

Utlåtande 2016:92 RI (Dnr 313-602/2014)

Hanteringsordning för stadens synnerligen värdefulla byggnader inom fastighetsnämndens bestånd

Ersätter "Byggnadsminnesförklaring – Policy för Stockholms stads egna byggnader" (Dnr 403/92)

Förslag från fastighetsnämnden och kulturnämnden

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Hanteringsordning för stadens synnerligen värdefulla byggnader inom fastighetsnämndens bestånd antas i enlighet med bilaga 2 till utlåtandet.
2. Hanteringsordning för stadens synnerligen värdefulla byggnader ersätter "Byggnadsminnesförklaring - Policy för Stockholms stads egna byggnader" (Dnr 403/92) och gäller från och med att beslutet vunnit laga kraft.

Föredragande borgarrådet Karin Wanngård anför följande.

Ärendet

Fastighetsnämnden och kulturnämnden föreslår gemensamt en hanteringsordning som syftar till att fastställa vårdprogram för skyddsvärda byggnader ägda av Stockholms stad. Det nuvarande stadsövergripande styrdokumentet "Byggnadsminnesförklaring - Policy för Stockholms stads egna byggnader" har blivit obsolet och ersätts därför med den föreslagna hanteringsordningen för fastighetsnämndens blåklassade fastigheter.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, kyrkogårdsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, Stockholms Stadshus AB och Länsstyrelsen i Stockholms län.

Stadsledningskontoret anser att vårdprogram underlättar de synnerligen värdefulla byggnadernas förvaltning och bidrar till en samsyn mellan förvaltare och hyresgäster om fastigheternas möjligheter och begränsningar.

Kyrkogårdsnämnden finner det arbete som genomförts av kulturförvaltningen och fastighetskontoret med framtagande av vårdprogram inspirerande och som en god vägledning för hur kyrkogårdsnämnden tar fram vårdplaner för sina anläggningar.

Stadsbyggnadsnämnden bedömer att förslaget till ny hanteringsordning är bra vad gäller vårdprogram, men att det inte utan justeringar kan fungera för alla blåklassade fastigheter som staden äger. Nämnden menar att remissförslaget främst är framtaget med avseende på sådana fastigheter som fastighetsnämnden förvaltar och det är inte klarlagt om samma hanteringsordning kan gälla för övriga av stadens fastigheter.

Stockholms Stadshus AB anser att ärendet inte har beretts med hänsyn till bolagens volymer och förutsättningar. Koncernledningen menar att hanteringsordningen för stadens synnerligen värdefulla byggnader kan godkännas för tillämpning för fastighetsnämndens fastigheter, men inte för Stockholms Stadshus AB-koncernens bolags fastigheter.

Länsstyrelsen i Stockholms län är positiv till att Stockholms stad har tagit fram en hanteringsordning för de synnerligen kulturhistoriskt värdefulla fastigheterna i stadens ägo men ser detta som ett kommunalt inriktningsdokument i enlighet med plan- och bygglagen (PBL).

Mina synpunkter

Att vårda vårt gemensamma kulturarv genom att bedöma det kulturhistoriska värdet på stadens byggnader och se till att framtidens stockholmare får ta del av dessa är en angelägen och viktig uppgift. Genom att upprätta skyddsföreskrifter och kombinera dessa med vårdprogram förenklas hanteringen av dessa byggnader samtidigt som förvaltningen av dem kvalitetssäkras. Det är viktigt att länsstyrelsen har varit delaktig i detta arbete och ställer sig positiv till denna handlingsordning som på många sätt förenklar och kvalitetssäkrar arbetet med att skydda stadens synnerligen värdefulla

byggnader för framtida generationer. Utöver detta kommer, i enlighet med den avsiktsförklaring som slutits med Länsstyrelsen i Stockholms län, samråd ske årligen kring vilka av stadens byggnader med synnerligen kulturhistoriskt värde som bör kompletteras med byggnadsminnesförklaring. Det är enbart de synnerligen värdefulla fastigheterna i fastighetsnämndens bestånd som kommer att beröras av hanteringsordningen.

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Hanteringsordning för stadens synnerligen värdefulla byggnader inom fastighetsnämndens bestånd

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden Joakim Larsson och Cecilia Brinck (båda M) och borgarrådet Lotta Edholm (L) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

Den föreslagna hanteringsordningen ska omfatta hela stadens bestånd av synnerligen värdefulla byggnader inklusive de fastigheter som staden idag äger genom sina egna bolag.

När Stockholms nuvarande policy för byggnadsminnesförklaring antogs var det tydligt att stadens bolag rekommenderades att agera enligt samma principer för att skydda de unikt värdefulla byggnaderna i stadens ägo.

Vi anser att det är bra att en ny hanteringsordning tagits fram, men att det är synnerligen olämpligt att göra skillnad på den hantering som ska gälla beroende på om de ägs av en viss förvaltning eller ett visst, av staden ägt, bolag. De synnerligen värdefulla byggnader staden har rådighet över är lika viktiga att förvalta med ansvar oavsett i vilken juridisk form staden äger dem.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Hanteringsordning för stadens synnerligen värdefulla byggnader inom fastighetsnämndens bestånd antas i enlighet med bilaga 2 till utlåandet.
2. Hanteringsordning för stadens synnerligen värdefulla byggnader ersätter ”Byggnadsminnesförklaring - Policy för Stockholms stads egna byggnader” (Dnr 403/92) och gäller från och med att beslutet vunnit laga kraft.

Stockholm den 1 juni 2016

På kommunstyrelsens vägnar:
K A R I N W A N N G Å R D

Ulrika Gunnarsson

Reservation anfördes av Joakim Larsson, Cecilia Brinck, Dennis Wedin, Johanna Sjö och Markus Nordström (alla M) och Lotta Edholm (L) med hänvisning till Moderaternas och Liberalernas gemensamma reservation i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande gjordes av Jonas Naddebo (C) och Erik Slottnér (KD) med hänvisning till Moderaternas och Liberalernas gemensamma reservation i borgarrådsberedningen.

