

Fastigheten Majorna 305:22

Om hantering av riksintressant kulturmiljö



Kalle Emilsson Reneland

Uppsats för avläggande av filosofie kandidatexamen i
Kulturvård, Bebyggelseantikvariskt program
15 hp
Institutionen för kulturvård
Göteborgs universitet

2015:14



Fastigheten Majorna 305:22:
om hantering av riksintressant kulturmiljö

Kalle Emilsson Reneland

Handledare: Henrik Ranby

Kandidatuppsats, 15 hp
Bebyggelseantikvariskt program
Lå 2014/15

UNIVERSITY OF GOTHENBURG
Department of Conservation
P.O. Box 130
SE-405 30 Goteborg, Sweden

www.conservation.gu.se
Ph +46 31 786 4700
Fax +46 31 786 4703

Program in Integrated Conservation of Built Environments
Graduating thesis, BA/Sc, 2015

By: Kalle Emilsson Reneland
Mentor: Henrik Ranby

The property Majorna 305:22: on the handling of the national interest of cultural heritage

ABSTRACT

Sweden has a system for bringing national interests into municipal planning. Cultural heritage is one of these interests, and the purpose of respecting this particular interest is to guide further development of a community based on previous cultural development. This system has long been criticized and there is consensus regarding that a problem exists, but not regarding what the actual problem is.

The aim of this thesis is to investigate, analyze, and illustrate the perceived problems with the system. This is done with a case study of a building permit process, and by studying the investigations and reports that criticize the system. The results of the thesis are analyzed in the context of theories of planning ideals and governance, as well as earlier research on the subject.

The results of the case study shows that the municipality's decision to handle the matter as a building permit, rather than to establish a new local plan is crucial. The previously mentioned system enables the municipalities to give building permits without consulting the authorities, which is not the case when it comes to new local plans. This makes it difficult to link the actions taken to planning ideals.

The thesis also show some similarities between the previously mentioned criticism and the case study, and that the criticism mainly problematize the authorities role, and not the municipalities.

Title in original language: Fastigheten Majorna 305:22: om hantering av riksintressant kulturmiljö

Language of text: Swedish

Number of pages: 63

Keywords: national interest, governance, communicative planning, rational planning, building permit, conservation

ISSN 1101-3303

ISRN GU/KUV—15/14—SE

Förord

Denna kandidatuppsats skrevs vårterminen 2015 inom ramen för bebyggelseantikvariskt program vid institutionen för kulturvård på Göteborgs universitet. Den utgör 15 högskolepoäng och avslutar kandidatprogrammet. Stort tack till informanter, korrekturläsare, "fotograf" och till min handledare Henrik Ranby.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1 INLEDNING	9
1.1 Bakgrund	9
1.2 Problemformulering	9
1.3 Syfte och mål	10
1.4 Frågeställningar	10
1.5 Teoretiskt ramverk	10
1.6 Tidigare forskning	14
1.7 Metod	16
1.8 Källkritik och källmaterial	18
1.9 Avgränsningar	20
2 OM RIKSINTRESSESYSTEMET	21
2.1 Riksintressesystemets bakgrund	21
2.2 Lagar och roller för riksintressena	22
3 FÖRHÅLLNINGSSÄTT TILL RIKSINTRESSENA	24
3.1 SKL och kommunerna	24
3.2 Länsstyrelserna	25
3.3 Riksantikvarieämbetet	26
3.4 Boverket	27
3.5 Riksrevisionen	28
3.6 Statens offentliga utredningar	29
4 RIKSINTRESSET OCH GÖTEBORGS STAD	31
4.1. Riksintresset Majorna	31
4.2 Göteborgs stads översiktsplan	31
4.3 Göteborgs stads bevarandeprogram	32
5 KONFLIKTEN OM FASTIGHETEN MAJORNA 305:22	33
5.1 Förloppet fram till bygglov	33
5.2 Överklaganden	35
6 INTERVJUER	41
6.1 Göteborgs stadsbyggnadskontors antikvarie	41
6.2 Länsstyrelsen Västra Götaland läns kulturmiljöenhet	42
7 RESULTATDISKUSSION	43
7.1 Aktörernas förutsättningar och förhållningssätt	43
7.2 Planeringsideal och påverkan på processen	46
7.3 Utredningar och rapporter relaterat till fallet	48
8 AVSLUTANDE REFLEKTIONER	52
9 SAMMANFATTNING	53
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	56
ILLUSTRATIONSFÖRTECKNING	61
BILAGOR	62

1 INLEDNING

1.1 BAKGRUND

Riksintressena har sin bakgrund i den fysiska riksplaneringen, vars syfte var att åstadkomma bättre planeringsunderlag samt möjliggöra avvägningar mellan olika intressen. Numera regleras riksintressena i miljöbalken men de förekommer även i andra lagar, däribland plan- och bygglagen, vilken bestämmer att kommunerna har planmonopol. Bestämmelserna i miljöbalken medför nationella intressen till den kommunala planeringen. Detta innebär bl.a. att kommunerna ska redovisa hur riksintressena ska tillgodoses och att staten ges rätt att ingripa om så inte är fallet. Systemet innehåller olika typer av riksintressen men gemensamt för dem är att de ska ges särskild tyngd vid konkurrens med andra intressen. Ett av riksintressena är kulturmiljövårdens, vilka ska ge en bild av samhällets kulturella utveckling och vars värden ska vara vägledande vid utveckling.

Systemet med riksintressen har dock visat sig svårt att tillämpa och har under en längre tid kritiserats. Kritiken har haft olika fokus men vanligtvis påtalas att riksintresseunderlagen är bristfälliga samt att kommunikationen mellan länsstyrelse och kommun inte fungerar som tänkt. Somliga av systemets kritiker menar att systemet bör läggas ned om problemen kvarstår.

Jag har tidigare tagit del av den debatt som förts i media under de senare åren, vilken ofta präglats av ställningstagande för eller mot systemet. Det är min uppfattning att denna typ av diskussion inte bidragit till lösningen på problemet. Det har även producerats rapporter och utredningar som diskuterar systemet på ett övergripande sätt. Några av dessa har jag tidigare tagit del av. I uppsatsen redogörs även för hanteringen av fastigheten Majorna 305:22 inom kulturmiljövårdens riksintresse Majorna. För den situationen fanns ingen förförståelse utöver att hanteringen hade varit problematisk.

1.2 PROBLEMFÖRMULERING

Förslag på olika åtgärder med syfte att förändra riksintresseinstrumentet och dess tillämpning har lyfts från olika aktörer. Utredningar och rapporter som gjorts under de senare åren har delvis kommit till olika slutsatser. Det råder konsensus om att det finns problem med riksintressesystemet men enbart delvis ett samförstånd om vad problemet utgörs av. Riksintressesystemet berör flertalet myndigheter, kommunerna, medborgarna och intresseorganisationer. Trots att ramarna för hanteringen av riksintressena finns reglerad i lag är upplevelsen av riksintressena som problematiska ändå ett faktum.

Detta ämne är mycket omfattande och det finns mycket av relevans att undersöka inom det. En omständighet av relevans för riksintressesystemet är aktörerna, de som berörs av systemet och tillämpar det i praktiken. Aktörernas förutsättningar, ideal och förhållningssätt till varandra, planeringen och till den övergripande diskussionen kring systemet kan ha inverkan på hanteringen av riksintressena. Detta anses angeläget att undersöka då det kan påverka hur riksintressena efterlevs i praktiken.

1.3 SYFTE OCH MÅL

Syftet med uppsatsen är att undersöka omständigheter beträffande kulturmiljövårdens riksintressen utifrån en fallstudie av en bygglovsprocess för fastigheten Majorna 305:22 i Göteborg inom riksintresset för kulturmiljövården Majorna samt att relatera detta till en övergripande diskussion om riksintressena. Detta för att undersöka, analysera och exemplifiera den upplevda problematiken kring riksintressen för kulturmiljövården. Målet är att förmedla en exemplifierad bild av vad som kan påverka hanteringen av kulturmiljövårdens riksintressen.

1.4 FRÅGESTÄLLNINGAR

1. Hur påverkade aktörernas förutsättningar och förhållningssätt hanteringen av fastigheten Majorna 305:22?
2. Vilket eller vilka planeringsideal kan urskiljas hos de olika aktörerna vid hanteringen av fastigheten Majorna 305:22 och hur kan det påverkat processen?
3. Hur kan den beskrivna problematiken i utredningar och rapporter av övergripande karaktär om riksintressena relateras till hanteringen av fastigheten Majorna 305:22?

1.5 TEORETISKT RAMVERK

1.5.1 PLANERINGSIDEAL

Forskaren Krister Olsson skriver om planeringsideal i sin avhandling i regional planering *Från bevarande till skapande av värde*. Olsson menar att det i stort finns två ideal; den rationella planeringen samt den kommunikativa planeringen. Det rationella idealet beskrivs som målinriktat, expertstyrt och formulerat utifrån politiska mål, vilka får sin legitimitet från den representativa demokratin. Idealet innebär även att processen ses som neutral och vetenskapligt tekniskt orienterad. Vidare förutsätter idealet att det finns ett tydligt allmänintresse. Det kommunikativa idealet är processinriktat, då deltagarna genom kommunikation ska finna lösningar. Idealet försöker uppnå demokrati genom att både medborgare och experter med sina olika kunskaper ges utrymme och planeringens mål förväntas växa fram. Kritik mot det rationella idealet har funnits i flera decennium. Idealets neutralitet och dess objektiva fakta har ifrågasatts och istället förordas flera typer av kunskaper och sociala dimensioner. Det kommunikativa idealet dominerar i teoribildningen men vilket som följs i praktiken råder det delade meningar om. Olsson anser att det kommunikativa idealet inte haft något större genomslag i planeringens praktik men att idealet har påverkat dess policydokument (Olsson 2003, s. 94-96).

