- ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas,
- människors delaktighet i kulturmiljöarbetet och möjlighet att förstå och ta ansvar för kulturmiljön,
- ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap, bildning och upplevelser, och
- en helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen.⁴

De av riksdagen beslutade målen gäller sedan 1 januari 2014. Kännetecknande för målen är den breda kulturmiljösynen och ett tydligt demokratiskt perspektiv. Målen ska styra de statliga insatserna på kulturmiljöområdet. De ska även kunna inspirera och vägleda politiken i kommuner och landsting.

Den grundsyn på kulturmiljö och kulturmiljöarbete som kommer till uttryck i de nationella kulturmiljömålen stämmer väl överens med det synsätt som präglar PBL.

I en översiktsplan ska kommunen förhålla sig till hur kulturmiljön i hela kommunen ska utvecklas och bevaras.⁵ I all planering ska hänsyn tas till stads- och landskapsbilden samt natur- och kulturvärdena på platsen. Bebyggelseområdets särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden ska skyddas.⁶ Kravet på varsamhet vid ändring av byggnader gäller alla byggnader.⁷ PBL har ett tydligt demokratiskt perspektiv och det finns ett flertal paragrafer som ska säkerställa att all planering sker i öppenhet och i dialog med medborgarna.

⁴ Kulturmiljöns mångfald Prop 2012/13:96.

⁵ 3 kap. 5 § PBL

⁶ 2 kap. 6 § PBL

⁷ 8 kap. 17 § PBL

4 Boverkets påverkan på kulturmiljön

Boverkets direkta påverkan på kulturmiljön är mycket begränsad. Den indirekta påverkan är däremot stor. Boverkets roll som förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö, hushållning med mark- och vattenområden, fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelse, boende och bostadsfinansiering påverkar i hög grad andra aktörers förutsättningar och möjligheter att arbeta med kulturmiljön.

Med den koppling som Boverkets verksamhet har till den fysiska miljön finns det mycket få, om ens något, av Boverkets verksamhetsområden som inte har någon påverkan på kulturmiljön. Påverkan är dock oftast indirekt. I flera fall är det uppenbart hur Boverkets arbete påverkar förutsättningarna för att tillvarata kulturvärdena, exempelvis myndighetens arbete med PBL. I andra fall kan det fordras en stunds eftertanke för att inse kopplingen, exempelvis Boverkets arbete med inomhusklimat.

PBL är av grundläggande betydelse för allt kulturmiljöarbete som berör den fysiska miljön. I PBL:s portalparagraf anges det att lagen bland annat syftar till att främja en samhällsutveckling med goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för såväl människor i dagens samhälle som för kommande generationer. PBL omfattar all bebyggelse i landet och värnar värden och kvalitéer i miljöer med såväl höga som låga kulturvärden. Boverkets uppdrag att sprida kännedom om PBL och verka för en korrekt, enhetlig och effektiv tillämpning av lagen är av stor betydelse för kulturmiljöarbetet.

Boverket har länge uppmärksammat brister i hur kulturvärdena hanteras i PBL-processen, inte minst på kommunal nivå. Kunskapshöjande insatser kring lagstiftningen behövs, så även att tillgången på antikvarisk kompetens ökar. Många kommuner saknar relevanta kunskapsunderlag, samtidigt som kulturvärden säkerställs juridiskt i en mycket låg omfattning.

Merparten av Boverkets arbetsuppgifter har en koppling till den fysiska miljön, om än oftast indirekt. En väsentlig aspekt av Boverkets kulturmiljöarbete är därför att tydliggöra vilka konsekvenser olika beslut och ställningstagande får för kulturmiljön.

Boverkets möjlighet att påverka förutsättningarna för kulturmiljön kan grovt delas in i fyra kategorier:

- *Påverkan på utformningen av lagar och förordningar*
Som expertmyndighet har Boverket ofta en möjlighet att inom sitt sakområde påverka utformningen av lagar och förordningar. Inom ramen för detta arbete kan Boverket tydliggöra konsekvenserna för kulturmiljön av olika förslag samt beskriva eventuella bristsituationer och behov av regelförändringar.
- *Boverkets föreskriftsrätt*
Föreskrifterna ska hålla sig inom de ramar som lagar och förordningar ger, men inom detta utrymme kan Boverket välja att i varierande grad lyfta frågor med anknytning till kulturmiljön. Även inom vilka områden Boverket väljer att utnyttja sin föreskriftsrätt kan vara av betydelse.
- *Kunskapsförmedling*
Inom ramen för sin kunskapsförmedling har Boverket stora möjligheter att påverka förutsättningarna för kulturmiljöfrågan. Detta gäller i särskilt hög grad i anslutning till det PBL-anknutna regelverket, men även inom andra sakområden.
- *Uppföljning och tillsyn*
Förutom att uppmärksamma behov av insatser kan uppföljning och tillsyn i sig ha en positiv påverkan genom att de sakområden som blir föremål för uppföljning får ökad uppmärksamhet. För kulturmiljön är framförallt uppföljningen av PBL av stor betydelse, men även tillsynen av till exempel energideklarationer kan i hög grad vara relevant.

I avsnittet ”Boverkets arbete med kulturmiljöfrågor” ges några exempel på hur Boverkets verksamhet kopplar till kulturmiljöfrågan och hur Boverket har beaktat kulturmiljön inom dem.

5 Boverkets arbete med kulturmiljöfrågor

Inom ramen för kunskapsförmedling kring PBL bedriver Boverket ett aktivt kulturmiljöarbete. I flera av de föreskrifter som har beslutats av Boverket har kulturmiljöperspektivet identifierats och beaktats. Inom Boverkets arbete med miljömål, stadsutveckling, arkitektur och gestaltad livsmiljö är kulturmiljön en väsentlig aspekt.

Kulturmiljöfrågan har även lyfts inom flera andra av Boverkets verksamhetsområden, även om det inte alltid har skett på något strukturerat och konsekvent sätt.

I texten nedan lyfts några av de verksamhetsområden som bedöms ha en stor påverkan på kulturmiljöarbetet. Dessutom tas några sakområden upp där Boverket bedriver en kontinuerlig verksamhet och där det finns en tydlig koppling till kulturmiljöfrågor. Vidare behandlas några insatser med koppling till regelgivning, men utöver det behandlas inte uppdrag av engångskaraktär.

Kunskapsförmedling PBL

PBL kunskapsbanken är Boverkets digitala handbok om PBL och den grund som myndighetens kunskapsförmedling om PBL vilar på. Inom ramen för PBL kunskapsbanken finns ett tema Kulturvärden som har tagits fram i samverkan mellan Boverket och Riksantikvarieämbetet. Syftet med tema Kulturvärden är att tydliggöra vilka styrmedel det finns för att tillvarata kulturvärden i den fysiska miljön samt att visa vilka krav PBL ställer på hanteringen av kulturvärden.

Inom ramen för Boverkets kunskapsförmedling har Boverket kontinuerligt genomfört olika aktiviteter med syftet att stärka kulturvärdena i PBL-tillämpningen. Intensiteten varierar år från år. För närvarande pågår ett arbete inom ramen för satsningen PBL-kompetens att ta fram ett utbildningspaket om kulturvärden i PBL. Det finns en stor efterfrågan på att Boverkets antikvarier ska medverka i olika utbildningar om PBL och kulturvärden, och normalt medverkar de årligen vid åtminstone ett par större konferenser.

Uppföljning av PBL:s tillämpning

Boverket har i uppdrag att årligen följa hur tillämpning av plan- och bygglagstiftningen och tillsynsarbetet utvecklas⁸. Inom ramen för denna uppföljning har Boverket inte genomfört någon aktivitet med det specifika syftet att tydliggöra hur kulturvärdena hanteras inom PBL-systemet. Boverket har dock samverkat med Riksantikvarieämbetet i de uppföljningar av PBL-systemet som Riksantikvarieämbetet har genomfört under senare år⁹.

Utvecklingsmöjlighet

Genom en aktiv uppföljning kan det klarläggas i vilken mån PBL:s bestämmelser om kulturvärden efterlevs. En uppföljning kan i sig få en positiv påverkan genom att kraven uppmärksammas, men kan även vara en grund för andra åtgärder som till exempel en utförligare vägledning. Exempelvis skulle Riksantikvarieämbetets uppföljning av hur kulturvärdena hanteras i anmälanprocessen kunna leda till slutsatsen att det finns behov av en tydligare vägledning om hur kulturvärden kan hanteras i kontrollplanen.