Ärendet

Stockholms stad äger ett stort antal kulturhistoriskt mycket värdefulla byggnader. Flera av dem utgör symbolbyggnader för hela landet och är viktiga att bevara för kommande generationer. I december 1992 träffades en överenskommelse i form av en policy mellan Stockholms stad och Länsstyrelsen i Stockholms län om synen på byggnader i stadens ägo som skulle kunna komma ifråga för byggnadsminnesförklaring och en lista upprättades över de byggnader det gällde. Sedan dess har ett antal byggnadsminnesförklaringar genomförts i enlighet med policyn, men huvuddelen av byggnaderna på listan ligger kvar som öppna ärenden hos länsstyrelsen.

Under de dryga 20 år som har gått sedan policyn antogs har en hel del förändringar skett inom området, varför policyn nu behöver ersättas med en uppdaterad och förenklad hanteringsordning.

Genom att upprätta skyddsföreskrifter på sedvanligt sätt och kombinera dessa med vårdprogram, i vilka det anges vad som är väsentligt för byggnaden, förenklas hanteringen av dessa byggnader samtidigt som förvaltningen av dem kvalitetssäkras. Staden har en kvalificerad fastighetsförvaltning som även har tillgång till den kompetens som finns på Stadsmuseet, vilket möjliggör ett sådant förfarande.

Stadsmuseets uppgift i Stockholms stad är att se till att människor i framtiden kan ta del av vårt gemensamma kulturarv, bland annat genom att bedöma det kulturhistoriska värdet på stadens byggnader. Fastighetskontoret och Stadsmuseet har samrátt med länsstyrelsen kring vårdprogrammets innehåll i syfte att kunna använda dessa som underlag även för länsstyrelsens eventuella byggnadsminnesförklaringar. Länsstyrelsen anser att vårdprogrammen utgör ett fungerande underlag.

Fastighetsnämnden

Fastighetsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 8 april 2014 följande.

1. Godkänna föreslagen hanteringsordning för synnerligen värdefulla byggnader i stadens ägo i enlighet med kontorens gemensamma tjänsteutlåtande.
2. Hemställa hos kommunfullmäktige att anta hanteringsordning för synnerligen värdefulla byggnader i stadens ägo.

Särskilt uttalande gjordes av Sebastian Wiklund (V), *bilaga 1*.

Kulturnämnden

Kulturnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 8 april 2014 följande.

1. Godkänna föreslagen hanteringsordning för synnerligen värdefulla byggnader i stadens ägo i enlighet med kontorens gemensamma tjänsteutlåtande.
2. Hemställa hos kommunfullmäktige att anta hanteringsordning för synnerligen värdefulla byggnader i stadens ägo.

Särskilt uttalande gjordes av Ann Mari Engel (V) och Mats Berglund (MP), *bilaga 1*.

Fastighetskontorets och kulturförvaltningens gemensamma tjänsteutlåtande daterat den 18 mars 2014 har i huvudsak följande lydelse.

Bakgrund

Stockholms stad äger ett stort antal kulturhistoriskt mycket värdefulla byggnader. Flera av dem utgör symbolbyggnader för hela landet och är viktiga att bevara för kommande generationer.

I december 1992 träffades en överenskommelse i form av en policy mellan Stockholms stad och Länsstyrelsen i Stockholm om synen på byggnader i stadens ägo som skulle kunna komma ifråga för byggnadsminnesförklaring och en lista upprättades över de byggnader det gällde. Sedan dess har ett antal byggnadsminnesförklaringar genomförts i enlighet med policyn, men huvuddelen av byggnaderna på listan ligger kvar som öppna ärenden hos Länsstyrelsen. Under de dryga 20 år som har gått sedan policyn antogs har en hel del förändringar skett inom området, varför policyn nu behöver ersättas med en uppdaterad och förenklad hanteringsordning.

Genom att upprätta skyddsföreskrifter på sedvanligt sätt och kombinera dessa med vårdprogram, i vilka det anges vad som är väsentligt för byggnaden, förenklas hanteringen av dessa byggnader samtidigt som förvaltningen av dem kvalitetssäkras. Staden har en kvalificerad fastighetsförvaltning som även har tillgång till den kompetens som finns på Stadsmuseet, vilket möjliggör ett sådant förfarande.

Stadsmuseets uppgift i Stockholms stad är att se till att framtiden kan ta del av vårt gemensamma kulturarv, bland annat genom att bedöma det kulturhistoriska värdet på stadens byggnader. Fastighetskontoret och Stadsmuseet har samrått med Länsstyrelsen kring vårdprogrammets innehåll i syfte att kunna använda dessa som underlag även för Länsstyrelsens eventuella byggnadsminnesförklaringar. Länsstyrelsen anser att vårdprogrammen utgör ett fungerande underlag.

Vårdprogram

Under de senaste åren har fastighetskontoret i samråd med Stadsmuseet på prov arbetat fram vårdprogram för några av stadens byggnader. Programmen fungerar som en komplettering till gällande skyddsföreskrifter och förutom att beskriva byggnadens kulturhistoriska värden syftar de till att tydliggöra mål för förvaltningen av respektive byggnad.

Genom programmen förenklas planeringen och prioriteringen av förvaltningsåtgärderna och en förutsägbarhet i förvaltningen skapas. Dessutom kan dialogen mellan ägare/förvaltare och hyresgäst/brukare underlättas av att det skapas en tydlighet kring byggnadens förutsättningar. Programmen möjliggör även att beslut i en förändringsprocess kan fattas i ett tidigare skede. Sammantaget ger detta en grund för en god löpande förvaltning, något som är absolut avgörande för en byggnads fortbestånd oavsett skyddsform och kulturhistorisk status.

Vårdprogram avses tas fram för samtliga synnerligen värdefulla byggnader i stadens ägo och även revideras vid förändringar. Vårdprogrammets omfattning och detaljeringsgrad anpassas efter det aktuella objektets karaktär.