Den brittiska planeringsforskaren Patsy Healey skriver i *Collabroative planning: shaping places in fragmented societies* om det kommunikativa idealet. Healey menar att det finns skillnader mellan olika förespråkare för idealet men att följande vanligtvis betonas;

- All kunskap är sociala konstruktioner och därmed är det vetenskapligt tekniskt orienterade idealet inte nödvändigtvis speciellt långt från mer praktiskt resonerande.
- Kommunikation av kunskap har många former där det rationella är ett bland många.
- Individer når inte sina preferenser på egen hand utan inom en social kontext och samverkan.
- Människor har olika förväntningar och intressen och maktrelationer har potential att förtrycka genom sina antagande och sin praxis.
- Den offentliga politiken som berör offentliga rum bör bygga på och sprida ägandet av de kunskaper och resonemang i förgående punkter.
- Förgående punkter leder bort från förhandlingar som liknar tävlingar till ett samarbete som möjliggör konsensus och att dessa samarbeten kan på ett betydande vis bygga kulturer.

- På detta vis har planeringen anknytning till både kontexten för sociala relationer genom sitt praktiska utförande samt kapacitet att utmana och ändra dessa relationer genom arbete med det praktiska. Kontext och praktik bör därför ses som ett (Healey 1997, s. 29-30).

Kritik har dock riktats även mot det kommunikativa idealet. Kritiker menar att idealet inte passar in i planeringens praktik och därmed är idealet realistiskt. Ytterligare kritik menar att idealet inte beaktar maktstrukturer på ett tillfredställande vis. Det senare syftar till att maktfördelningen mellan aktörerna påverkar förutsättningarna för kommunikation. Det demokratiska inom det kommunikativa idealet kan utmanas av maktresurser som utvecklade nätverk eller kontakter med inflytelserika personer. Olsson menar att kulturmiljövården med sina skydds-, och bevarandeåtgärder är produktinriktade och kan härledas till det rationella idealet och att verksamheten har en tydlig till expertbaserad bakgrund (Olsson 2003, s. 96-98).

Vid en planeringssituation är resultat svårt att uppnå utan samordning mellan aktörerna. Med förhandling kan överenskommelser nås om aktörerna är medvetna om sina egna samt motparters värderingar (Olsson 2003, s. 89). Olsson menar även att planering med förhandlingsinslag är svår att härleda till ett rationellt eller kommunikativt ideal. Det kan eventuellt härledas till det rationella idealet eftersom förhandlingar enbart rör få aktörer och uppfyller således inte det kommunikativa idealets krav på demokrati och kommunikation. Å andra sidan handlar förhandlingar om just kommunikation och dialog (Olsson 2003, s. 96-97). Förhandlingarna i planeringen ska ses med vetskapen om dess förändrade förutsättningar, vilka brukar beskrivas som en växling från "government" till "governance" (Olsson 2003, s. 93).

1.5.2 FROM GOVERNMENT TO GOVERNANCE

"From government to governance" kan enligt statsvetarna Gun Hedlund och Stig Montin översättas till "från centralstyrning till interaktiv samhällsstyrning". Med interaktiv menas aktivitet från flera håll. Hedlund och Montin beskriver förändringen som uppkomsten av nya samspel mellan samhällsaktörer som inte sällan handlar om att lösa svåra samhällsproblem. Hur omfattande denna förändring är och hur mycket den påverkar råder det delade meningar om. Begreppet "governance" påstås av somliga att omfatta så mycket att det är svårt att använda (Hedlund & Montin (red.) 2009, s. 7-10).

Vidare menar Hedlund och Montin att den traditionellt centralstyrda staten finns kvar samtidigt som marknads- och nätverksstyrning. Utöver tvingande styrmedel har staten andra styrmedel, exempelvis statsbidrag, och för relationen mellan stat och kommun innebär detta att staten ej har monopol som styrande aktör utan som en bland flera som påverkar kommunerna (Hedlund & Montin (red.) 2009, s. 14).

Det finns i stort tre olika perspektiv på kommunernas roll i förhållande till "governance" och "government":

1. Interaktiv samhällsstyrning på olika politiska nivåer och med inblandning av olika intressegruppers har länge funnit i Sverige. Det finns traditioner i svensk politik som bygger på samarbeten mellan stat, kommun, näringsliv och intresseorganisationer. Relationen mellan stat och kommun har ofta förhandlats och det decentraliserade ansvaret hos kommunerna har gett utrymme för inomkommunal "governance".
2. Lokal interaktiv samhällsstyrning har utvecklats de senaste tre decennierna. Kommunernas sammanslagningar under 1960- och 70-talen anses ha lett till en mer planerande och sammanhållen politik och förvaltning, vilket innebär en slags lokal "government". Detta menas dock vara en parentes. En mer interaktiv samhällsstyrning på kommunal nivå fanns innan sammanslagningarna och styrningen har sedan 1980-talet återigen blivit mer interaktiv.
3. Det handlar inte om "governance" utan "government" på lokal nivå. Den mer sammanhållna och planerande styrningen som uppstod efter senaste kommunreformen är fortfarande stark. Det finns de som menar att "governance" är lika med "local government" (Hedlund & Montin (red.) 2009, s. 23-25).

Vidare finns idag åtminstone fyra förhållningssätt i debatten kring "governance" och demokrati:

1. "Governance" medför ett förnyande av demokratin. Delaktighet från medborgare anses ge självständiga och flexibla sammanhang som på ett mer demokratiskt vis kan hantera problem.
2. "Governance" hotar inte den representativa demokratin. Nätverken har inte politisk betydelse då kontrollen finns hos valda politiska organ.
3. "Governance" kan hota den representativa demokratin då politik formas utanför den. Dock kan och bör den politiska styrningen anpassa sig till detta.
4. "Governance" hotar den representativa demokratin. Gränsen mellan det privata och det offentliga är otydlig och om de politiskt ansvariga inte har kontroll kan det faktiska ansvaret vara svårt att identifiera. Därför bör det finnas ett utökat medborgarinflytande (Hedlund & Montin (red.) 2009, s. 27-30).

Statsvetaren Jon Pierre reflekterar över forskningen kring "governance" och menar att det finns myter kring begreppet (Pierre 2009, s. 37-38). Enligt Pierre finns det en uppfattning om att "governance" innebär en försvagning av staten. Pierre medger dock att de statliga institutionerna förmåga att styra, liksom att deras finansiella potens, har försvagats. Detta genom decentralisering samt skattesänkningar, vilka leder till bantning av offentlig sektor. Pierre menar att staten förändrats men att det inte nödvändigtvis innebär att den har försvagats. Detta då upphandlingar och dylikt kräver ett omfattande arbete samt att det är en något av en paradox då decentraliseringen kräver ett starkt centrum. Vidare menar Pierre att "governance" i sig inte nödvändigtvis resulterar i en försvagning av staten utan att detta sker på grund av andra typer av förändringar (Pierre 2009, s. 43-44). En annan myt är att "governance" handlar om nätverk. Pierre menar inte att myten är att det finns nätverk utan myten är att all "governance" skulle ske i nätverk. Pierre skriver att modern "governance" reflekterar en ökad komplexitet i samhället och att somliga menar att den förhindrar hierarkisk och traditionell styrning. Detta då den traditionella modellen inte skulle fungera i det moderna samhället. Enligt Pierre kan dock nätverken uppträda i somliga områden och utebli i andra (Pierre 2009, s. 48-49). Det finns också anledning att problematisera nätverken då de kan brista angående demokratisk förankring, beslutskompetens och transparens (Pierre 2009, s. 51).

1.5.3 PLANERING OCH "GOVERNANCE"

Arkitektur- och planeringsforskaren Jenny Stenberg skriver att teorier om, samt praktisering av, interaktiva och kommunikativa planeringsideal förändrat stadsutvecklingen i europeiska storstadsregioner. Stenberg utgår från Patsy Healeys forskning om "governance" som menar att partnerskapet vanligtvis beskrivs som en interaktiv form av planering. Detta indikerar en övergång från den traditionellt målinriktade, hierarkiska och rationella styrningen, det vill säga "government", till en mer kommunikativ, samarbetsrik och interaktiv styrning, det vill säga "governance". Den senare omfattar informell samverkan och nätverk och inte enbart formella strukturer (Stenberg 2010, s. 159-160).

Stenbergs studier relateras till den nederländska planeringsforskaren Johan Woltjers teorier om kommunikativ planering och konsensus.¹ Resultatet av studierna visar att majoriteten av samarbeten och partnerskap var processer av typerna "köpsläende och förhandlingar"² och "övertalning och

¹ Stenberg utgår från Woltjers teori för att beskriva planering genom konsensus på tre vis: som processer av köpsläende och förhandling, övertalning och påverkan eller samverkan och lärande. De är alla kommunikativa processer och samtliga perspektiv förbiser objektiva fakta då verkligheten anses vara en social konstruktion. Istället för vetenskap är komplexitet, mångfald och pluralism nyckelord. Planering genom konsensus överensstämmer ej med representativ demokrati (Stenberg 2010, s. 163, 165).

² Process av köpsläende och förhandlingar syftar till att finna en lösning med hjälp av en medlare. Processen syftar till att hitta en vinn-vinn situation. Förutsättningen är att aktörerna kan få ut mer av partnerskapet än de kan få på egen hand (Stenberg 2010, s. 164).

påverkan³. Dessa kommunikativa processer gagnar ofta ekonomiska intressen. Det innebär att samarbetena gav dessa intressen tillgång till den offentliga politiken (Stenberg 2010, s. 178). Studien visar att samarbetena hanterar komplexa problem. Stenberg refererar vidare till Woltjer som analyserar för vilka scenarion olika tillvägagångssätt passar bäst utifrån infrastrukturprojekt i Nederländerna. Stenberg ställer upp de olika scenarierna och de passande tillvägagångssätten:

- "För *komplexa problem*, dvs. där det finns en konflikt eller osäkerhet kring mål och fakta, är en "process av samarbete och lärande"⁴ bäst;
- För *känsliga problem*, dvs. en konflikt kring mål och värdering, är en process av "köpslående och förhandling" bäst;
- För *fördelningsproblem*, dvs. samstämmighet kring målet men osäkerhet kring fakta, är en process av "övertalning och viljepåverkan" bäst;
- För *förbehållslösa praktiska problem* är en traditionell formell planeringsprocess⁵ bäst" (Stenberg 2010, s. 179).