Certifiering sakkunniga kulturvärden

Boverket har en möjlighet att utfärda föreskrifter för certifiering av sakkunniga för att utföra kontroll enligt PBL. Ett av de sakområden Boverket har valt att utfärda certifieringsföreskrifter för är kulturvärden.¹⁰

Boverkets byggregler

Sedan 2012 innefattar Boverkets byggregler – föreskrifter och allmänna råd (BFS 2011:6), BBR, även regler om hur de tekniska egenskapskraven och utformningskraven ska tillämpas vid ändring av byggnad. Vilket utrymme det finns att anpassa kraven och göra avsteg från dem med hänvisning till byggnadens kulturvärden tydliggörs i regelverket. I BBR infördes 2016 även allmänna råd om varsamhetskravet och om vad som är en särskilt värdefull byggnad. I arbetet med reglerna om ändring av byggnad har antikvarisk kompetens kontinuerligt medverkat.

⁸ Jämför 8 kap. 19 § PBF

⁹ *Kulturvärden försvinner i byggprocessen*, Riksantikvarieämbetet 2018 och *Kulturvärden i planerings- och bygglovsprocesser - en utvärdering om kommuners förutsättningar att ta hänsyn till kulturvärden*, Riksantikvarieämbetet 2017.

¹⁰ Boverkets föreskrifter och allmänna råd (BFS 2011:15) om certifiering av sakkunniga avseende kulturvärden, KUL

Utvecklingsmöjlighet

Det finns utrymme för att arbeta vidare med och utveckla reglerna för ändring av byggnader för att förtydliga hur de tekniska egenskapskraven och utformningskraven kan tillgodoses utan att onödigtvis skada byggnadens kulturvärden.

Inomhusmiljö, energi, tillgänglighet etc.

Under årens lopp har Boverket haft ett otal olika uppdrag att ur olika aspekter förbättra den befintliga bebyggelsens egenskaper. I vilken mån kulturmiljöaspekten har integrerats i uppdragen har till viss mån varit personberoende. I ett regeringsuppdrag 2017 fick Boverket ett flerårigt uppdrag att förstärka arbetet för att nya och befintliga byggnader ska vara säkra och ha en god inomhusmiljö¹¹.

Utvecklingsmöjlighet

I samband med BETSI-undersökningen¹² ställdes ett antal frågor för att fånga upp i vilken mån bevarade kulturvärden påverkade de boendes uppfattning om den egna bostaden och om det i sin tur hade någon koppling till hälsa. Svaren i den delen har dock inte utvärderats. Att belägga i vilken mån upplevelsevärden påverkar befolkningens upplevda hälsotillstånd är relevant och bör kartläggas.

Energideklarationer

I samband med tillkomsten av energideklarationssystemet medverkade en antikvarie vid framtagandet av Boverkets föreskrifter. I föreskrifterna om energideklaration anges det att den som utför besiktningen inte får lämna sådana åtgärdsförslag som riskerar att skada de kulturhistoriska värdena i särskilt värdefulla byggnader.¹³ I föreskrifterna om certifiering av energiexpert ställs det krav att energiexperten, beroende på behörighetsnivå, ska ha kännedom respektive kunskap om hur byggnaders kulturhistoriska och arkitektoniska värden kan påverkas av olika energieffektiviseringsåtgärder¹⁴.

¹¹ Regeringsbeslut 2017-12-07 N2017/07419/PBB

¹² BETSI var en rikstäckande undersökning av bebyggelsens energianvändning, tekniska status och inomhusmiljö som genomfördes av Boverket 2007–2008. Se <https://www.boverket.se/sv/byggande/uppdrag/avslutade-uppdrag/sa-mar-vara-hus/> hämtad 2019-05-27

¹³ 4 § Boverkets föreskrifter och allmänna råd om energideklaration för byggnader, BFS 2010:6, BED

¹⁴ 6 och 7 §§ Boverkets föreskrifter och allmänna råd (BFS 2007:5) för certifiering av energiexpert, CEX

Utvecklingsmöjlighet

Boverket är tillsynsmyndighet enligt lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader. Boverket ska varje år göra en validitetskontroll av uppgifter som använts för upprättandet av energideklarationer och av de resultat som angivits i energideklarationen.¹⁵

Ur kulturmiljösynpunkt vore det relevant att följa upp hur kravet att åtgärdsförslag inte får riskera att skada sådana byggnader som är särskilt värdefulla ur kulturhistorisk synpunkt efterlevs. Likaså hur certifieringsorganen validerar att energiexperterna har kännedom respektive kunskap om hur byggnaders kulturhistoriska och arkitektoniska värden kan påverkas av olika energieffektiviseringsåtgärder.

