

Remiss av betänkandet (SOU 2015:88) Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design

Sammanfattning

- Boverket tillstyrker föreslagna nationella mål, men anser att de bör kompletteras med delmål för att bli styrande och operativa. Aspekter i nu gällande mål som rör kvalitet, skönhet och kulturvärden bör särskilt omfattas av delmålen.
- Boverket avstyrker förslaget att genom ombildning av ArkDes skapa Myndigheten för Gestaltad livsmiljö. Med hänvisning till betänkandets inriktning mot arkitektur och stadsbyggnad är Boverket en lämplig aktör att ta över de uppgifter som i betänkandet föreslås den nya myndigheten. Boverket bör därför ges ett nationellt samordningsansvar för politikområdet. En bred, medvetet styrd samverkan krävs för ett framgångsrikt arbete.
- Boverket föreslår att riksarkitektfunktionen knyts till Boverket och inriktas mot samverkan kring arkitektonisk kvalitet i icke-statlig planering, byggande och fastighetsförvaltning.
- Boverket anser att riktade anslag ska inrättas för att ta fram arkitektur-, form- och designprogram på kommunal och regional nivå och till att genomföra därtill hörande utbildningsinsatser.
- Boverket bör tillföras resurser för att som forskningsfinansiär kunna bidra till politikområdets utveckling.

Boverkets avgränsningar

Detta remissvar omfattar de delar av betänkandet som rör Boverkets ansvarsområde och som Boverket har synpunkter på. När samma, eller liknande, saker nämns på flera ställen i betänkandet har Boverket valt att bara kommentera det en gång.

Boverkets övergripande synpunkter

Om politikområdet

Boverket anser att arkitektur, form och design är av stor betydelse för samhällets utveckling och människors välbefinnande. En förbättrad politik är därför angelägen. Det är Boverkets uppfattning att politikområdet bör stärkas.

Sverige står inför stora sociala, samhällsekonomiska och miljömässiga utmaningar. Samhällsbyggandet är strategiskt viktigt för att lösa många av dagens stora utmaningar, inte minst kopplande till bostadsförsörjning.

Om betänkandet

Målen som rör gestaltad livsmiljö är långt fler än de som betänkandet enligt utredningsdirektiven ska behandla. Tillika är utmaningarna som beskrivs generella och skär genom flera politikområden. Boverket ser därför en grundläggande problematik i betänkandets breda anslag samtidigt som uppdraget handlar om att ta fram en ny politik för arkitektur, form och design. Om perspektivet gestaltad livsmiljö ska få önskad relevans för och påverkan på samhället måste begreppet tydliggöras. Med sin avsikt att stödja ett hållbart samhälle är det en brist att utredningen inte tillräckligt tydligt definierar, avgränsar eller strukturerar området med avseende på aktörer, ansvarsfördelning och regler.

Betänkandet är redovisande men saknar ofta bakomliggande resonemang och analyser. Det är också relativt tunt vad gäller att beskriva hur kommuner kan ges stöd och bra förutsättningar för att i sin planering och sitt genomförande skapa goda livsmiljöer. Boverket saknar en djupare analys av plan- och bygglagens (2010:900), PBL, möjligheter att hävda arkitektonisk kvalitet i bygglovsskedet när detta inte regleras i detaljplan. Betänkandet innehåller inte behövlig beskrivning av marknadens särskilda villkor och förutsättningar. Inte heller beskrivs de mellankommunala och regionala frågornas betydelse och de regionala aktörernas inflytande i genomförandet av den nya politiken, till exempel vad gäller strukturella frågor, attraktivitet, innovation och tillväxt. Att Sverige har ratificerat Europeiska landskapskonventionen borde i högre grad ha påverkat betänkandet.

Nya mål för arkitektur-, form- och designpolitiken utifrån perspektivet gestaltad livsmiljö

Komplettera föreslagna mål med delmål

Boverket tillstyrker föreslagna nationella mål, men anser att de bör kompletteras med delmål för att bli styrande och operativa. Boverket föreslår att Boverket ges i uppdrag att i samråd med andra aktörer formulera förslag till delmål. Arbetet kan med fördel omfatta en analys av hur för området viktiga politiska mål kan samverka eller motverka varandra. Därigenom tydliggörs på vilket sätt perspektivet gestaltad livsmiljö gör skillnad och bidrar positivt till en hållbar utveckling. Rapporten ”Uppföljningsbara mål för hållbar fysisk samhällsplane-

ring”¹ kan ge relevanta inspel, så även ”Förslag till strategi för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö”² och ”Vision för Sverige 2025”³. Delmål kan också ge arbetet med politikområdet en tydligare inriktning, så att det blir både vitalt och långlivat.