Stenberg iakttar utifrån sin studie att samtidigt som det påstås att problemen är komplexa är varianten med "samarbete och lärande" ovanlig. Stenberg noterade även att den traditionella formen som planeringsprocess är ovanlig och frågar sig om allt måste göras i partnerskap (Stenberg 2010, s. 179-180).

Det rationella och det kommunikativa planeringsidealen har likheter med "government" och "governance". Det rationella med "government" och det kommunikativa med "governance". De bör dock inte likställas med varandra utan hållas isär utifrån vad de beskriver. Idealerna syftar till planering som verksamhet medan "government" och "governance" beskriver styrningen.

³ Process av övertalning och påverkan syftar till att med retorik påverka människors förhållningssätt. Med en fusion av fakta och värdering kan aktörer försöka övertala genom att bygga upp mentala bilder hos åhörare. Propaganda och marknadsföring är exempel av denna typ. Det kan påstås att processen verkar sträva efter kommunikation medan det egentligen handlar om övertalning (Stenberg 2010, s. 164-165).

⁴ Process av samarbete och lärande syftar till att aktörer tar beslut om deras gemensamma omgivning. Komplexitet är centralt och beslut tas i dialog mellan aktörerna. Ett bra beslut ur detta perspektiv är ett beslut samtliga aktörer kan enas kring. Processtypen används vanligen vid beslut om förändringar av bestående karaktär, ex förändringar för infrastruktur (Stenberg 2010, s. 163-164).

⁵ Den traditionella och formella planeringsprocessen är hierarkisk, målinriktad och rationell (Stenberg 2010, s. 159).

1.6 TIDIGARE FORSKNING

Kulturmiljövårdens riksintressen har tidigare berörts i flertalet studentuppsatser,⁶ vars utgångspunkter uppsatsförfattaren tagit del av för att inte reproducera dem. Viss fakta återupprepas men uppsatsen syftar till att undvika en återupprepning av resultat.

David Erikssons kandidatuppsats *Relationen kommun - länsstyrelse vid riksintresse för kulturmiljövård: en strävan efter kommunikativa ideal* (2014) bör dock skrivas ut eftersom dess undersökning har likheter med denna uppsats. Eriksson undersöker kulturmiljövårdens riksintressen ur ett plan- och miljöparadigmsperspektiv. Med det menas att det finns två paradigmer inom planeringen som existerar samtidigt, där arkitekter och planerare utgår från planparadigmet och miljövetare från miljöparadigmet. Miljöparadigmet är centralstyrt och förordar att planeringen ska förhålla sig till vetenskap. Planparadigmet däremot menar att planeringen bör lokaliseras till kommunal nivå och utgår inte från vetenskap. Paradigmet utgår istället från att konsensus alltid kan uppnås mellan aktörer och regleringar formas efter den existerande planering som det beslutats om. Det finns således två paradigmer i konflikt. Eriksson menar att miljöparadigmet är överordnat planparadigmet i Sverige och exemplifierar detta med att miljö kvalitetsnormer styr planeringens ramar. Länsstyrelsen opererar inom båda paradigmer. De har ambitionen att styra processer centralt enligt miljöparadigmet men samtidigt finns en kommunikativ utgång utifrån planparadigmet, vilket leder till lokala styrnings möjligheter för kommunerna. Vid riksintressehantering ställer länsstyrelserna krav mot de möjligheter kommunerna får utifrån de kommunikativa inslagen och fortsätter att bevaka. Länsstyrelsernas tydligaste koppling till centralstyrning är det tolkningsföreträde de har angående vad som är påtaglig skada. I med att länsstyrelserna har inslag av miljöparadigmet påverkas relationen mellan kommun och länsstyrelse till att länsstyrelserna blir överordnade. Detta menar Eriksson visar plan- och miljöparadigmet inom hanteringen av riksintressen för kulturmiljövården.

Arkitekturforskaren Magnus Rönn's fallstudie *Kulturmiljö som riksintresse i planprojekt* (2014) handlar om exploatering i Helsingborgs innerstad. Innerstaden är ett område av riksintresse för kulturmiljövården. Syftet med studien var att med fallet belysa en detaljplanprocess som illustrerar kulturmiljöns roll. Studiens mål var att förbättra kunskapen om bedömningsverksamhet vid exploatering i riksintressen för kulturmiljövården. Rönn drar tio slutsatser utifrån sin fallstudie. Följande fem slutsatser har bedömts ha relevans för denna uppsats:

- Stadsbyggnadsförvaltningens organisation av planarbetet prioriterar exploateringen framför kulturmiljön, detta då exploateringen är utgångspunkten och föreslag ändras beroende på invändningarnas styrka.
- Riksintressebeskrivningen var för generellt utformad med utpekade värden. Det fanns behov att precisera dessa inför en detaljplanprocess. Rönn anser att beskrivningen hade en bristande styrförmåga och att den inte var utformad för användning i planprocessen och dessutom var inaktuell.
- Aktörerna i planprocessen har passiva och aktiva roller till kulturmiljön vilka varierar med tiden. Trots det lyckas de inte identifiera en gemensam syn på kulturarvet.

⁶ Lindberg (2013) studerar debatten kring instrumentet och jämför hur tre riksintresseområden behandlas i den kommunala planeringen samt diskuterar behovet av instrumentet.

Karlsson (2009) undersöker instrumentets användbarhet och hur instrumentets påverkan på de områden som pekas ut.

Wirdby (2010) studerar riksintressebeskrivningar och belyser problematiken kring dem.

Ljunggren (2014) undersöker ett specifikt riksintresse i Kristianstad och dess roll och påverkan vid ombyggnation.

Sörensen (2011) beskriver synen på och utveckling av systemets och problematiserar systemet.

Persson (2011) undersöker vad som krävs för att hävda ett riksintresse under exploateringstryck och fokuserar på ett fåtal projekt.

Larsson (2011) beskriver instrumentet och innehåller en fallstudie av objekt med aktörer och problematiserar påtaglig skada.

- Planarbetet visar en maktrelation, där en politisk drivkraft balanseras av statens krav och regler om riksintressena. I fallet var exploateringsintressena starka tidigt i processen, där kommunen tar initiativet till planeringen och utlyste en tävling. Ledande politiker satt i juryn och det vinnande förslaget fick därmed en stark ställning tidigt i planering. Makten balanserades av länsstyrelsens krav på hänsyn till riksintresset, vilket var anledningen till att en första plan underkändes. Politikerna omvärderade förslaget efter det.
- Länsstyrelsens avslag av detaljplanen leder till att kommunen utvecklar förslagen till att ta hänsyn till stadsbilden. Länsstyrelsens underkännande leder i fallet till att Helsingborgs kommun tar fram nya gestaltungs-förslag. Därmed kan länsstyrelsens avslag ses som den faktor som får staden att ompröva exploateringen. Detta försvagade det politiska stödet för det första förslaget och resulterade i att kulturmiljön tilldelas en större roll i planprocessen med alternativa lösningar.

Kulturgeografen Ådel Vestbø-Franzén skriver i artikeln *Några vackra stenar i en påse* (2010) om kultur- och miljövårdens förändrade fokus från objekt till miljö i relation till riksintressena. Vestbø-Franzén anser att en ratificering av den europeiska landskapskonventionen sannolikt kan påskynda den processen.⁷ Vestbø-Franzén menar att ett större problem med riksintressena uppstår där markgrepp berör dem, när kommuner ska upprätta miljökonsekvensbeskrivningar. Detta resulterar i ett fokus på deras fysiska struktur eller landskapsavsnitt. Vestbø-Franzén menar att detta fokus ser förbi landskapet som en helhet. Problematiken är att riksintressena utpekas av kulturmiljövården men inte efter sektorns premisser utan att systemet är byggt för att passa in i planeringen.

De utredningar som resulterade i riksintressena var ofta utförda av personer utan större erfarenhet av kulturmiljöfrågor. Detta resulterade i ett urval bestående av det redan kända. De avgränsningar som görs i landskapet får konsekvenser juridiskt, kulturhistoriskt och planeringsmässigt. Gränserna kan vara av mer öppet och kvalitativt slag eller vara mer skarpt dragna. Vestbø-Franzén anser att det är sannolikt att planerare förordar det senare men vill själv istället se en ökad problematisering för hur kulturmiljövården avgränsar landskapet. Det är detta landskapskonventionen ger nya möjligheter för. Det är inte önskvärt att frysa landskapet men det finns värden som är viktiga att skydda. Vestbø-Franzén menar att planeringen bör följa riktlinjer som gemensamt satts av natur- och kulturmiljövården. Det behövs dock en gedigen förståelse för landskapet som helhet.

Kulturgeografen Mats Riddersporre diskuterar, med utgångspunkt i tre exempel på kulturmiljöutredningar, kulturmiljövårdens riksintressen med syfte att reflektera över dessa intressen i artikeln *Kulturmiljövårdens intressen - I och II* (2010). Med I och II gör Riddersporre en distinktion av kulturmiljövårdens intressen. Det första syftar till värden i en snäv definition, något som är identifierat, beskrivet, avgränsat och skyddat. Det andra syftar till värden utanför det första men även till de värden som änu inte har uppmärksammats. Att enbart se till det första innebär att landskapet som en helhet förbises. Avgränsningarna för det första kan vara problematiskt om de används som enda utgångspunkt. Fördjupningar både inom och utanför riksintresse kan korrigera problemet. Riddersporre menar att om en ser riksintressena som ett hinder och således försöker undvika dem är instrumentet opålitligt. Om synen på dem istället är som resurs möjliggörs ett verktyg som både kan ta tillvara på värden och applicera nya.