Riksintressen

Boverket ska enligt sin instruktion verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av bestämmelserna om riksintressen enligt 3 och 4 kapitlet miljöbalken. Inom ramen för den samordningsrollen ska Boverket förhålla sig till kulturmiljövårdens riksintressen på samma sätt som andra riksintressen. Enligt förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden ska Boverket även ha uppsikten över hushållningen med de mark- och vattenområden som omfattas av 4 kap. 1-7 §§ miljöbalken.

Utvecklingsmöjlighet

Bestämmelserna i 4 kapitlet miljöbalken är avsedda att värna natur- och kulturvärdena inom de utpekade områdena. Genom att mera aktivt följa upp hur värdena inom dessa områden hanteras i planeringsprocessen kan förmodligen kulturvärdena stärkas.

Bostadsmarknad och bostadssociala frågor

De ekonomiska förutsättningarna att tillvarata kulturvärden kan även påverkas av lagar och regler inom bostadspolitikens område. Det kan gälla såväl skatteregler som till exempel bruksvärdessystemet. Andra regler som påverkar förutsättningarna att tillvarata kulturvärden är hyreslagen, med dess bestämmelser om hyresgästinflytande¹⁶, och bostadsrättslagen¹⁷.

¹⁵ Förordning (2006:1592) om energideklaration för byggnader

¹⁶ 12 kap. jordabalk

¹⁷ Bostadsrättslag (1991:614). Ett förslag i *Utredningen om stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden* (SOU 2017:31) om att stärka styrelsens möjligheter att säga nej till åtgärder som skadade byggnadens kulturvärden har dock inte genomförts.

Boverket ska följa, beskriva och analysera utvecklingen på bostadsmarknaden liksom effekterna av tillämpningen av lagar, förordningar och föreskrifter inom området. Boverket arbetar även med att utveckla metoder och ta fram vägledning och goda exempel på bostadsförsörjning och socialt hållbar stadsutveckling. Som svar på ett regeringsuppdrag om socioekonomiska aspekter av hållbar stadsutveckling tog Boverket fram en kunskapsöversikt¹⁸. Att lyfta fram en plats historia beskrivs där som en metod att stärka identiteten och självkänsla hos befolkningen i ett område. I en rapport från Boverket 2015¹⁹ beskrivs ”cultural planning” som en möjlig framgångsfaktor i arbetet med socialt utsatta bostadsområden. I rapporten nämns att Formas har pekat på kulturarvsforskningen och kulturmiljöperspektivet som en resurs i arbetet med dessa stadsdelar behöver studeras närmare. Inom Boverkets löpande verksamheten med bostadsmarknads- och bostadssociala frågor har dock kulturmiljöperspektivet inte kommit till något tydligt uttryck.

Utvecklingsmöjlighet

Som det beskrivs i de bägge rapporterna från 2010 och 2015 kan arbete med kulturmiljö vara ett sätt att bland de boende skapa ett engagemang för egna stadsdelen och därmed intresse och stolthet. Ett kulturmiljöperspektiv kan vara en framgångsfaktor i utvecklingen av exempelvis socialt utsatta områden.

Stöd och bidrag

Boverket administrerar ett antal olika stöd till åtgärder i den byggda miljön. Dessa kan ge såväl negativa som positiva konsekvenser för kulturmiljön. Stöden har andra syften än att gynna kulturmiljöarbetet, utan ska istället främja exempelvis stadsgrönska, innovation och bostadsbyggande.

Utvecklingsmöjlighet

När Boverket har rätt att utfärda tillämpningsföreskrifter till olika stöd kan det finnas ett utrymme att addera ett kulturmiljöperspektiv. Utrymmet begränsas dock ofta av de ramar som bidragsförordningarna medger. En möjlighet är då att föra in kulturmiljöperspektivet i den dialog som ofta sker omkring utformningen av bidragsförordningar. Erfarenhetsmässigt är det dock ofta svårt att få gehör för detta eftersom stöden primärt ska stödja andra sakområden.