Det faktum att politiken för arkitektur, form och design ”befinner sig i en utmanade skärningspunkt mellan olika politikområden” innebär enligt Boverket att en större krets än staten berörs av och har inflytande på arbetet. Det behöver förtydligas hur målen ska användas och av vem.

Aspekter i nu gällande mål som bör tydliggöras i delmålen

Boverket anser att dagens mål om att kvalitet och skönhetsaspekter inte ska underställas kortsiktiga ekonomiska värden bör synliggöras i föreslagna delmål. Detta eftersom betänkandet tydligt visar att den bristfälliga hanteringen av dessa aspekter är ett centralt problem.

Boverket anser att det ur delmålen bör framgå både att och på vilket sätt kulturvärden ska tas om hand och förstärkas. Kulturvärden är en väsentlig del av vår bebyggda miljö. De är därför centrala i omställningen till ett hållbart samhälle både socialt, ekonomiskt och miljömässigt, vilket betänkandet lyfter på flera ställen. Boverkets uppföljning av miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö visar att arbetet med kulturvärden inte utvecklas på önskat sätt.⁴ Genom att lyfta denna aspekt inom flera politikområden ökar dess relevans och därmed även sannolikheten för en mer positiv utveckling.

Uppföljning av mål och delmål

Boverket anser att mål och delmål ska följas upp vart fjärde år. Någon revidering av målformuleringarna behöver inte nödvändigtvis ske med samma intervall. Uppföljningen kommer att kräva ny data, nya arbetssätt och nya kombinationer av samverkande kompetensområden. Boverkets arbete med miljömålsuppföljning och med nya mål för hållbar fysisk samhällsplanering har visat hur svårt det är att skapa och driftsätta nya indikatorer, både praktiskt och ekonomiskt. Vidare har Boverket som ett inspel till kommande forskningsproposition framfört behovet av att förfina befintliga mätmetoder och utveckla nya vad gäller exempelvis arkitektoniska värden.⁵ Boverket vill understryka betydelsen av att politikens genomslag följs upp även på regional och kommunal nivå.

¹ Boverket 2015:44.

² Boverket 2014:32.

³ Boverket 2012.

⁴ Se exempelvis ”God bebyggd miljö i kommunerna - en studie av miljömålsenkäten 2006–2013” (Boverket 2014:25).

⁵ ”Kunskapsbehov – stöd till regeringens arbete med forskning och innovation” (Boverket 2015:22).

Myndigheten för Gestaltad livsmiljö

Boverket som nationell, samordningsansvarig myndighet

Boverket avstyrker förslaget att genom ombildning av ArkDes skapa Myndigheten för Gestaltad livsmiljö. Med hänvisning till betänkandets inriktning mot arkitektur och stadsbyggnad är Boverket en lämplig aktör att ta över de uppgifter som i betänkandet föreslås den nya myndigheten. Boverket bör därför få ett nationellt samordningsansvar att i samverkan genomföra den nya politiken för arkitektur, form och design. Boverket vill peka på att det utökade ansvaret kan medföra ökande kostnader för Boverket.

Boverket är förvaltningsmyndighet för byggd miljö, hushållning med mark- och vattenområden, fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelse, boende och bostadsfinansiering. Enligt sin myndighetsinstruktion ska Boverket i samhällsplanering och byggande verka för en god arkitektur och en ändamålsenlig utformning av den bebyggda miljön. Boverket har också myndighetsansvar för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö och samordningsansvaret för Plattformen för hållbar stadsutveckling. Boverkets uppdrag när det gäller verktyg kopplade till gestaltungsfrågor och stadsbyggnad är brett och omfattar exempelvis arbete med regler, inklusive vägledning, samt uppföljning av politiska mål. Boverket ansvarar sedan 2013 för att följa, stötta och sprida projekt som fått stöd från Delegationen för hållbara städer. Boverket har sedan 2009 samarbetat med andra myndigheter kring sociala och kulturella perspektiv i hållbar stadsutveckling. Detta sammantaget ger Boverket ett stort inflytande över det som planeras, byggs och förvaltas i Sverige.