Riddersporre menar att riksintressena utgör ett urval som valts av experter. De underlag som finns är ofta mycket allmänt formulerade och även om somliga förbättringar kan göras, går det inte att förutse alla möjliga förändringar. Riddersporre anser att kulturvårdskompetens är nödvändig om systemet ska kunna användas. Kompetensen bör finnas i samtliga steg i planeringen för att möjliggöra avvägningar mot andra intressen. För att detta ska vara möjligt måste den kommunala planeringen emellertid ha tillgång till kompetensen. Även om landskapet är odelbart möjliggör detta välgrundade bedömningar för kulturmiljövårdens intressens avgränsningar. Riksintressesystemet är ett av få formella regelverk som kan hävda kulturmiljöns värden. Fungerar inte dialogen eller samråden kan rättslig prövning uppstå och då är det högst relevant att riksintressena är väl motiverade.

⁷ Europeiska landskapskonventionen ratificerades 2011 medan artikeln är från 2010.

1.7 METOD

1.7.1 FALLSTUDIE SOM METOD

Det råder ingen enighet om innebörden av, eller tillvägagångssättet för, fallstudier. Följande baseras på den amerikanska pedagogikforskaren, Sharan B Merriams, beskrivning av kvalitativ fallstudie som metod. Fallstudier studerar vanligtvis en företeelse genom inriktning på många variabler och innehar normalt tre tekniker; dokument/artefakter, intervjuer och observationer. Det finns dock inte några specifika metoder för bearbetningen av information utan samtliga metoder för att samla vetenskaplig information är användbara, även om somliga är vanligare än andra. Kvalitativa fallstudier grundas på insikt, upptäckt och tolkning snarare än hypotesprövning (Merriam 1994, s. 20, 22-25)

Det finns olika definitionen av fallstudien. En del kallar det för studier av ett fall i förändring medan andra definierar den utifrån dess syfte att komma till en helhetsinriktad förståelse av de beståndsdelar som studeras. Följande fyra egenskaper brukar användas för att beskriva den kvalitativa fallstudien: partikularistisk, deskriptiv, heuristisk och induktiv.

- *Partikularistisk* innebär att fallstudien fokuserar på ett bestämt ämne, exempelvis en situation eller en händelse. Fallet i sig är därmed viktigt då det kan synliggöra något som är av vikt för företeelsen. Det partikularistiska kan exempelvis visa vad som gäller i en specifik situation men ändå belysa generella problem.
- Det *deskriptiva* innebär att slutprodukten av fallstudien är omfattande och fullständig beskrivning av företeelsen. Fördelen med den deskriptiva karaktären är bl.a. att den hämtar information från många källor och uppvisar således information ur flera perspektiv.
- Med *heuristisk* menas att fallstudien kan skapa nya innebörder, utveckla betraktarens erfarenhet eller styrka det en trodde sig veta. Genom ett heuristiskt drag kan fallstudien exempelvis förklara varför ett problem skapats.
- *Induktiv* syftar till att studien grundar sig på en induktiv tankegång. Det vill säga att generalisering och hypoteser uppstår från den information som en har tillgång till och som har sin grund i kontexten som studeras. Det finns en möjlighet att arbeta med arbetshypoteser vid starten av en undersökning. Tanken att ny förståelse ska nås snarare än bekräftelse av hypotes utmärker den kvalitativa fallstudien (Merriam 1994, s. 25-27)

Fallstudien kan påstås skilja sig från annan vetenskapligt producerad kunskap genom att de är; mer konkreta och levande, mer kontextuella, mer utvecklade genom tolkning och att de i större utsträckning baseras på olika referenspopulationer. Kvalitativa fallstudier kan som metod betraktas som helhetsinriktad på enstaka företeelser. Vanliga utgångspunkter är att det finns många verkligheter och att dessa är subjektiva och behöver tolkas. Ett vanligt resonemang för kvalitativa forskare är även att processen är viktigare än målet. Sammanfattande om metoden som helhet kan sägas att det är en tolkning i kontext (Merriam 1994, s. 28-31, 34).

Den kvalitativa fallstudien utgår från forskaren som samlar och analyserar uppgifter. Forskaren har begränsande egenskaper då personen kan begå misstag eller färgas av personliga uppfattningar. Enligt Merriam gäller dock samma otillförlitlighet till andra instrument (Merriam 1994, s. 50).

1.7.2 INTERVJUMETODIK

En vanlig teknik inom fallstudier är intervjun. Tekniken kan ge tillgång till information som inte direkt kan iakttas. Intervjun kan struktureras på olika vis, från helt öppen till fast struktur. Strukturen väljs beroende på situation. Mellanting som delvis strukturerad intervju ger en mall över forskningsområdet men med obestämd ordningsföljd och öppna formuleringar, på det viset skapas utrymme för anpassning till situationen (Merriam 1994, s. 88). Denna typ av samtalsintervju kan kategoriseras som en respondentundersökning med syfte att undersöka svarspersonerna och deras tankar (Esaiasson 2007, s. 258). En fördel med metoden är att det finns möjlighet att få oväntade svar. Intervjutekniken används med fördel om problemformuleringen handlar om att gestalta ett fenomen (Esaiasson 2007, s. 283-284). Utformningen av samtalsintervjun görs med fördel efter teman, med teman menas att frågorna inledningsvis är mycket öppna för att minska påverkan på den intervjuade. De följs upp av frågor som knyter an till temat. Om ämnen av vikt inte berörs kan intervjuaren ställa frågor av mer direkt karaktär. Innehållet bör knyta an till forskningens problematik och formen på intervjun bör syfta till att skapa ett levande samtal. Frågorna bör vara i beskrivande form, med målet att få personen att beskriva sin verklighet. Frågor med varför karaktär bör undvikas medan frågor i formen av vad eller hur är fördelaktigt (Esaiasson 2007, s. 298-299).

1.7.3 TILLVÄGAGÅNGSSÄTT

Uppsatsen bygger delvis på en fallstudie av en bygglovsprocess för fastigheten Majorna 305:22 inom kulturmiljövårdens riksintresse Majorna i Göteborg. Fallstudien utgår i stort från Merriams beskrivning av fallstudien som metoden med viss modifikation. Tekniken observation har ej bedömts vara genomförbar på grund av valt studieobjekt. Istället har arbetet genomförts med de övriga två teknikerna, dokument och intervju. Merparten av dokumenten hämtades ur Göteborgs stadsbyggnadskontors arkiv. När luckor uppstod i arkivmaterialet eller då behov av kompletterande material fanns har ytterligare material sökts utanför arkivet. Samtligt material för fastigheten Majorna 305:22 i arkivet har genomsökts. Refererat material därifrån är det som bedömts ha relevans för företeelsen.

Till fallstudien hör en samtalsintervju, vilken utformas efter anvisningarna ovan. Den utfördes med en person som var verksam på Göteborgs stadsbyggnadskontor. Ytterligare samtalsintervju skulle genomförts med en person som var verksam på länsstyrelsen i Västra Götalands län. Dessvärre fick den personen förhinder och därför har den intervjun gjorts via e-post. Detta har medfört att frågorna förenklats något och inte ställts utifrån teman, då återknytningen med följdfrågor var svår i denna typ av kommunikation. Frågorna formulerades relativt öppna men några av dem har en mer direkt karaktär. Detta ansågs nödvändigt då det inte fanns samma möjlighet att ställa följdfrågor som under samtalsintervjun. Det medför en viss problematik eftersom frågorna i viss utsträckning kan ses som ledande.

De båda informanterna arbetade med kulturmiljövård och har varit involverade i processen för fastigheten Majorna 305:22. Målet var att nå deras tolkningar, tankar och upplevelser för att ge ett inifrånperspektiv till studien. Intervjuerna finns i sin helhet hos uppsatsförfattaren medan intervjufrågorna finns som bilaga 1 och 2. De frågor som redovisas ur intervjun med personen på stadsbyggnadskontoret har redigerats med syfte att förtydliga dem. De inför intervjutillfället förberedda frågorna justerades under intervjun och samtalet blev mer öppet än förväntat. Om frågorna redovisades ordagrant skulle de bli tagna ur kontext och därmed svåra att förstå. Vidare ställdes det fler följdfrågor än de som redovisas för att förtydliga temafrågorna. Båda de intervjuade har fått ta del av referaten som gjordes utifrån dessa intervjuer för att kontrollera att deras svar inte skulle ha tolkats felaktigt.

Ett annat avsteg som gjort från Merriam är beskrivningen av fallstudien som induktiv. Denna uppsats kan inte härledas till vare sig ett fullständigt induktivt eller deduktivt tillvägagångssätt. Uppsatsens teoretiska ramverk har snarare utarbetats under arbetets gång. Teorin har utformats utefter materialet

som funnits samtidigt som den har verkat som vägledande. Vidare har problemformuleringen, syftet och frågeställningarna kontinuerligt omarbetats.

Fallet var bygglovsprocessen för fastigheten Majorna 305:22 med avsikt att beskriva förloppet på ett omfattande vis. Då fallet beskrevs omfattande finns information med som inte direkt berör riksintressen. Denna information ansågs dock nödvändig då det berör processen inom riksintresset och om denna information hade utelämnats skulle förståelsen för fallet blivit förenklad. Även om fallstudien primärt beskriver den specifika situationen kan den belysa generella problem. Av den anledningen har ett mer generellt material studerats. I med att fastigheten Majorna 305:22 är inom ett riksintresse ansågs det givande att redogöra för diskussionen om riksintressena. Detta ansågs ge ett helhetsperspektiv för den specifika situationen.