¹⁸ Boverket *Socialt hållbar stadsutveckling – en kunskapsöversikt* Dnr: 2011-4094/2009.

¹⁹ Boverket *Attraktiva miljonprogramsområden: platskvalitet med ökad delaktighet*. Rapport 2015:20 Dnr: 367/2015.

Gestaltad livsmiljö, stadsutveckling och arkitektur

Boverket har lång erfarenhet av att arbeta med hållbar stadsutveckling. Exempelvis har Boverket på olika sätt deltagit i arbetet inom Delegationen för hållbara städer, Plattform för hållbara städer och Rådet för hållbara städer.

Våren 2018 antog riksdagen nya mål för arkitektur- form och designpolitiken²⁰. I samband med detta gav regeringen Boverket i uppdrag att bedriva ett samlat arbete med arkitektur och gestaltad livsmiljö²¹. Inom uppdraget ska Boverket ansvara för samordning, kompetensstöd och främjande insatser till offentliga aktörer på nationell, regional och lokal nivå. En ny tjänst har inrättats, Sveriges riksarkitekt. Den samverkan om kulturell och social hållbarhet inom stadsutveckling som Boverket, Riksantikvarieämbetet, Statens Konstråd och ArkDes bedrivit sen 2009 har starkt påverkat utformningen av den nya politiken.

Enligt propositionen omfattar begreppet gestaltad livsmiljö stadsbyggnad, arkitektur, form, design, konst och kulturarv. I Boverkets arbete med politikområdet ingår kulturmiljön därför som en integrerad del. Gestaltad livsmiljö och arkitektur handlar om att såväl ta tillvara och ibland ändra det som redan finns, som att skapa något helt nytt. Då krävs såväl gestaltande kunskaper som ett medvetet förhållningssätt till platsens förutsättningar, kulturhistoriska värden och värden knutna till landskapet i sig. Frågor om arkitektur och gestaltning återfinns i hela PBL-kedjan, från översiktlig planering till byggande. Det är viktigt att låta valda idéer genomsyra hela processen. Det vill säga att tidigt beskriva och ta ställning till vilka kvaliteter och värden som ska bevaras och utvecklas för att sedan, utifrån respektive plats förutsättningar, konkretisera detta i olika planeringsskeden. Därmed blir det enklare att kunna hävda gestaltande kvaliteter också i bygglovs- och genomförandeskedet.

Digitaliseringsuppdraget

Inom ramen för ett regeringsuppdrag ska Boverket verka för en enhetlig digital tillämpning av plan- och bygglagen. Uppdraget innefattar såväl framtagandet av digitala standarder och gränssnitt som frågor om digital planerings- och bygginformation och informationsflöden mellan samskilda aktörer.²²

²⁰ Politik för gestaltad livsmiljö (prop. 2017/18:110).

²¹ Uppdrag att förstärka arbetet med arkitektur och gestaltad livsmiljö (N2018/02273/SPN, N2017/03879/SPN).

²² Boverket Dnr 7261/2017.

Fortsatt arbete

Beroende på hur standardiseringen av planbestämmelser genomförs kan det påverka möjligheten att utforma bestämmelser för att värna bebyggelsens kulturvärden. Möjligheten att följa upp utvecklingen för kulturmiljön kommer att påverkas av vilka uppgifter som går att hämta digitalt. Det skulle till exempel kunna gälla antal byggnader som omfattas av olika former av skydd i detaljplan.

Vilket planeringsunderlag som görs tillgängligt digitalt kommer också att påverka vilket underlag som används i praktiken. Tillgängliggörs för kulturmiljövården relevant underlag kommer det att ha en positiv betydelse.

Miljömålsarbetet

Boverket har ett särskilt ansvar att samordna, följa upp, utvärdera och rapportera i fråga om miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö, där en av preciseringarna lyder ”Det kulturella, historiska och arkitektoniska arvet i form av värdefulla byggnader och bebyggelsemiljöer samt platser och landskap bevaras, används och utvecklas.” För att följa upp preciseringen (och tidigare delmål) har Boverket utvecklat ett antal indikatorer. Data till dessa tas fram genom miljömålsenkäten. Urvalet gjordes utifrån att indikatorerna även skulle var relevanta för Boverkets uppföljning av PBL:s tillämpning.