När staden har behov att göra något i en byggnadsminnesförklarad finns information i vårdprogrammet som underlag för beslut. Även vid framtida bygglovsärenden kommer vårdprogrammen utgöra en del av underlaget.

Vårdprogrammen kan användas som underlag för beslut av både staden och Länsstyrelsen.

Vad lagen anger

Den fysiska samhällsplaneringen regleras i Plan- och bygglagen (PBL) och det är kommunerna som ansvarar för planeringen. I PBL är *varsamhet* ett ledord då det gäller förändringar av byggnader. Ett syfte med att vara varsam är att behålla det som är unikt och karakteristiskt för en byggnad och dess omgivande miljö. Kravet gäller oavsett ålder på byggnaden.

I Stockholm finns många byggnader som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt och som därför enligt PBL inte får förvanskas. Det innebär att dessa byggnaders såväl yttre som inre karaktär ska bevaras. Byggnadernas kulturhistoriska värde bedöms av Stadsmuseet och redovisas i förteckning och på särskilda klassificeringskartor.

Med stöd av PBL kan kommunerna i en detaljplan genom skyddsbestämmelser precisera de krav som ställs vid förändring av bevarandevärda byggnader så att inte värden går förlorade. Dessa regler anges i olika typer av användningsbestämmelser, där ett stort Q anger en fri användning av bygganden så länge de kulturhistoriska värdena tillvaratas.

Byggnadsminnesförklaring innebär det starkaste skyddet för enskilda byggnader och byggnadsmiljöer. En sådan förklaring grundar sig på Kulturmiljölagen (SFS 1988:950). Det är staten, via Länsstyrelsen, som ansvarar för byggnadsminnen.

Vårdprogrammet fungerar som beslutsunderlag för PBL och kan även användas för beslut enligt Kulturmiljölagen.

Nedan beskrivs en ny och förenklad hanteringsordning av synnerligen värdefulla

byggnader i stadens ägo, vars syfte är att säkerställa en god förvaltning och skydd av dessa byggnader. Den föreslagna hanteringsordningen ersätter stadens tidigare policy, daterad 1992-11-09.

Hanteringsordning för stadens synnerligen värdefulla byggnader

För alla kulturhistoriskt synnerligen värdefulla (blå på Stadsmuseets klassificeringskarta) byggnader i stadens ägo ska vårdprogram utarbetas. Stadsmuseet är ett stöd i prioriteringarna och en kvalitetsgarant när programmen utarbetas.

Staden ska verka för den flexibla användningsbestämmelsen Q och ny detaljplan ska utarbetas för de aktuella byggnaderna, där vårdprogrammet utgör en del av planhandlingarna.

Generellt gäller att såväl skyddsbestämmelser enligt kulturminneslagen, som skyddsbestämmelser enligt PBL:

- Ska utformas så att det är tekniskt och ekonomiskt möjligt att bevara och vårda bebyggelsen.
- Ej skall göras mer detaljerade än vad som är oundgängligen nödvändigt.

Vid eventuell försäljning av synnerligen värdefulla byggnader (tomrättsupplåtelse eller försäljning av fastighet) eller vid försäljning av bolag med sådan bebyggelse utgör planbestämmelserna skydd för byggnadernas bevarande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, kyrkogårdsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, Stockholms Stadshus AB och Länsstyrelsen i Stockholms län.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 7 juli 2014 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret uppfattar att ett vårdprogram är ett styrdokument för underhåll och utveckling av en fastighet. Det underlättar byggnadens förvaltning och bidrar till en samsyn mellan förvaltare och hyresgäster om fastighetens möjligheter och begränsningar. Ett vårdprogram belyser såväl det historiska perspektivet som den befintliga statusen och identifierar fastighetens kulturhistoriska värde så att långsiktiga mål för bygganden kan formuleras.

Ett första vårdprogram gjordes för Stadsmuseet för några år sedan. Sedermera togs vårdprogram fram för stadshuset, börshuset och stadsbiblioteket. Fastighetskontoret och Stadsmuseet arbetade i samråd fram ett arbetssätt för kommande vårdprogram som också togs av både fastighets- och kulturnämnden. Länsstyrelsen har bekräftat att

metoden skulle kunna förenkla hanteringen om en byggnadsminnesförklaring blir aktuell. Stadsledningskontoret konstaterar att Stockholm stad har cirka 40 byggnader som bör ha vårdprogram.

Av de byggnader som på ett direkt sätt omfattas av policyn från 1992 har endast ett fåtal fått ett formellt skydd. Stadsledningskontoret uppfattar därmed att policyns styrande funktion har varit och är begränsad. Det är därför stadsledningskontorets uppfattning att policyn bör utgå som styrdokument från och medan 1 januari 2015 samt att den föreslagna hanteringsordningen som ersätter policyn godkänns.

Kyrkogårdsnämnden

Kyrkogårdsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 21 maj 2015 följande.

Nämnden beslutar att överlämna utlåtandet som svar på remissen.

Kyrkogårdsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 7 maj 2015 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen välkomnar riktlinjer i enlighet med en hanteringsordning för stadens synnerligen värdefulla byggnader. Det råder dock en viss otydlighet i vad mån den framtagna hanteringsordningen även ska omfatta fastighetsbestånd inom alla stadens förvaltningar och bolag. Det är dock värdefullt att kyrkogårdsnämnden får yttra sig kring förslaget eftersom nämnden ansvarar för en mängd anläggningar med mycket höga kulturella värden. Det gäller inte minst de begravningskapell som finns på världsarvet Skogskyrkogården.