Statens centrum för arkitektur och design (ArkDes) nuvarande uppdrag att öka kunskapen inom området, att vara en mötesplats samt att driva och stödja utställningsverksamhet och andra pedagogiska och debatterande aktiviteter är viktigt för politikområdet. Det bör därför kvarstå och utvecklas. Boverket ser ArkDes verksamhet som ett väsentligt komplement till Boverkets här föreslagna nationella samordningsansvar. De båda myndigheterna bör även samverka kring uppföljningen av målen för politikområdet. Förslagvis på ett sätt som liknar det för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö.

Samverkan är central när ett komplext område ska hanteras

Eftersom arkitektur, form och design spänner över många politikområden krävs inte bara kompetens hos statliga myndigheter, kommuner, akademier, näringsliv, frivilligorganisationer med flera, utan även goda förutsättningar för samverkan. Genom att låta skilda perspektiv och kompetenser mötas kan områdets komplexitet bättre hanteras. Olika sektorer i samhället bör därför arbeta för en hållbar samhällsutveckling med en gemensam målbild som ger ett helhetsperspektiv till politikområdet. Som nationellt samordningsorgan blir det Boverkets uppgift att samordna berörda aktörer samt integrera deras olika sakkunskaper och erfarenheter.

Som betänkandet konstaterar är en tvärssektoriell styrning mellan samtliga berörda utgifts- och politikområden viktig för måluppfyllelsen och genomföran-

det. Regeringskansliet bör via regleringsbrev och ägardirektiv ge berörda departements myndigheter och bolag relevanta och tydliga uppdrag som stärker politikområdet. Boverket vill betona att det inte går att ensidigt införliva ett politikområde i ett annat: alla berörda aktörer måste få tydliga uppdrag, anpassade till respektive verksamhet, samt de resurser som behövs. Av vikt är också att parterna har en ömsesidig nytta av samverkan och att arbetet med politikområdet ingår i ordinarie arbete.

Det offentliga och insatser inom arkitektur, form och design

8.5.1 Riksarkitekt

Boverket anser att det behövs förstärkning vad gäller hållbarhets- och livsmiljöfrågor i samhällsbyggandet främst på regional och kommunal nivå. Därför föreslår Boverket att funktionen knyts till Boverket och inriktas mot samverkan kring arkitektonisk kvalitet i icke-statlig planering, byggande och fastighetsförvaltning. På så sätt kan staten bistå dagens bostadsutmaning och det byggande som behövs på kommunal nivå.

8.5.10 Kommuner och regioner ska stimuleras att ta fram program för arkitektur, form och design

Boverket tillstyrker förslaget. För att få ett brett genomslag behövs dock ett riktat anslag till kommuner och regioner. Även de mycket viktiga utbildningsinsatserna på kommunal och regional nivå som omnämns kräver extra medel. Erfarenheter från PBL Kompetens⁶, inte minst vad gäller e-learning och nationella pilotprojekt, kan med fördel tas in i arbetet.

8.5.11 Arkitektur, form och design i de regionala kulturplanerna och kultursamverkansmodellen

Boverket anser att förslaget är relevant, men ställer sig frågande till om sakområdet går att införliva i de regionala kulturplanerna utan att ytterligare resurser tillförs.

Kunskap, kompetens och samverkan

Boverket delar betänkandets syn att det är nödvändigt med utökade resurser till forskningsnätverk, forskning och utveckling inom politikområdet. Boverket ser sig som en självklar samarbetspart i många av de åtgärder som föreslås, exempelvis att samverka i forskningsutlysningar och kring att sprida forskningsresultat. Boverket bör tillföras resurser för att som forskningsfinansiär kunna bidra till politikområdets utveckling.