Utvecklingsmöjlighet

För att kunna följa utvecklingen av miljö tillståndet för kulturmiljön skulle fler insatser behöva göras. I samband med fördjupade utvärderingar av God bebyggd miljö har det gjorts vissa insatser för att skildra tillståndet för kulturmiljön. Det saknas dock resurser för en kontinuerlig uppföljning.

En stabil kulturmiljöövervakning skulle även gynna exempelvis Myndigheten för kulturanalys arbete med officiell statistik för kulturmiljöområdet och kommunernas uppföljning av kulturvärden.

6 Samspel och samverkan med andra aktörer för att uppnå ett effektivt kulturmiljöarbete

Då Boverkets arbete påverkar förutsättningarna för andra aktörers kulturmiljöarbete är samspel och samverkan med en grundförutsättning. Boverket samarbetar med aktörer på nationell, regional och lokal nivå.

Inledningsvis har det konstaterats att Boverkets roll inom kulturmiljöarbetet ligger i att myndigheten påverkar förutsättningarna för andras arbete med kulturmiljön. Därmed är det också sagt att samspel och samverkan med andra aktörer är en förutsättning för Boverkets arbete.

Samverkan med andra centrala verk

Boverket har en nära och kontinuerlig samverkan med Riksantikvarieämbetet i en lång rad frågor. Tema kulturvärden på PBL kunskapsbanken togs fram som ett samverkansprojekt mellan de bägge myndigheterna. När det gäller uppföljning av PBL:s tillämpning har Boverket ett brett ansvarsområde där kulturmiljön är ett av flera angelägna sakområden som inte alltid kan prioriteras. Ett exempel på samverkan är då när Riksantikvarieämbetet utifrån sitt ansvar gör en uppföljning av hur kulturvärden hanteras inom bygglovs- och anmälanprocessen och Boverket stöttar genom sin systemkunskap om PBL.²³

Regeringen har gett Boverket i uppdrag att bedriva ett samlat arbete med arkitektur och gestaltad livsmiljö. I uppdraget ingår att samordna de insatser Boverket, Statens centrum för arkitektur och design, Riksantikvarieämbetet och Statens konstråd gör för att främja det långsiktiga arbetet med arkitektonisk kvalitet och omsorgsfullt gestaltade livsmiljöer.

Boverket ingår sedan december 2017 i Rådet för hållbara städer, som ska verka för att genomföra regeringens politik för hållbar stadsutveckling. Ett kansli kopplat till Rådet för hållbara städer har inrättats på Boverket. Boverket ingår också i Miljömålsrådet, som är plattformen för att nå Sveriges miljömål.

Det finns även exempel på samverkan med andra centrala verk med tydlig bäring på kulturmiljön. Ett exempel är Boverkets medverkan i Energimyndighetens programråd Spara och Bevara²⁴.

²³ Kulturvärden försvinner i byggprocessen, Riksantikvarieämbetet 2018.

²⁴ <http://www.sparaochbevara.se/> hämtad 2019-05-20.

Samverkan med länsstyrelser

Boverket har ett väl utvecklat samarbete med länsstyrelserna om utbildning, kunskapsspridning och uppföljning kring PBL. Kulturvärden och kulturmiljöer ingår som en naturlig del i denna samverkan. Ett aktuellt samverkansprojekt är det arbete som för närvarande pågår för att ta fram ett utbildningspaket om PBL och kulturvärden. Arbetet sker inom ramen för PBL-kompetens.

Boverket har även haft ett samarbete med RUS - Länsstyrelsernas samverkan omkring miljömålsuppföljning - och Riksantikvarieämbetet i arbetet med indikatorer inom miljömålssystemet. Under 2018 och 2019 har Boverket, RUS och Riksantikvarieämbetet genomfört en serie skype-seminarier med länsstyrelserna kring uppföljningens nyttor.

I Boverkets uppdrag om arkitektur och gestaltad livsmiljö ingår att stödja länsarkitekterna, eller motsvarande funktion på länsstyrelserna, i deras arbete med arkitektur- och gestaltningsfrågor. I arbetet ingår att regelbundet samla landets länsarkitekter för kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte. Här deltar även företrädare för länsstyrelsernas kulturmiljöenheter.

Samverkan med kommuner, privata sektorn och civilsamhället

Samverkan med kommuner, privata sektorn och civilsamhället sker normalt genom företrädare för olika typer av bransch- och intresseorganisationer som till exempel Sveriges kommuner och landsting (SKL). Representanter från kommuner eller enskilda företag ingår frekvent i referensgrupper knutna till olika projekt.