Önskvärt med samordning av klassningen med Länsstyrelsen

Av de 11 begravningsplatser som kyrkogårdsnämnden ansvarar för är 5 st ”blåklassade” i sin helhet. (Råcksta begravningsplats, Skogskyrkogården, Sandsborgskyrkogården (utom expeditionsbyggnaden), Västberga begravningsplats och Galärvarvskyrkogården. Därutöver klassas Bromma kyrkogård och Spånga kyrkogård som kulturhistoriskt värdefulla miljöer enligt Stadsmuseets klassificering. Dock saknas Brännkyrka, Hässelby och Strandkyrkogården på Stadsmuseets klassificeringskarta, varav åtminstone Brännkyrka kyrkogård får anses utgöra en mycket värdefull kulturmiljö. Inte minst mot bakgrund av att man här finner en av Stockholms äldsta kyrkomiljöer med en ålderdomlig prägel med gravkullar på den äldre delen och med en trädkrans runt kyrkan planterad av Årstafrun, Märta Helena Reenstierna. Därför bör en översyn av klassificeringen ske.

Samordning bör också ske med Länsstyrelsen kring klassificeringen med anledning av att alla stadens begravningsplatser (utom Strandkyrkogården) omfattas av Kulturmiljölagens 4 kapitel. Detta innebär att alla förändringar inom begravningsplatserna behöver tillstånd från Länsstyrelsen innan genomförande.

Skogskyrkogården både Riksintresse och Unesco världsarv.

Därutöver utgör Skogskyrkogården ett riksintresse för kulturmiljövården enligt 2 kap 6§ MB. Sedan 1994 är dessutom Skogskyrkogården uppförd på Unesco:s världsarvslista vilket innebär att dess unika värden ska skyddas och vårdas för kommande generationer. I samband med utnämningen gjordes av Stadsmuseet en betydande inventeringsinsats av Skogskyrkogårdens byggnader och anläggningar till stöd för vårdplaneringen. Särskilda skyddsföreskrifter togs då fram för världsarvet. Dessa skyddsföreskrifter syftar till ”att begravningsplatsens kulturhistoriska värde inte ska minska, (...) det ursprungliga utförandet och den ursprungliga användningen ska så långt det är möjligt bevaras. Dessutom bör man inför varje ingrepp beakta arkitekternas intentioner”.

Kulturmiljölagen ställer krav på framtagna vård- och underhållsplaner under 2015

I samband med revideringen av kulturmiljölagstiftningen 2012 ställdes krav på att ägare av begravningsplatser även ansvarar för att vård- och underhållsplaner finns för dessa objekt. *”Planen ska redovisa hur objekten ska vårdas och underhållas så att det kulturhistoriska värdet inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas. Såväl sedvanligt underhåll som tillståndspliktiga åtgärder enligt 4 kap. 3 och 13 §§ kulturminneslagen ska framgå av planen”*

(se även Kulturrådets författningssamling KRFS 2012:2 i bilaga 4)

Lagstiftaren förutsätter att dessa planer ska vara framtagna senast under 2015. Därför pågår för närvarande ett intensivt arbete ute i landet kring framtagande av vård- och underhållsplaner för landets begravningsplatser. SLU i Alnarp har i samarbete med Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund (SKKF) tagit fram vägledningar kring hur detta arbete ska bedrivas. Planen ska redogöra för historik, nuläge och kulturvärden och det ska formuleras målbeskrivningar för det framtida underhållet och utvecklingen. Länsstyrelsen ska beredas möjlighet att yttra sig över planen.

Vårdprogrammen kan ge en god vägledning för kyrkogårdsförvaltningens arbete med framtagande av vård- och underhållsplaner

I och med ovanstående beskrivna lagkrav omfattas kyrkogårdsnämndens anläggningar redan av den i remissen föreslagna hanteringsordningen. Framtagande av vård- och underhållsplaner för alla kyrkogårdsnämndens anläggningar är ett omfattande arbete och som beräknas pågå fram till och med 2018. Detta arbete sker i samarbete med Stadsmuseet och med hjälp av konsultstöd. Det är därför också en resursfråga. Redan idag behövs prioriteringar göras för att hantera det eftersatta underhållet inom nämndens många gånger gamla och slitna anläggningar.

Det arbete som genomförts av kulturförvaltningen och fastighetskontoret med framtagande av vårdprogram är mycket inspirerande och kan ge en god vägledning för hur kyrkogårdsnämnden tar fram vårdplaner för sina anläggningar. Inte minst kan de målbeskrivningar som tas fram ge vägledningar om hur prioriteringar ska göras i den fortsatta underhållsplaneringen.

Förvaltningen har i underlag till budget för 2016 med inriktning 2017 och 2018 tagit upp frågan om fastighetskontoret i framtiden kan ta över drift och förvaltning av nämndens lokaler. Bedömningen var att detta kan leda till en mer resurseffektiv och kompetenssäkrad förvaltning. Initiativet till att ta fram ett vårdprogram för staden synnerligen värdefulla byggnader stärker uppfattningen att fastighetskontoret har denna kompetens.

Förvaltningen föreslår att kyrkogårdsnämnden tillstyrker remissen.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 7 maj 2015 följande.

Stadsbyggnadsnämnden beslutar att godkänna och överlämna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen från kommunstyrelsen.

Särskilt uttalande gjordes av Cecilia Obermüller m.fl. (MP), *bilaga 1*.

Särskilt uttalande gjordes av Patrik Lind (L), *bilaga 1*.

Stadsbyggnadskontoret tjänsteutlåtande daterat den 14 april 2015 har i huvudsak följande lydelse.

Samarbetet kring stadens kulturarv

Att stadens olika förvaltningar och länsstyrelsen pågående utvecklar bra och effektiva samarbetsformer för kulturmiljöfrågornas hantering är nödvändigt. Den starka expansion som staden nu är inne i innebär många svåra avvägningar kring kulturvärdena.

Både *Promenadstaden* – översiktsplan för Stockholm och dess kommande tillägg *Arkitektur Stockholm* framhåller kulturarvet som en viktig del av framtidens stad. Kulturmiljöfrågorna är av stor betydelse för stadens attraktivitet och för människors upplevelse av kontinuitet i det förändrade stadslandskapet. Att värna kulturvärdena är ett sätt att säkerställa en långsiktigt hållbar livsmiljö i hela kommunen enligt plan- och bygglagen. Det är också nödvändigt för att tillgodose värdena i områden av riksintresse för kulturmiljövården enligt miljöbalken.