Stadsbyggnadsämnet har sin teoretiska och metodologiska bas i flera olika discipliner. En holistisk syn som beaktar samtliga perspektiv behövs inte bara i den nationella styrningen utan även i kunskapsutvecklingen inom området. Om arkitektur, form och design ska kunna bli ett starkare medel för att uppnå olika samhällsmål måste kunskaper om samband mellan å ena sidan arkitektur, form

⁶ Boverkets m.fl. regeringsuppdrag att genomföra kompetensinsatser kring PBL (S2014/2439/PBB).

och design och å andra sidan livsmiljö, människors hälsa och handlingar synliggöras och utvecklas.

Publikationen ”Forskningsöversikt Hållbar stadsutveckling”⁷, framtagen av Boverket, Formas, Riksantikvarieämbetet och dåvarande Arkitekturmuseet, ger en bild av forskningslandskapet inom hållbar stadsutveckling samt beskriver vad forskarsamhället och praktiker anser vara angelägna forskningsbehov. Bland annat tas arkitekturforskningens svaga position upp, inklusive några orsaker därtill. Andra undertryckta forskningsfält som nämns är exempelvis vilka stadsformer som bäst stödjer en hållbar stadsutveckling, makt- och konfliktperspektiv kopplade till plan- och bygglagstiftningen, sambanden mellan människa och byggd miljö samt behovet att studera gentrifiering och segregation som delar av samma process.

Betänkandet föreslår vissa förändringar av regler på plan- och byggområdet i syfte att främja innovativt byggande. Förslaget kan med fördel kopplas samman med forskning kring dess konsekvenser, vilket i sin tur kan leda till eventuella revideringar av regler. Nuvarande byggregler baseras till största delen på upp till 50 år gamla studier av funktion, användning och brukarbeteende. Dessa saknar idag ofta relevans på grund av förändrade bostadsvanor, förändrad bostadsutformning samt ändrade byggprodukter och byggteknik. Även grundutbildningen inom området skulle gynnas av tillämpad forskning och möjligheter till finansiering av mindre forsknings- och utvecklingsprojekt utanför prioriterade program och utlysningar.

Lagstiftning och andra styrmedel

11.3.3 Behov av fördjupad analys av gällande bestämmelser

Boverket ställer sig positiv till att delta i föreslagen uppföljning av de så kallade skönhetsparagraferna⁸. Boverkets uppföljning av dessa har hittills varit begränsad. Frågor om gestaltning har dock uppmärksamats exempelvis i regeringsuppdraget ”Gestaltning av offentliga miljöer”⁹, som bland annat undersöker vilka hinder det finns för att på ett ambitiöst sätt arbeta med gestaltungsfrågor. Svårigheter som framkommer är att juridiskt säkerställa immateriella värden så som rörelsemönster och siktlinjer samt rumsliga och kulturhistoriska samband. Även det faktum att reglerna erbjuder fler möjligheter att hantera enskilda objekt än miljöer i sin helhet belyses, så också svårigheter att med en detaljplan låta vald gestaltning präglade en plats under flera decennier.

⁷ Formas 2:2011.

⁸ I samband med att handlingsprogrammet ”Framtidsformer” antogs, infördes bestämmelser om värdet av en estetiskt tilltalande utformning i den numera upphävda plan- och bygglagen (1987:10) samt i väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

⁹ Regeringsuppdraget ”Samverkan om gestaltning av offentliga miljöer” genomfördes 2010-2014 av Statens konstråd, Boverket, Riksantikvarieämbetet och ArkDes (S2011/223/PBB, S2011/5545/PBB, S2011/5550/PBB, S2011/11148/VS).

Konsekvenser

Boverket anser att konsekvensbeskrivningen är otillräcklig. På vilka grunder slutsatser har dragits framgår i alltför liten utsträckning. Såväl ofinansierade förslag som förslag på vidare utredning tas upp.

I detta ärende har generaldirektör Janna Valik beslutat. Bebyggelseantikvarie Suzanne Pluntke har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschef Sofie Adolfsson Jörby, avdelningschef Anders Sjelvgren, rättschef Yvonne Svensson, civilingenjör Jonas Fränne, arkitekt Adam Laurin, planeringsarkitekt Mirja Ranesköld, arkitekt Lars Estlander, bebyggelseantikvarie Elisabeth Lindberg, planeringsarkitekt Caroline Johansson Fors och Patrik Faming, nationell samordnare Plattform för hållbar stadsutveckling, deltagit.

Janna Valik
generaldirektör

Suzanne Pluntke
bebyggelseantikvarie