Inom sitt arbete med arkitektur och gestaltad livsmiljö har Boverket ansvar för samordning, kompetensstöd och främjande insatser till offentliga aktörer på nationell, regional och lokal nivå. Samverkan kommer på sikt att även omfatta privata sektorn och civilsamhället.

7 Avvägningar mot andra politikområden

Boverkets direkta påverkan på kulturmiljön är mycket begränsad, vilket gör att avvägningen mellan olika politikområden sällan eller aldrig aktualiseras i situationer där åtgärden får en direkt påverkan på kulturmiljön.

När Boverket i olika utredningsuppdrag gör avvägningar mellan olika sakområden grundas de normalt på den styrning Boverket får från regeringen. Ett exempel är de uppdrag Boverket har fått att föreslå ytterligare bygglovsbefriade åtgärder.

I konsekvensutredningar prioriteras de områden som anges i Boverkets instruktion att Boverket särskilt ska beakta. Vid regelgivning prioriteras även de områden som finns utpekade i Förordning om konsekvensutredning vid regelgivning. Boverket har dock ambitionen att anlägga ett brett perspektiv i sina konsekvensutredningar och därför lyfts ofta till exempel konsekvenser för kulturmiljön.

När det gäller sakinnehållet i till exempel Boverkets vägledning om tillämpningen av PBL så ska eventuella prioriteringar mellan olika politikområden grundas på det som framgår av lag och förordning. Motsvarande gäller arbetet med Boverkets föreskrifter.

Inom vilka sakområden Boverket väljer att ta fram fördjupade vägledningar, satsa på kunskapsspridning eller genomföra tillsyn/uppföljning kan i sig anses vara en prioritering mellan olika politikområden. Till delar styrs detta av regleringsbrev och olika regeringsuppdrag. När det gäller kunskapsförmedling kan det konstateras att Boverket har valt att ta fram ett relativt omfattande material omkring kulturvärden, bland annat i form av temat Kulturvärden på PBL kunskapsbanken. När det gäller tillsyn/uppföljning har kulturmiljön främst uppmärksammats inom ramen för Boverkets arbete med miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö.

En annan typ av prioritering är att Boverket alltid har valt att ha tillgång till egen antikvarisk kompetens.

8 Förutsättningar för ett utvecklat kulturmiljöarbete på Boverket

För att Boverket ska kunna fortsätta bedriva och utveckla ett starkt kulturmiljöarbete krävs:

- Tillgång till egen antikvarisk kompetens.
- Medvetenhet inom alla sakverksamheter om hur deras ämnesområde påverkar förutsättningarna för kulturmiljön.
- Förankring i Boverkets ledningssystem.
- Prioriteringsgrund inom den ordinarie verksamheten.
- Ett tydligt uppdrag.
- Förståelse för påverkan av en tvärspektoriell omvärld.

Egen kompetens

En grundläggande förutsättning för Boverkets arbete med kulturmiljöfrågor är att Boverket har tillgång till egen kompetens inom sakområdet. Sedan tillkomsten av Boverket 1988 har myndigheten haft tillgång till egen antikvarisk kompetens. För närvarande har Boverket två tjänster som antikvarier. Bägge har ett brett verksamhetsfält, vilket skapar möjligheter att integrera kulturmiljöperspektivet i andra sakområden. Därutöver finns det tre personer med andra arbetsuppgifter, men som har en utbildningsbakgrund som bebyggelseantikvarier. Även bland Boverkets arkitekter finns det personer i vars utbildning det ingår moment om kulturvården.

Medvetenhet i organisationen

Inom ramen för detta regeringsuppdrag genomfördes workshopar med flertalet av Boverkets enhetschefer och uppdragägare om hur verksamheten inom deras ansvarsområden påverkade förutsättningarna för kulturmiljön. I en del fall var sambanden tämligen uppenbara, i andra fall fodrades det en del diskussion och eftertanke för att se sambanden. Sammantaget ökade workshoparna gruppens förståelse för hur olika delar i verksamheten hänger samman med kulturmiljöarbetet. Ska kulturmiljöperspektivet vara en integrerad del av de olika arbetsprocesserna krävs det en medvetenhet såväl på chefsnivå som hos den enskilde medarbetaren om hur deras ansvarsområden påverkar förutsättningarna för kulturmiljön.