Det mer generella materialet utgörs av utredningar och rapporter av övergripande karaktär rörande riksintressen. Dessa har studerats för att tolka deras författares huvudsakliga förhållningssätt till riksintressena. Utöver detta ansågs det givande att undersöka mer generella aspekter som riksintressesystemets bakgrund och lagar. Resultatet av ovan beskrivna förlopp diskuteras i uppsatsens resultatdiskussion. I den delen tolkas materialet med hjälp av teorin samt tidigare forskning och relateras till uppsatsens syfte och frågeställningar. Uppsatsen avrundades med några avslutande reflektioner och avslutades med en sammanfattning. De avslutande reflektionerna ska inte förväxlas med slutsatser, de uttrycker reflektioner som inte precis passade in i resultatdiskussionen och resonemang som bedömdes ha behov av att tydliggöras.

1.8 KÄLLKRITIK OCH KÄLLMATERIAL

Ur kap. 1.7.3 framgår att denna studie kan kategoriseras i en del av mer generell karaktär och en del av mer specifik art. På samma vis kan källmaterialet kategoriseras. Uppsatsens andra kapitel beskriver omständigheter rörande riksintressena. Till det kapitlet hör en beskrivning av länsstyrelsernas och kommunernas roller och ansvar beträffande riksintressena samt en redogörelse för systemets lagar och dess bakgrund. Ur en statlig utredning tolkades riksintressenas bakgrund. Detta ansågs trovärdigt, speciellt då det fanns stöd för denna tolkning i en av Boverkets rapporter. Lagen kan vara svåra att tolka korrekt och därför användes lagen tillsammans med Riksantikvarieämbetet och Boverket som källor i syftet att säkerställa dessa tolkningar. Det kan även vara av värde att göra läsaren uppmärksam på att både plan- och bygglagen och den äldre plan- och bygglagen finns refererade i uppsatsen.

De utredningar och rapporter som ingår i det generella materialet återfinns i tredje kapitlet. Dessa ska ses efter de omständigheter de producerades inom. Sveriges kommuner och landsting (SKL) är en intresseorganisation för kommunerna och har således en agenda att stärka kommunernas verksamhet. Det innebär dock inte att samtliga kommuner nödvändigtvis står bakom deras uppfattningar. Länsstyrelserna, Riksantikvarieämbetet och Boverket är statliga myndigheter vilka förväntas eftersträva ett neutralt och övergripande förhållningssätt. Det kan dock vara möjligt att myndigheter har agendor, exempelvis att framstå på ett visst vis eller att berättiga sina respektive verksamheter. Riksrevisionen är en oberoende myndighet med syfte att utreda statens verksamheter. Det gör dock inte deras utredning oproblematiserad, då de enbart utreder statens verksamheter och ej fokuserar på andra eventuella omständigheter. Statens offentliga utredningar (SOU) ska ses i ljuset av deras instruktioner. De agerar på direktiv från regeringen och dessa direktiv avgör ramarna för vad som undersöks och därför finns även viss problematik med denna källa. Med samtliga utredningar och rapporter återgivna ökar möjligheterna att förmedla en nyanserad bild. Vidare är det av vikt att påpeka att utredningarna och rapporterna inte är vetenskapligt producerade och har således inga krav på källkritik eller förankring i tidigare forskning. Det är även av vikt att påpeka att de flesta av dessa utredningar och rapporter undersöker riksintressesystemet som helhet och inte enbart kulturmiljövårdens riksintressen. I med helhetsperspektivet kan de dock relateras till kulturmiljövårdens riksintressen.

Den övergripande diskussionen begränsades således till utredningar och rapporter gjorda av myndigheter samt av kommunernas intresseorganisation. Detta då de ansågs vara de centrala aktörer som närmast berörs av riksintressesystemet. SOU och Riksrevisionen är inte centrala aktörer. Deras utredningar har ändå bedömts som relevanta för uppsatsen dels p.g.a. digniteten av instituten som gjort dem och dels då utredningarna var relativt nyproducerade.

Det framgår i kap. 1.7.3 att merparten av materialet för att beskriva förloppet för processen för fallet hämtades ur Göteborgs stadsbyggnadskontors arkiv. Även då samtligt arkivmaterial för fastigheten studerades kan luckor finnas då eventuellt inte alla dokument tillhörande processen har arkiverats. Vidare material hämtades utanför arkivet för att beskriva de omständigheter av relevans för fallet som återfinns i fjärde kapitlet. Hit hör riksintressebeskrivningen, Göteborgs bevarandeprogram och Göteborgs översiktsplan.

Materialet som tolkats ur fallstudiens dokument beskrivs i femte kapitlet. Stadsbyggnadskontoret och byggnadsnämndens roll är, något förenklat, att planera och möjliggöra byggnation. Det innebär dock inte att de inte har kapacitet att problematisera byggnation i känsliga miljöer. Stadsbyggnadskontoret utgörs av tjänstemän och byggnadsnämnden av politiker. Det finns således många olika kompetenser och stadsbyggnadskontoret utgår från politiskt uppsatta mål. Deras dokument kan ses med det i åtanke. Vidare kan berörda grannarna och deras representant vara påverkade av det eventuella egenintresset. Deras motiv kan således problematiseras. Länsstyrelsen hade i denna process inte rätt till samråd då ärendet rör ett bygglov och inte upprättandet av en plan. Det är inte omöjligt att valet att lägga ärendet som bygglov och inte som plan påverkat länsstyrelsens förhållningssätt till ärendet. Även om möjligheten finns att dokumenten skulle vara påverkade av agendor eller motiv redovisas de olika parterna vilket förhoppningsvis ger balans till problemet

Materialet från de två domarna som hör till fallet finns ingen anledning att tvivla på. Värt att notera är dock att enbart den ena av dem fanns i stadsbyggnadskontorets arkiv. Detta är anledningen till att tvivla på arkivets fullständighet för fallet.

Intervjuerna redogjordes för i sjätte kapitlet. De kan dels ses som en slags kontroll över information som framkommit ur fallstudien och dels som ett tillskott av information. De kan dock problematiseras då det rör sig om levande källor, vars minne kan svika eller vars kunskap inte är tillräcklig för att ge svar. Det är dock av vikt att påpeka att det var deras upplevelse som efterfrågades. Ett annat möjligt problem är att frågorna feltolkades. Det är även av vikt att påpeka att informanterna har kulturvårdskompetens och var anställda inom sina respektive organisationer. Deras svar reflekterar inte nödvändigtvis dessa organisationers förhållningssätt. Uppsatsförfattaren har gjort praktik hos informant 1, vilket kan problematiseras då det eventuellt påverkar svaren från denna eller möjligtvis uppsatsförfattarens förhållningssätt till densamma. Det var även under denna praktik som fallet blev känt av uppsatsförfattaren.

De illustrationer som förekommer i uppsatsen har tillstånd att användas av respektive upphovsmän. Samtligt material tolkades av uppsatsförfattaren. Även om dennas avsikt var att göra detta på ett neutralt vis kan inga garantier ges för att personliga uppfattningar kan ha haft viss påverkan.

1.9 AVGRÄNSNINGAR

I problemformuleringen uttrycktes att riksintressena utgör ett mycket omfattande ämne. Det framgick även i problemformuleringen och frågeställningarna att uppsatsens fokus var på aktörerna, planeringen och den övergripande diskussionen. Vidare framgick det i metodkapitlet att detta skulle undersökas med en fallstudie samt genom studier av ett övergripande material rörande riksintressena.

I metodkapitlet uttrycktes även att en fallstudie ska vara omfattande. Av den anledningen undersöker uppsatsen ett fall och inte flera. Det fanns dock mer som kunde gjorts inom ramen för fallstudien. Aktörer som bygglovsarkitekt, berörda grannar och exploatör kunde ha intervjuats. Detta hade varit i enighet med uppsatsens frågeställningar men bedömdes ej som rimligt att utföra i med uppsatsens begränsade omfång och med hänsyn till tid. Utöver de intervjuer som gjorts har tolkningar av aktörer istället gjorts ur dokument.

Det finns fler rapporter och utredningar men avgränsningen har gjorts efter organisationernas mer aktuella och relevanta material om riksintressena. Uppsatsen fokuserar på deras förhållningssätt till riksintressena. Tidigare förhållningssätt än de som uttrycks har inte undersökts. Exempelvis har *SOU Områden av riksintresse och miljökonsekvensbeskrivningar* från 2009 inte studerats. Den debatt som förts om riksintressena i media har inte studerats. Problematiken kring riksintressena studeras således begränsat och det fanns inga anspråk på att utreda problematiken fullständigt.

Ett förtydligande kan vara av vikt att göra. Fallet var en bygglovsprocess, vilket inte är detsamma som planläggning. Ändock beskrevs planering och planeringsideal i uppsatsen. Detta ansågs relevant och tillämpligt dels då vissa aktörer ville få till stånd en planläggning medan andra aktörer hänvisade till tidigare planering och dels för att processen inkluderar liknande aktörer även om deras relationer ser annorlunda ut i en bygglovsprocess än i en planläggning.

2 OM RIKSINTRESSESYSTEMET

2.1 RIKSINTRESSESYSTEMETS BAKGRUND

I SOU 1971:75 *hushållning med mark och vatten* ges bakgrund, motiv och syfte med den fysiska riksplaneringen. Bakgrunden var att samhällsutvecklingen vid denna tid präglades av en strukturomvandling av näringslivet vilken hade bidragit till en urbanisering. Människors ökade fritid innebar ökad efterfrågan på mark för fritidsbebyggelse och friluftsliv. Vidare hade den industriella utvecklingen lett till miljöproblem och exploateringen riktades ofta mot eftertraktade tillgångar. Det menades att konflikter om naturresurserna ökade och att tvister vanligen gick exploatörernas väg. Exploateringsintresset kunde leda till sysselsättning både för kommun och enskilda men om bevarandentressen skulle kunna hävdas ansågs det nödvändig att lagstifta om naturresurser vid all typ av samhällsplanering. Lösningen var att styra naturresurserna på riksnivå. Syftet med den fysiska riksplaneringen var att kartlägga verksamhetens önskemål mot mark och vatten på lång sikt och att med riksintressen upprätta riktlinjer för hushållning som kunde bli efterfrågad. Riksplaneringens anvisningar skulle bli mycket överskådliga och detaljeras på lokal och regional nivå. Syftet var inte att ge besked för all framtid utan de avvägningar som kunde uppstå skulle lösas med dessa underlag (SOU 1971:75, s. 21-23).