Två olika lagar

Förslaget till ny hanteringsordning berör dubbla lagar som fungerar parallellt, med olika syften och med stat och kommun som huvudansvariga aktörer. Stadsbyggnadskontoret menar därför att det är viktigt att beakta olikheterna mellan plan- och bygglagen och kulturmiljölagen (tidigare kulturminneslagen).

En grundläggande skillnad mellan lagarna är att medan plan- och bygglagen är generell och omfattar all mark- och vattenanvändning och bebyggelse så utgår kulturmiljölagen från kulturminnena, det vill säga objekt med ett kulturhistoriskt värde såsom fornlämnningar, byggnadsminnen och kyrkor. Den bebyggelse som skyddas genom en byggnadsminnesförklaring är ett urval som gjorts på en statlig nivå av byggnader med synnerligen höga kulturhistoriska värden. Den mycket höga kvalifikationsgränsen medför bland annat att enbart ett litet urval av landets bebyggelse omfattas av detta skydd.

Vid kommunernas tillämpning av plan- och bygglagen ses kulturmiljövärdena däremot i ett brett sammanhang och integreras med den planerade markanvändningen

och olika typer av förändringsbehov. I den tillämpningen är kopplingen till den lokala opinionen, berörda intressenter och politiska avsikter viktig.

Synpunkter på förslaget till ny hanteringsordning

Vårdprogram

Stadsbyggnadskontoret ser positivt på att fastighetskontoret och Stadsmuseet har utvecklat en metod med pedagogiska vårdprogram för synnerligen värdefulla byggnader i stadens ägo. Det gäller byggnader som är ”blåklassade” och har ”byggnadsminnesklass”, dvs. de bedöms av Stadsmuseet vara viktiga även ur ett nationellt kulturarvsperspektiv.

Fastighetsnämnden och kulturnämnden visar med sitt samarbete att staden vill fortsätta att vara föredömlig i sin förvaltning av byggnader med särskilt höga kulturvärden. Det kan inspirera även andra fastighetsägare och påverka bevarandet av stadens framtida kulturarv. Pedagogiska vårdprogram kan underlätta en professionell och långsiktigt hållbar förvaltning. Stadsbyggnadskontoret menar att det är främst en fråga för fastighetsägaren att besluta om när, hur och tillsammans med vilka aktörer sådana program bör upprättas för att underlätta skötseln av fastigheterna.

I 1991 års överenskommelse bekräftades att kulturminneslagen (nuvarande kulturmiljölagen) förutsätter ett strängt kulturhistoriskt urval beträffande vad som bör bli byggnadsminnen. Stadsbyggnadskontoret vill därför i sammanhanget lyfta fram att Stadsmuseets klassificering av bebyggelse sedan dess har utvidgats. Det omfattar numera även mer moderna delar av Stockholms city samt ytterstaden. Antalet byggnader som staden äger och som ansetts vara av byggnadsminnesklass (blåklassade) har därmed ökat betydligt och omfattar numera byggnader och anläggningar av olika slag. Det finns även många blåklassade byggnader som inte ägs av staden.

Stadsmuseets klassificeringskarta är ett kunskapsunderlag för stadsbyggnadsnämndens beslut i enskilda ärenden om vilka byggnader som omfattas av kraven mot förvanskning enligt 8 kap § 13 enligt plan- och bygglagen för särskilt värdefull bebyggelse. Både grönklassade och blåklassade byggnader kan komma ifråga. Det kan även gälla gulklassade byggnader som ingår som del av en särskilt värdefull bebyggelsemiljö. Någon distinktion som stämmer överens med ”byggnadsminnesklass” förekommer inte i plan- och bygglagen.

Stadsbyggnadskontoret bedömer mot bakgrund av detta att det inte är självklart att förslaget till ny hanteringsordning automatiskt ska gälla *alla* blåklassade byggnader. En prioritering behöver göras för att bedöma för vilka synnerligen värdefulla byggnader och bebyggelsemiljöer vårdplaner behöver tas fram för att underlätta förvaltningen och skyddet.

Nya detaljplaner

Genom bestämmelser i en detaljplan har en kommun långtgående möjligheter att skydda ett områdes kulturvärden och att ange hur ett område kan utvecklas och förändras utan att kulturvärdena skadas. I arbetet med att ta fram en detaljplan ska det tydliggöras vilka kulturvärden området har och hur de påverkas av den föreslagna förändringen.

För byggnader som staden äger bör behovet av detaljplaner med rivningsförbud och skyddsbestämmelser normalt sett vara litet. Därtill gäller kraven på varsamhet och förvanskningförbud generellt direkt med stöd av plan- och bygglagen. Staden har följaktligen rådighet över skyddet av byggnaderna utan att det behöver bekräftas med planbestämmelser.

Att ändra eller upprätta nya detaljplaner är resurskrävande. Stadsbyggnadskontoret menar generellt att det inte är resurseffektivt att ta fram nya detaljplaner utan att det finns särskilda skäl till det. Ett sådant skäl kan vara att säkra skyddet av synnerligen höga kulturvärden vid en eventuell försäljning av fastighet.

Vårdprogrammets juridiska status

Stadsbyggnadskontoret vill även betona att vårdprogram *inte* kan gälla som juridiska beslutsunderlag kopplade till detaljplanering, bygglovgivning eller tillsyn enligt PBL. Finns det vårdprogram kan de användas som en betydande kunskapskälla i en detaljplaneprocess men inte utgöra en del av planhandlingarna. Vårdprogram kan ha bäring på utformandet av skydds- och varsamhetsbestämmelser på plankartan och för innehållet i planbeskrivningen. Frågan om användningsbestämmelser i detaljplan, t.ex. Q, avgörs med hänsyn till förutsättningar i det enskilda fallet.