Förankring i Boverkets ledningssystem

Boverket har ett ledningssystem där ett antal olika processer har identifierats. För arbetet med kulturmiljön är det bland annat 3.2 *Ta fram/ändra regler* och 3.4 *Följa, utvärdera och redovisa* som är relevanta.

För processen 3.2 *Ta fram/ändra regler* finns tre stöddokument för jämställdhet, miljö och hälsa samt tillgänglighet och användbarhet. Inget av dem har någon bäring på kulturmiljön. Arbetet ska även följa förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Förordningen har fokus på reglernas kostnadsmässiga konsekvenser och konsekvenserna för företag, men även ”andra konsekvenser” ska utredas. Regler inom de områden där Boverket har bemyndigande kan ofta få stora konsekvenser för möjligheterna att värna kulturvärdena. Ofta har de också beaktats i Boverkets arbete med regelgivning. Det är dock önskvärt att det entydigt framgår av processbeskrivningen att så ska ske.

För processen 3.4 *Följa, utvärdera och redovisa* finns en stödjande checklista. Enligt denna ska konsekvenserna för barn, ungdomar och äldre, integration och boendesegregation, folkhälsa och jämställdhet samt miljökvalitetsmålen beaktas. Miljökvalitetsmålen omfattar även kulturmiljön, och därmed ska även konsekvenserna för kulturmiljön beaktas. Det hade underlättat för handläggarna om checklistan hade listat de relevanta miljökvalitetsmålen, och kanske särskilt de olika aspekter som ingår i miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö, som Boverket har ett särskilt ansvar för.

I enlighet med förordning om miljöledning i statliga myndigheter har Boverket i januari 2019 beslutat en miljö- och hållbarhetspolicy²⁵. I anslutning till den har det beslutats om mål och handlingsplan för miljöledning 2019²⁶. I policyn har inte kulturmiljön identifierats som en del i Boverkets miljöarbete. Då miljöbalkens miljöbegrepp även innefattar kulturmiljön bör kulturmiljöaspekten integreras i Boverkets miljö- och hållbarhetspolicy.

Prioriteringsgrund inom den ordinarie verksamheten

Boverket är en myndighet med många olika ansvarsområden. Det gäller såväl inom kunskapsförmedling som inom tillsyn och uppföljning. Genom att ha kännedom om var i samhället det finns brister i hanteringen av kulturvärden, och låta den kunskapen vara en grund vid prioriteringen mellan olika möjliga insatsområden inom den ordinarie verksamheten,

²⁵ Boverkets miljö- och hållbarhetspolicy. Dnr 7932/2018.

²⁶ Boverkets mål och handlingsplan för miljöledning år 2019. Dnr 6425/2018.

kan Boverkets kulturmiljöarbete stärkas. Exempel på detta har getts ovan under rubrikerna ”Utvecklingsmöjligheter” i avsnittet ”Boverkets arbete med kulturmiljöfrågor”.

Omvärldsfaktorer

I det föregående har det redogjorts för sådant som Boverket har rådighet över, men det finns även andra förhållanden som påverkar Boverkets förutsättningar för att bedriva ett aktivt kulturmiljöarbete.

Ett tydligt uppdrag

I Boverkets instruktion finns ett antal tydligt preciserade arbetsuppgifter, till exempel är Boverket sektorsmyndighet för funktionshinderfrågor. Boverkets ansvar för kulturmiljöfrågor är däremot indirekt uttryckt och kan främst härledas ur Boverkets ansvar i förhållande till PBL och miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. Detta påverkar i vilken mån Boverket kan prioritera arbetet med kulturmiljöfrågor i förhållande till andra arbetsuppgifter.

En tvärssektoriell omvärld

Boverket är en utpräglad tvärssektoriell myndighet där det ligger i myndighetens uppdrag att inte driva en fråga i taget, utan att i varje enskild aktivitet beakta en mängd olika aspekter - däribland konsekvenser för kulturvärdena. För att få genomslag för ett sådant synsätt krävs det dock att även mottagaren av Boverkets leveranser, oberoende av om det handlar om kunskapsförmedling eller uppdrag, är beredd att anlägga ett motsvarande tvärssektoriellt synsätt. Så är inte alltid fallet i en omvärld som till delar präglas av enfrågediskussioner.