Riksintressena har således sin bakgrund i den fysiska riksplaneringen, vars syfte var att åstadkomma ett bättre planeringsunderlag samt kunskaper om landets resurser. Denna planering skedde i dialog mellan kommun, länsstyrelse och riksdag. De resulterade bl.a. i naturresurslagen som infördes 1987. Plan- och bygglagen infördes parallellt med naturresurslagen. 1998 trädde miljöbalken i kraft och riksintressena flyttades dit (Boverket 2013, s. 3). Urvalet av riksintressen har en koppling till den fysiska riksplaneringen men det nuvarande urvalet bestämdes till största del när riksintressen fick en juridisk innebörd i naturresurslagen. Syftet med riksintressena är relativt lik ursprungsformuleringarna. De ska ges särskild tyngd vid avvägning vid konkurrensfrågor. Kulturmiljövårdens riksintressen ska ge en bild av samhällets kulturella utveckling och är av stor betydelse ur nationellt perspektiv med sina värden (Riksantikvarieämbetet 2012, s. 1-2). Dessa kulturvärden tål förändring i varierande omfattning men gemensamt är att de ska vara vägledande vid utveckling (Lindberg (red.) 2014, s. 10).

2.2 LAGAR OCH ROLLER FÖR RIKSINTRESSENA

2.2.1 MILJÖBALKEN OCH FÖRORDNINGEN OM HUSHÅLLNING MED MARK- OCH VATTENOMRÅDEN M.M.

Mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter skall särskilt beaktas. Områden som är av riksintresse för naturvärden, kulturmiljövården eller friluftslivet skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket. (Miljöbalken 3 kap. 6 §)

Miljöbalkens 3 kap. 6 § är lagen som reglerar kulturmiljövårdens riksintressen. Miljöbalkens 4 kap. bestämmer områden som i sin helhet är riksintressen. Förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. bestämmer i 1 § att statliga myndigheter inom sina respektive områden har ansvar för tillsyn över hushållningen, att myndigheterna ska samverka med länsstyrelserna samt att Boverket har ansvar för samordningen av myndigheternas arbete med underlag för tillämpning av bl.a. riksintressen. Vidare har Boverket uppsiktsansvaret för bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken och ett allmänt uppsiktsansvar över bestämmelserna i 3 kap. Förordningens 2 § bestämmer att Riksantikvarieämbetet efter samverkan med Boverket och berörd länsstyrelse lämnar uppgifter om vilka områden som bedöms vara av riksintresse för kulturmiljövården enligt miljöbalken 3 kap. 6 §. I förordningens 3 § fastställs att länsstyrelserna så tidigt som möjligt ska ta nödvändiga initiativ för arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar⁸ och i besluts- och planeringsprocess uppfyller bestämmelser om hänsyn i miljöbalkens 3 och 4 kap. Vidare ska länsstyrelserna verka för att riksintressena tillgodoses i prövningar av mål eller ärende. Plan- och bygglagen bestämmer att länsstyrelsen ska arbeta för att riksintressen tillgodoses i den kommunala planeringen. Detta arbete ska grundas på underlag utifrån förordningens 2 § och om sådant inte finns ska länsstyrelserna arbeta efter underlag som de finner lämpligt. Miljöbalkens 6 kap 20 § bestämmer att länsstyrelserna ska ta fram planeringsunderlag för riksintressena åt kommunerna och andra myndigheter. Förordningens 4 § ger länsstyrelserna rätt att föreslå nya riksintressen samt större ändringar eller om klassificeringen av riksintresse bör omprövas.

Detta innebär att kommunerna inte har någon formell roll över utpekandet av riksintresse medan tre statliga myndigheter berörs. Vidare innebär det att de statliga myndigheterna intar olika roller: Riksantikvarieämbetet bestämmer kulturmiljövårdens riksintressen och upprättar riksintressebeskrivning. Boverket ansvarar för den övergripliga uppsikten över hushållningsbestämmelserna och har det samordnande ansvaret. Länsstyrelserna verkar för att riksintressena tillgodoses, förmedlar planeringsunderlag till och för dialog med kommunerna (Riksantikvarieämbetet 2012, s. 3-4).

2.2.2 PLAN- OCH BYGGLAGEN

Plan- och bygglagens 1 kap. 2 § bestämmer att planering av mark och vatten är en kommunal angelägenhet. Enligt plan- och bygglagens 3 kap. 1 § har kommunerna skyldighet att upprätta översiktsplan. I samma kap. 4 § står det att i planen ska riksintressena anges och 5 § bestämmer att planen ska visa hur de ska tillgodoses. Plan- och bygglagen bestämmer i samma kap. 10 § att länsstyrelsernas roll under samråden är att se till att kommunerna får underlag till bedömningar i frågan och att länsstyrelserna ska verka för att riksintressena tillgodoses. 16 § bestämmer att länsstyrelserna ska ge ett granskningsyttrande under utställningstiden och av det ska det framgå om förslaget inte skulle tillgodose riksintresse. Denna plan är inte juridiskt bindande men har betydelse som underlag där riksintressen finns (Riksantikvarieämbetet 2012, s. 4). Plan- och bygglagens 5 kap berör detaljplaner och områdesbestämmelser. Samma kap. 14 § bestämmer att länsstyrelserna ska under samrådet verka för att riksintressena tillgodoses och ge råd om lagen som helhet om det anses nödvändigt ur allmän synpunkt. Samma kap. 22 § bestämmer att länsstyrelserna ska yttra sig över

⁸ Miljökonsekvensbeskrivning krävs vid exploatering inom riksintresse enligt miljöbalken 6 kap. 1 §.

planförslag om de ej anser att riksintressena tillgodoses. Lagens 11 kap. 10 § innehåller bestämmelser, vilka ger länsstyrelserna rätt att överpröva kommunernas beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser om de kan innebära att riksintressena ej tillgodoses. 11 § i samma kap. ger länsstyrelserna rätt att upphäva kommunernas beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser om dessa innebär att riksintressena ej tillgodoses.

Beslut om bygglov kan överklagas till länsstyrelse (Länsstyrelsen Västra Götalands län). För kulturmiljön finns det paragrafer av mer allmängiltig karaktär i kap. 8. 17 § bestämmer att samtliga förändringar i byggnader ska utföras varsamt och med hänsyn till dess karaktärsdrag. Samma kap. 13 § bestämmer att särskilt värdefulla byggnader och bebyggelseområden ur kulturhistorisk, historisk, konstnärlig eller miljömässig synpunkt ej får förvanskas. 2 kap 6 § bestämmer att bebyggelse ska ta hänsyn till stads- och landskapsbilden, kulturvärden och intresset av god helhetsverkan. Andra lagar som har betydelse för denna uppsats är plan- och bygglagens 9 kap. 30 § som bestämmer att bygglov ska ges om de överensstämmer med gällande detaljplan. Det samråd som ska ske vid detaljplaneläggning enligt 4 kap 11 § gäller ej för bygglov. Det finns ingen motsvarande paragraf gällande miljökonsekvensbeskrivning om bygglov som 4 kap 34 §, vilken bestämmer att miljökonsekvensbeskrivning ska göras om planer kan medföra betydande miljöpåverkan.

2.2.3 LÄNSSTYRELSESNAS OCH KOMMUNERNAS ROLLER ANGÅENDE RIKSINTRESSENA

Ur det ovan redovisade materialet framgår det att länsstyrelserna ska föra dialog med kommunerna angående riksintressena. Något förenklat kan det summeras till att kommunerna ska visa att de tillgodoser riksintressena medan länsstyrelserna bevakar statliga intressen. Den för riksintressena samordnande myndigheten Boverket anser att kommunernas översiktsplan innehar en nyckelroll för hanteringen av riksintressen och att kommunerna bör ingå i dialogen vid utpekande eller hävande av riksintresse trots att de inte har en formell roll i frågan. Som tidigare framgått ska länsstyrelserna ta initiativ så att bestämmelserna om riksintressena efterlevs, förse kommunerna med planeringsunderlag samt bevaka statens intressen. Boverket anser att länsstyrelserna även bör förmedla råd och synpunkter så tidigt som möjligt i planprocessen. I ett tidigt stadium av en planeringsprocess finns det potential att både stödja och inspirera kommunerna vid hanteringen av riksintressen. Vilket är en möjlighet då projekt kan stärka de kulturhistoriska värdena (Boverket 2014). Länsstyrelsernas ansvar att tolka, precisera och avgränsa riksintressena är en process som hör samman med den kommunala planeringen (Riksantikvarieämbetet 2012, s. 6).