Dubbel reglering

Stadsbyggnadskontoret menar att det kan uppstå komplikationer om samma byggnad regleras genom både skydds- och varsamhetsbestämmelser enligt plan- och bygglagen och skyddsbestämmelser enligt kulturmiljölagen. Det gäller oavsett om skyddsbestämmelserna är likartade eller skiljer sig åt. Vid tillstånd för ändringar av en byggnad kommer dubbla prövningar att behövas, från både kommunen och från länsstyrelsen.

Det riskerar att bli en dubbel administration som tar resurser i anspråk på ömse håll hos kommunen och länsstyrelsen. Det kan även bli besvärligt för fastighetsägare och verksamhetsutövare i berörda byggnader/bebyggelsemiljöer som omfattas av krav från dubbel lagstiftning. Mot bakgrund av skillnaderna i de olika lagarna kan det inte uteslutas att stat och kommun kan göra olika bedömningar om vilka förändringar som kan tillåtas. Det kan i sin tur leda till osäkerheter för den enskilde fastighetsägaren och olika verksamhetsutövare.

Former för en ny överenskommelse

Remissförslaget är främst framtaget med avseende på sådana fastigheter som fastighetsnämnden förvaltar. Det är inte klarlagt om samma hanteringsordning kan gälla för övriga av stadens fastigheter. Stadsbyggnadskontoret menar därför att det behövs en bred förankring inom staden före beslut av kommunfullmäktige om en ny avsiktsförklaring med länsstyrelsen.

1991 års överenskommelse och särskilt den så kallade ”25-listan” är inte längre aktuell och behöver ersättas av nya samverkansformer mellan länsstyrelsen, Stadsmuseet, stadsbyggnadskontoret och företrädare för stadens samlade fastighetsinnehav. Stadsbyggnadskontoret bedömer att formerna för en sådan samverkan kan utvecklas successivt i det löpande arbetet.

Förslag till beslut

Stadsbyggnadskontoret föreslår att Stadsbyggnadsnämnden godkänner kontorets tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Stockholm Stadshus AB

Stockholm Stadshus AB:s yttrande daterat den 25 juni 2015 har i huvudsak följande lydelse.

Svenska Bostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Svenska Bostäder äger och förvaltar ett drygt halvdussin fastigheter som är blåklassade och även i vissa fall byggnadsminnesförklarade. Det gäller exempelvis Vällingby centrum och kulturhuset Trappan, Vallgossen (S:t Görans gymnasium) och några fastigheter på Östermalm och i Vasastaden.

De principiella ståndpunkter som framförts i Stadsholmens remissyttrande bör i tillämpliga delar även gälla för de aktuella fastigheterna inom Svenska Bostäder (bilaga 1a).

Stadsholmens remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Bolaget anser att det med sitt nuvarande arbetssätt på ett föredömligt sätt bevarar karaktären i sina fastigheter, med minsta möjliga ingrepp och med traditionella metoder och material. Stadsholmen har också under åren fått många erkännande för sitt systematiska arbete.

För Stadsholmen, som äger flertalet av de aktuella fastigheterna, innebär ett genomförande av förslaget mycket stora resursmässiga konsekvenser. Bolaget är tveksamt till att den föreslagna hanteringsordningen är relevant och nödvändig för alla deras fastigheter. För vissa fastigheter kan det säkert vara ett bra stöd.

I den nya avsiktsförklaringen med länsstyrelsen anges att staden och länsstyrelsen årligen ska samråda om byggnadsminnesförklaringar. En byggnadsminnesförklaring är det absolut starkaste skyddet för ett långsiktigt bevarande och är oberoende av vem som är fastighetsägare. Stadsholmens erfarenhet är att det dessutom är en styrka i kommunikationen med entreprenörer och hyresgäster. För de av bolagets fastigheter som bedöms vara alldeles särskilt värda att bevara för framtiden finns skäl att närmare studera förutsättningarna för byggnadsminnesförklaring. Stadsholmen anser att man bör påbörja en studie om förutsättningarna och lämpligheten för detta, för ett antal av bolagets fastigheter.

Stadsholmen förutsätter vidare att de som fastighetsägare medges medverka i stadens årliga samråd med länsstyrelsen om byggnadsminnesförklaring (bilaga 1b).

SISAB:s remissvar har i huvudsak följande lydelse:

För SISAB, som fastighetsägare med många särintressen att ta hänsyn till är tydliga riktlinjer av stor hjälp både vid kortsiktig och långsiktig planering av skolor och förskolor. Därför är det positivt att staden utarbetar ett vård- och underhållsprogram för de synnerligen värdefulla byggnader man har i sin ägo.

SISAB äger idag skolbyggnader som finns med på listade synnerligen värdefulla

byggnader och för att kunna förvalta det kulturarvet på bästa sätt underlättar det att få tydliga ramar för arbetet med dessa byggnader. SISAB har ett stort ansvar gentemot sina hyresgäster, både barn och vuxna, att stå för lokaler som uppfyller myndighetskrav och pedagogiska behov.

Vård- och underhållsplaner är ett bra stöd för bolaget i den dagliga förvaltningen av skolbyggnader. Detsamma gäller den mera långsiktiga underhålls- och investeringsplaneringen, där det förenklar att ha ett tydligt underlag med en målbild för byggnadens förvaltning. Det underlättar också arbetet med strategisk planering vid eventuell utvidgning eller förändring av verksamheten.

I synnerliga värdefulla byggnader är det av stor vikt att bibehålla de kulturhistoriska värdena och med ett vårdprogram i kombination med skyddsföreskrifter blir den uppgiften enklare.

Det är av stort intressen för invånarna i Stockholms stad att kunna erbjuda kulturhistoriskt värdefulla miljöer för pedagogisk verksamhet även i framtiden (bilaga 2).

Koncernledningens synpunkter

Koncernen Stockholms Stadshus AB är moderbolag för 16 bolag varav 7 är fastighetsbolag, Svenska Bostäder med dotterbolaget Stadsholmen, Familjebostäder, Stockholmshem, Micasa Fastigheter, SISAB, S:t Erik Markutveckling och SGA Fastigheter. Därutöver omfattar koncernen även infrastrukturbolag, som i sin verksamhet också äger fastigheter, bland dessa är Stockholm Vatten, Stockholms Hamnar och Stockholm Parkering. Totalt omfattar koncernens fastigheter ca 10,5 miljoner kvadratmeter innehållande ca 78 000 bostäder och ca 10 000 lokaler.

Flera av koncernens bolag är ägare av kulturhistoriskt klassificerade byggnader. Stadsholmen har som specifikt uppdrag att äga, rusta upp och förvalta hus med omfattande antikvariska värden. Flera av bolagets fastigheter har redan idag status som byggnadsminnen. För Stadsholmen är därför byggnadsvård ett vardagsarbete och bolaget besitter en unik kompetens inom området, i en jämförelse såväl inom landet som internationellt. Stadsholmen, äger ca 240 av stadens ca 300 värdefulla byggnader.

Koncernledningen bedömer att stadens bolag hanterar de krav som ställs på bevarande i kulturhistoriskt värdefull bebyggelse och inom koncernen finns således en unik expertis hos Stadsholmen som utvecklat ett gott samarbete med både Stadsmuseet och Länsstyrelsen och som även hanterar byggnadsminnen. Koncernledningen bedömer därmed att koncernens bolag inte bör omfattas av den föreslagna hanteringsordningen eftersom den inte är relevant för dem.

Om den nya hanteringsordningen skulle omfatta även stadens bolag skulle den för exempelvis Stadsholmen, som äger ca 240 fastigheter, innebära ökade kostnader om ca 50 mnkr enkom för att ta fram vårdprogram för respektive byggnad.

Stadsholmen arbetar utifrån ett mer tillämpat arbetssätt och har därutöver redan tagit fram faktablad gällande samtliga sina fastigheter. Sammantaget skapar detta en bättre grund för ett långsiktigt bevarande för merparten av stadens kulturhistoriskt värdefulla fastigheter. Att utarbeta vårdplaner för respektive byggnad erfar koncernledningen inte heller kommer påverka processen för byggnadsminnesförklaringar.

Koncernledningen delar bolagens uppfattning om att förslaget om detaljplaneförändring för alla dessa byggnader inte är realistiskt när det gäller så många byggnader och närliggande områden. Kostnader för denna planändring

kommer, förutom att belasta stadens planarbete, också att belasta fastighetsägaren, vilket i Stadsholmens fall skulle medföra ökade kostnader och ta personella resurser i anspråk. Dessa förändringar kan också komma att påverka möjligheterna att utveckla omkringliggande bebyggelse, vilket i sin tur kan hämma stadens mål om nyproduktion av bostäder.

Avsiktsförklaringen anger också att staden årligen ska samråda med Länsstyrelsen för att fastställa eventuella ytterligare byggnadsminnesförklaringar. Koncernledningen vill framhålla att i detta samråd måste berörda fastighetsägare vara representerade. Koncernledningen anser också att dessa samråd kan genomföras med en viss regelbundenhet, men anser att intervallerna bör kunna vara längre än ett år. Detta för att ge berörda fastighetsägare en längre planeringshorisont och förberedelsestid för att anpassa underhållsplaner vid en eventuell byggnadsminnesförklaring.

Koncernledningen bedömer att ärendet inte har beretts med hänsyn till bolagens volymer och förutsättningar. Den nu föreslagna hanteringsordningen är varken befogad eller rimlig för bolagens fastighetsbestånd och då särskilt Stadsholmen. Föreslagen hanteringsordning kan därför verka hämmande för underhåll och utveckling om den ska gälla stadens bolag, som omfattar en avsevärt större volym fastigheter än fastighetsnämndens.

Koncernledningen föreslår utifrån ovanstående, att hanteringsordningen för stadens synnerligen värdefulla byggnader kan godkännas för tillämpning för Fastighetsnämndens fastigheter, men inte för Stockholms Stadshus AB-koncernens bolags fastigheter.

Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen i Stockholms län yttrande daterat den 12 maj 2015 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms Stad och Länsstyrelsen kom den 12 december 2013 överens om att ersätta policyn från 1991 (Dnr 403/1992) med en avsiktsförklaring (Dnr 4321-42231-2013). Avsiktsförklaringen avser de av stadens byggnader, med synnerligen högt kulturhistoriskt värde, som kan komma ifråga för en byggnadsminnesförklaring i enlighet med kulturmiljölagen (1988:950) (KML).

Länsstyrelsen är positiv till att Stockholms stad tagit fram en hanteringsordning för de synnerligen kulturhistoriskt värdefulla byggnaderna (blå på Stadsmuseets klassificeringskarta) i stadens ägo men ser detta som ett kommunalt inriktningsdokument i enlighet med PBL.

Länsstyrelsens synpunkter och reflektioner

Under den tid som förflutit sedan Stockholms stad och Länsstyrelsen träffade en överenskommelse i form av en policy om synen på hur byggnader i stadens ägo som skulle komma i fråga om byggnadsminnesförklaring, så har förändringar skett inom området. Med anledning av detta inledde Länsstyrelsen och Stockholms stad ett samråd 2012 och 2013 som resulterade i en gemensam avsiktsförklaring. I detta dokument nämnds inget om att stadens ska ta fram en hanteringsordning. Istället

innebär avsiktsförklaringen att Stockholms stad och Länsstyrelsen årligen ska samråda och fastställa vilka av stadens byggnader, med synnerligen kulturhistoriskt värde och ed färdigställda vårdprogram, som bör kompletteras med byggnadsminnesförklaring. Avsiktsförklaringen ska utvärderas och förnyas vart tredje år. EN sådan utvärdering ska alltså göras nästa år, 2016. Länsstyrelsen utgår från avsiktsförklaringen i arbetet med den genomgång av väckta frågor för byggnadsminnesförklaringar som berör stadens kulturhistoriskt värdefulla bebyggelse som pågår.