3 FÖRHÅLLNINGSSÄTT TILL RIKSINTRESSENA

3.1 SKL OCH KOMMUNERNA

Inom projektet *Stärk den kommunala planeringen* gav SKL ut skriften *hanteringen av riksintressen: SKL granskar 2011*. Det rör således hela riksintressesystemet och inte enbart kulturmiljövårdens riksintressen. SKLs skrift förmedlar kommunernas kritik, vilken kan sammanfattas som följande: områdena är för stora och dess avgränsningar otydliga. Värderingarna är otydliga och underlagen är ofta inaktuella. Planeringsunderlagen kan vara svårfunna och dialogen med staten är undermålig. De ansvariga myndigheterna prioriterar olika, vilket resulterar i varierande underlag. Länsstyrelsen tar inte ställning och riksintressena anses följa samhällsutvecklingen undermåligt (Matsson 2011, s. 12-13). Kritiken mynnar ut i förslag riktade mot de olika aktörerna:

- Staten och myndigheterna borde utveckla ett systematiskt och rikstäckande tillvägagångssätt med gemensamma kriterier för de myndigheter som hanterar de olika riksintressena. SKL anser även att staten bör ta ställning till hur stor andel av Sveriges yta som kan vara riksintresse. Vidare anses att staten och myndigheterna borde se till att planeringsunderlagen tydligt redovisar vad själva intresset består av och vad som ska skyddas samt kontinuerligt uppdatera och aktualisera underlagen. Bedömningar av vad som är riksintressant borde koordineras rikstäckande. SKL menar att fokus bör vara på värdekärnor och inte på otydliga gränser. Vidare behöver Boverkets samordnande roll stärkas.
- Länsstyrelserna borde utveckla sitt tillvägagångssätt för att producera mer aktuella och tydliga planeringsunderlag till kommunerna. Kriterier för bedömningar bör samordnas för samtliga av landets länsstyrelser. Vidare anser SKL att länsstyrelsen bör "*återuppta en ömsesidig och växelvis dialog med kommunerna i riksintressefrågorna*" (Matsson 2011, s. 19). Länsstyrelserna bör ta ansvar och ställning mellan konkurrerande riksintressen och genom rådgivning och dialog precisera de värden som bör främjas.
- Kommunerna bör ta initiativ till dialog med länsstyrelserna, vilket antas ge dem en starkare ställning. SKL menar även att kommunerna inte bör acceptera odefinierade eller inaktuella beskrivningar. Istället bör de försöka påverka länsstyrelserna till att producera tydliga värdebeskrivningar som kommunerna lättare kan använda. Vidare bör kommunerna göra egna bedömningar av riksintressen inför dialog med länsstyrelserna. SKL betonar att översiktsplanen inte är juridiskt bindande och att kommunerna vid dialog med länsstyrelserna bör hävda sin rätt (Matsson 2011, s. 18-20).

Om problemen inte korrigeras anser SKL att riksintressesystemet bör läggas ned. Angående kulturmiljövårdens riksintressen skriver SKL att de kan vara en tillgång. Detta då de har potential att stärka identitet och invånarnas förankring till historien. Vidare anses de kunna locka turism och nya invånare. SKL poängterar dock att riksintressena ofta upplevs som en belastning och att de ämnar att ändra på det (Matsson 2011, s. 2, 4).

3.2 LÄNSSTYRELSENA

2006 genomförde Riksantikvarieämbetet en enkät med länsstyrelsernas kulturmiljöenheter⁹ i syfte att kartlägga uppfattningen om kulturmiljövårdens riksintressen. Enkätens resultat kan sammanfattas som följande:

- Riksintressesystemet utgör en ingång för kulturmiljövården till planeringen.
- Instrumentet möjliggör att ta tillvara på helheten i kulturlandskapet.
- Det finns svårigheter med bedömning av påtaglig skada.
- Tanken om riksintressena som en tillgång behöver stärkas.

Det anses finnas behov av:

- Tydligare värdebeskrivningar.
- Tydligare motiverade avgränsningar i geografisk mening.
- Tydligare information till allmänheten.
- Tydligare juridisk status. En stark lagtillämpning, ett ökat säkerställande och riktlinjer i lagen för en regelbunden översyn efterfrågas.
- En uppdatering av urvalet då synen på kulturarv förändras.
- Bättre dialog med kommunerna för att de ska få ett större engagemang.
- Bättre kunskapsunderlag, vilket syftar till vägledning från centralt håll (Riksantikvarieämbetet 2007, s. 5, 11).

Länsstyrelserna fick i regleringsbrevet för 2011 uppdrag att för arbetet med planeringsunderlag som berör kommunerna avseende bl.a. riksintressen ta fram förslag till gemensamma arbetssätt och riktlinjer (Länsstyrelserna i Sverige 2012, s. 2). Följande rör således riksintressesystem i stort och inte enbart kulturmiljövårdens riksintressen. Länsstyrelserna ger avseende riksintressena samt statens roll i planeringen tre förslag på hur detta kan genomföras:

1. Den samordnande myndigheten Boverket tillsammans med de centrala myndigheterna som har riksintresseansvar och länsstyrelserna arbetar fram en gemensam strategi för en översyn och en uppdatering av riksintressena. Till detta förslag hör även att regeringen ger Boverket i uppdrag att se över riksintressena i miljöbalkens 4 kap. Detta med syftet att ge vägledning i tillämpning och att förtydliga områdenas betydelse. Motiven för förslaget är att länsstyrelserna behöver aktuellt planeringsunderlag för att kunna förmedla intressena i planeringen. Vidare anser de att underlagen behöver vara anpassade till förhållandena i planeringen i syfte att underlätta för kommun, exploatör och allmänheten att acceptera de statliga bedömningarna. Problemen anses vara att underlagen inte aktualiseras och att beskrivningarna brister.
2. Boverket tillsammans med berörda myndigheter och länsstyrelserna skapar en vägledning för riksintressesystemet. Detta för att klargöra roller, uppgifter och tillämpning. Till förslaget hör även att länsstyrelserna och Boverket tar fram en vägledning för länsstyrelsens och statens funktion i planeringen. Motivet till detta är att de berörda myndigheterna brister i kunskap om sina funktioner och länsstyrelsernas roll i planeringen.
3. Länsstyrelserna utför kompetensutveckling internt. Detta för att ta fram förhållningssätt för hanteringen av riksintressen i planeringen. Detta rör exempelvis synen på påtaglig skada. Men även för att ta fram förhållningssätt för arbetet rörande ändring, underrättelser eller bildande av riksintressen. Motivet är att ställning till riksintressen alltid måste tas men hur länsstyrelserna arbetar med detta varierar (Länsstyrelserna i Sverige 2012, s. 21-24).

⁹ Kulturmiljöenheter eller motsvarande. Vidare i uppsatsen skrivs enbart kulturmiljöenheter ut.

3.3 RIKSANTIKVARIEÄMBETET

År 2007 skrev Riksantikvarieämbetet att myndigheten stödjer Boverkets skrivelse till regeringen 2006 (se kap. 3.4) om att det behövs översyn av systemet med riksintressena (Riksantikvarieämbetet 2007, s. 5). 2012 startade Riksantikvarieämbetet projektet *Kulturmiljövårdens riksintressen*. I direktiven för projektet beskrivs att problematiken kring instrumentet leder till att kulturmiljövårdens riksintressen uppfattas som ett hinder för samhällsutvecklingen och att vanligtvis ses de inte som resurs utan fokus ligger på vad de tål. Vidare problematik är att dialog inte uppstår tidigt i processer utan först vid hot om påtaglig skada och det upplevs svårt att samverka vilket leder till sämre underlag för beslutsfattare. Ett annat problem är att landskapsperspektiv har visat sig svårt att förstå och områdena upplevs som för stora (Lindberg & Schibbye 2012). Ytterligare problemen Riksantikvarieämbetet identifierat är undermåliga redovisningar av riksintressen i kommunernas översiktsplaner samt otillräckliga beskrivningar och underlag (Lindberg (red.) 2014, s. 11). Syftet med projektet var att förbättra villkoren för utveckling av kulturmiljövården samt att öka samsynen mellan de aktörer som berörs av riksintressena. Projektet mynnade ut i handboken *kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken* (Lindberg 2015). Handboken beskriver myndighetens två grundläggande förhållningssätt till riksintressena: de utgör inte ett hinder för samhällsutveckling utan ger ramar för den och genom dialog mellan aktörer kan långsiktiga lösningar nås och på så vis kan riksintressenas utvecklingspotential identifieras. Handboken kan ses som en vägledning till länsstyrelserna som bl.a. tydliggör deras roll (Lindberg (red.) 2014, s. 3).

Riksantikvarieämbetet hänvisar till ett av de nationella målen för kulturmiljöarbetet som bestämmer att det statliga kulturmiljöarbetet ska främja "*en helhetsyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen*" (Lindberg (red.) 2014, s. 9). Detta ska styra statliga insatser men är även tänkt att inspirera den lokala politiken. Riksantikvarieämbetet anser att samtliga aktörer bör samverka för att nå kulturmiljöns potential och att en förutsättning är att värdena är tydligt beskrivna. Diskussion är en nödvändighet om dessa värden ska vara kända och begripliga (Lindberg (red.) 2014, s. 9). Riksantikvarieämbetet anser att länsstyrelsernas roll är som tydligast i ställningstagandet om påtaglig skada. Dock anser myndigheten att för att kunna förbättra förutsättningarna för kulturmiljövårdens riksintressen är länsstyrelsernas viktigaste roll att förmedla kunskap tidigt i processen. Det är i tidig dialog mellan länsstyrelse och kommun eller exploatör potentialen finns för att se kulturmiljön som en resurs. För att uppnå detta krävs välbeskrivna underlag om miljöns värden, tålighet, behov och potential (Lindberg (red.) 2014, s. 47).

Riksantikvarieämbetet har ansvaret för upprätta underlag för riksintressen. Dessa underlag ska alltid vara utgångspunkten. De syftar till att ge mycket en komprimerad information om riksintresset som motiverar värdet. Det är länsstyrelsernas roll att komplettera materialet (Lindberg (red.) 2014, s. 71). För en särskild planeringsprocess är det således länsstyrelsernas ansvar att bedöma hur pass omfattande underlag som det finns behov för. Ett fördjupat underlag kan användas för att inspirera aktörer och förmedla kunskap (Lindberg (red.) 2014, s. 73-74).