Länsstyrelsen har också deltagit i samråd kring de vårdprogram som Stadsmuseet och Fastighetskontoret har arbetat fram för stadens byggnader med kulturhistoriskt synnerligen högt värde. Länsstyrelsen delar stadens uppfattning att denna typ av vårdprogram ger en grund för löpande förvaltning som är avgörande för en byggnads fortbestånd och bidrar till att skapa förutsägbarhet i de olika tillståndprocesserna. Vårdprogram kan också fungera som kunskapsunderlag för en byggnadsminnesförklaring och kommande tillståndsprövning i enlighet med KML. Att staden genom en kvalificerad förvaltning och med tillgång till den kulturhistoriska kompetens som finns på Stadsmuseet tar ansvar för sin kulturhistoriskt värdefulla bebyggelse är mycket positivt. Det är dock viktigt att understryka att Länsstyrelsen saknar möjlighet att ställa krav på framtagande av vårdprogram i enlighet med KML.

Avsiktsförklaringen avser endast hur Länsstyrelsen och staden ska arbeta kring de synnerligen kulturhistoriskt värdefulla byggnader som kan komma i fråga för en byggnadsminnesförklaring. Den nu aktuella hanteringsordningen är ett kommunalt dokument som hanterar stadens egna arbete med synnerligen värdefulla byggnader.

Länsstyrelsen är den myndighet som hanterar KML, som har tillsynsansvaret för den skyddade bebyggelsen enligt denna lag. Det är Länsstyrelsen som utformar skyddsbestämmelser för byggnadsminne och hanterar eventuella dispenser från dessa. Skyddsbestämmelser tas fram i samråd fastighetsägaren.

Länsstyrelsen ser positivt på att vårdprogram kompletteras med skydd i detaljplan då det ger ett mer långsiktigt skydd som följer med vid en försäljning. Vi vill dock upplysningsvis framföra följande:

Tidigare har det varit möjligt att använda ”Q”, anpassad till bebyggelsens kulturvärden. Denna användningsbestämmelse har tagits bort eftersom Boverket inte anser att ”fri användning” uppfyller lagens krav på att användning ska anges på kvartersmark. I stället anser Boverket att det är bättre och tydligare att ange en kombination av de användningar som är lämpliga. Boverket har nyligen fattat beslut om nya allmänna råd om planbestämmelser för detaljplan, BFS 2014:5. De nya bestämmelserna gäller från och med den 2 januari 2015. Med stöd av PBL kan staden genom skyddsbestämmelser precisera de krav som ställs för varje byggnad genom att använda: k - varsamhet (PBL 4 kap 16 § punkt 2), q – skydd av kulturvärden (PBL 4 kap 16 § punkt 3), r – rivningsförbud (PBL 4 kap 16 § punkt 4). Planbestämmelser som saknar stöd i PBL ska inte användas.

Reservationer m.m.

Fastighetsnämnden

Särskilt uttalande gjordes av Sebastian Wiklund (V) enligt följande.

Vi utgår ifrån att den föreslagna hanteringsordningen inte på något sätt kommer att försvaga lagstiftningen eller innebära att det blir lättare att förvanska kulturhistoriskt värdefulla byggnader. Vi förutsätter att byggnadsminnesmärkningen kvarstår i nuvarande form och vill understryka vikten av att staden tillämpar största möjliga varsamhet i hanteringen av det unika kulturarv som dessa byggnader utgör. Vi anser att dessa under inga omständigheter bör säljas

Kulturnämnden

Särskilt uttalande gjordes av vice ordföranden Ann Mari Engel (V) och Mats Berglund (MP), enligt följande.

Vi utgår ifrån att den föreslagna hanteringsordningen inte på något sätt kommer att försvaga lagstiftningen eller innebära att det blir lättare att förvanska kulturhistoriskt värdefulla byggnader. Vi förutsätter att byggnadsminnesmärkningen kvarstår i nuvarande form. Vi är oroade av formuleringen att skyddsbestämmelserna ”ej ska göras mer detaljerat än vad som är oundgängligen nödvändigt” och menar att de skulle kunna innebära ett svagare skydd för kulturhistoriskt värdefulla byggnader. Vi vill understryka vikten av att staden tillämpar största möjliga varsamhet i hanteringen av det unika kulturarv som dessa byggnader utgör. Vi anser att de under inga omständigheter bör säljas

Stadsbyggnadsnämnden

Särskilt uttalande gjordes av Cecilia Obermüller m.fl. (MP) enligt följande.

Miljöpartiet vill betona att staden bör ta sin del av ansvaret för skydd av värdefulla byggnader och se till att byggnadsminnesförklaring av byggnader i stadens ägo genomförs.

Särskilt uttalande gjordes av Patrik Lind (L) enligt följande.

Att vårda vårt gemensamma kulturarv, genom ett systematiskt arbete kring bevarandevärda miljöer, är en viktig uppgift för Stockholms stad. Särskilt angeläget är

det att vi som fastighetsägare ser till att säkra de helt unika byggnader som i dag ägs av Stockholms stad och dess bolag.

Att ta fram vårdprogram för dessa byggnader är en klok och förutseende strategi. Genom vårdprogrammen skapas en tydlig och praktisk användbar beskrivning av dessa byggnaders särskilda värden och hur dessa värden ska vårdas.

Men det är också värt att arbeta förutseende med dessa frågor genom detaljplaneinstrumentet. Så länge staden äger de aktuella fastigheterna kan det synas onödigt att skydda dessa genom detaljplaner men ägoförhållandena kan skifta. Boverket framhåller också nyttan av att tydliggöra för fastighetsägare om byggnader är skyddsvärda på ett sådant sätt att möjligheter till bygglov eller rivningslov kommer att påverkas.

Frågan om ersättning för att skydda byggnader i ett senare skede, om de av någon anledning skulle säljas utan en förutseende detaljplaneändring, blir också en fråga att ta hänsyn till. Ersättning utgår endast till fastighetsägare om det inte finns stöd i detaljplanen eller om sådana regler införs under själva ägotiden. Alltså kan man se det som en kulturarvsförsäkring att göra lämpliga detaljplaneändringar nu när staden helt säkert är ägare till byggnaderna.