Ett problem med tillämpningen av systemet är att riksintressena först uppmärksammas vid hot om påtaglig skada istället för diskuteras tidigare i processen (Lindberg (red.) 2014, s. 11). Länsstyrelserna ska inte enbart bedöma och förhindra påtaglig skada utan förmedla kunskapsunderlag samt ge råd och diskutera under planprocessen. Vidare menar Riksantikvarieämbetet att om systemet ska ha önskad effekt är det av vikt att kulturmiljövårdens riksintressen upplevs som angelägna av allmänheten (Lindberg (red.) 2014, s. 46). Handboken innehåller även en genomgång av begreppet påtaglig skada där det fastslås att bedömningar alltid ska vara platsspecifika och bundna till åtgärders karaktär (Lindberg (red.) 2014, s. 52). Angående den geografiska avgränsningen av riksintressen skriver Riksantikvarieämbetet att deras utpekande inte utgör en detaljerad avgränsning. Det är istället länsstyrelsernas roll att tolka och precisera avgränsningen i dialog med kommunerna. Ansvar för uppsikten över kulturmiljövårdens riksintressen har Riksantikvarieämbetet. Uppdateringen av urvalet ska ske i samarbete med länsstyrelserna och förslag på förändring kan uppkomma i dialog mellan kommun och länsstyrelse. Kontinuerlig uppföljning är nödvändigt för att urvalet ska vara relevant (Lindberg (red.) 2014, s. 68-70).

3.4 BOVERKET

Följande rör riksintressesystemet som helhet och inte enbart kulturmiljövårdens riksintressen. Boverket ansåg 2006 att det fanns svårigheter med tillämpningen av miljöbalkens 3 och 4 kap. Myndigheten menade att hela systemet borde ses över då problemen var grundläggande. Mer specifikt rör det bestämmelsernas aktualitet, innehåll och omfattning. Slutbetänkandet i *SOU Områden av riksintresse och miljökonsekvensbeskrivningar 2009* (se kap. 3.6) anser Boverket vara undermåligt då utredningen inte fick det nödvändiga djupet som krävdes. Boverkets ståndpunkt har inte förändrats utan myndigheten anser att tillämpningen inte är förenlig med bestämmelserna eller deras syfte.

Boverket noterar att få detaljplaner upphävs med hänvisning till riksintressena. Myndigheten anser att orsaken till att det är så få kan vara dialogen mellan länsstyrelse och kommun. Boverket redovisar att de för dialog med berörda centrala myndigheter samt medverkar i deras arbete med vägledning. För kulturmiljövårdens del sker detta med Riksantikvarieämbetet som 2012 utvecklade en skrift för vägledning med hanteringen av kulturmiljövårdens riksintressen (se kap. 3.3).

Boverket anser att det saknas uttalade krav på en kontinuitet i översyn av de centrala myndigheternas underlag för riksintressena. Följande är de problem Boverket observerat med riksintressesystemet angående underlag:

- Det förekommer oklara redovisning av vad eller varför områdena är intressanta. Bedömningar blir således omöjliga att göra.
- Kommunernas översiktsplan är tänkt att utgöra grundläggande beslutsunderlag för riksintressena men planen används inte som det är tänkt. Enligt en rapport berörs översiktsplanen enbart i hälften av fallen.
- Det saknas förståelse för att bedömningar av riksintressen enbart är uttryck för anspråk. Det finns inte något absolut krav på att följa bedömningarna, ställning måste istället tas vid varje prövning. Beslutande myndigheter verkar inte förstå detta utan tar ofta tidigare bedömningar för givna. Det uppfattas ofta inte att det finns utrymme att göra egna bedömningar med utgångspunkt i relevant underlag. Det är vanligtvis den prövande myndigheten som inte har denna insikt. Detta resulterar i att myndigheter sällan omprövar om ett område ska fortsatt vara av riksintresse (Boverket 2012, s. 1-7).

Vidare sammanställer Boverket observationer angående den sakliga bedömningen där myndigheten bedömer att tydliga bedömningar angående påtaglig skada är ovanligt och utreder miljöbalkens paragrafer i en alltför detaljerad grad för att vara användbar i denna uppsats (Boverket 2012, s. 7-8).

3.5 RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen granskade hanteringen av riksintressena i rapporten *Statens hantering av riksintressen: ett hinder för bostadsförsörjning 2013*. Syftet med undersökningen var att granska om länsstyrelsernas ansvar angående riksintressena i planprocessen hindrar eller komplicerar kommunernas planerande av bostadsbyggandet för sina medborgare.

Undersökningen resulterade i bedömningen att statens hantering ofta förhindrar bostadsbyggandet. Enligt tillhörande enkätundersökningar uppgav drygt 60 procent¹⁰ av de undersökta kommunerna med bostadsbrist att minst en gång under tre år har riksintressena hindrat bostadsbyggandet. Riksrevisionen menar att det är svårt att fastslå hur mycket bostadsbyggande som förhindrats av riksintressena eftersom att det är möjligt att de kan hindra byggandet innan planeringen börjat. Vidare menar de att en eventuellt lång process avskräcker både kommun och exploatör. Riksintressen för kulturmiljövården uppges som ett av tre riksintressen som oftast förhindrar bostadsbyggandet. Riksrevisionen bedömer staten och myndigheternas brister som följande:

- Kommunernas planering av bostäder försvåras på grund av länsstyrelsernas hantering av riksintressena. Länsstyrelserna ger inte kommunerna stöd nog att hantera planering i riksintressen. Värdebeskrivningarna i de underlag länsstyrelserna ansvarar för att tillgängliggöra för kommunerna brister. De flesta av kommunerna anser att underlagen inte är användbara vid planering. Kommunerna upplever även att länsstyrelserna snarare sammanställer än bearbetar underlagen och ger råd. Granskningen visar även att länsstyrelserna ofta brister angående besked om vad kommunerna bör förhålla sig till inom riksintressena. Osäkerheten om vad som länsstyrelserna bedömer vara påtaglig skada gör att planprocesser ibland inte startar eftersom kommun och exploatör upplever en risk att länsstyrelserna kommer att stoppa planer. Riksrevisionen menar att länsstyrelsernas inaktuella och otydliga underlag gör att kommunerna och exploatörer får ta konsekvenserna och får lägga ned tid och resurser på att utreda riksintressena. Riksrevisionen menar att länsstyrelserna bör ompröva och tydliggöra riksintressebeskrivningarna i områden som det planeras bostadsbyggande i. De betonar att tydliggörande av vad som är påtaglig skada bör göras.
- Boverket ska samordna sektorsmyndigheters arbete med riksintressen. Riksrevisionen bedömer att samordningen av dessas arbete med underlagen är undermålig. Länsstyrelserna har svårt att använda de underlag som finns, vilket försvårar deras möjlighet att stödja kommunerna men även deras arbete med att bevaka riksintresse och avgöra påtaglig skada. Riksrevisionen anser att Boverket bör prioritera samordningen av myndigheternas arbete med underlagen för att uppdatera och förtydliga dem.
- Boverket ska vägleda länsstyrelserna. Riksrevisionen menar att Boverket inte tagit fram vägledning till länsstyrelserna om bedömningar om påtaglig skada på riksintressen. Rapporten visar att länsstyrelserna vill ha vägledning i hur de ska hantera frågor rörande påtaglig skada. Riksrevisionen råder Boverket att ta fram en sådan vägledning.
- Riksrevisionen menar att regeringen fått tydliga signaler om riksintressesystemets brister. Regeringen har ändå inte preciserat ansvar för sektorsmyndigheterna angående beskrivningar eller aktualiseringar. De har inte heller givit länsstyrelserna eller sektorsmyndigheterna uppdrag att förtydliga riksintressena. Regeringen har inte heller undersökt systemets påverkan på bostadsbyggandet. Riksrevisionen råder regeringen att påskynda sin aviserade¹¹ översyn av systemet i relation till bostadsförsörjningen.

¹⁰ Det finns 290 kommuner i landet. Riksrevisionen har tillfrågat 77 kommuner som uppgett att de har bostadsbrist. 65 kommuner besvarade enkäten. Nio av de 65 uppgav att de inte planerat under tillfrågad tid och har därför inte redovisats. 56 kommuner återstår. De dryga 60 % utgörs av 35 kommuner (Riksrevisionen 2013, s. 21).

¹¹ Riksrevisionen syftade till den statliga utredningen av riksintressena (se kap 3.6).

- Riksrevisionen vill med ovanstående rekommendationer förenkla hanteringen av riksintressena. De anser att det är av största vikt att riksintressebeskrivningarna förtydligas. Riksrevisionen anser att det inte rådde bostadsbrist då systemet togs fram men att det gör det idag. De råder regeringen att den aviserade undersökningen i synnerhet ska undersöka möjligheter att ge bostadsförsörjningen större vikt i förhållande till riksintressena i situationer med bostadsbrist (Riksrevisionen 2013, s. 10-13).

3.6 STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

I kommittédirektivet till SOU framgår att det redan vid naturresurslagens tillkomst har funnits kritik om riksintressesystemets tillämpning. Direktivet hänvisar till synpunkter i rapporter från Boverket (2012), länsstyrelserna (2012), och SKL (2011) m.fl. Vidare ansågs den tidigare utredningen *Områden av riksintresse och miljökonsekvensbeskrivningar* från 2009 haft begränsat tilläggsuppdrag att utreda systemet med att peka ut områden av riksintresse. Av direktivet framgår att remissinstanser ansåg att utredningen visade oklara frågeställningar. Kritiken anses göra det angeläget med en översyn av systemet. Bostadsförsörjningen i samband med riksintressesystemet skulle ha företräde i utredningen (Miljödepartementet 2013).

2014 lämnande SOU sitt delbetänkande¹² i utredningen *Bostadsförsörjning och riksintressen*. Utredningen undersöker i enighet med direktivet om riksintressena är ett hinder för bostadsförsörjningen. Delbetänkandet rör samtliga typer av riksintressen.

Utredningen konstaterar att det finns en bostadsbrist i landet men att det finns byggklara detaljplaner i majoriteten av kommunerna med bostadsbrist. Det är inte riksintressena som förhindrar bostadsbyggandet. Anledningen till att det inte byggs är istället ekonomi. Ofta är inte efterfrågan stor nog i förhållande till det pris marknaden genererar och således är inte utbud och efterfråga i balans. Utredningens slutsats är att fler detaljplaner inte räcker för att hjälpa bostadsförsörjningen. Om bostadsbyggandet skulle öka kan det dock vara av relevans att underlätta planeringen. Under 2012 antogs 1753 detaljplaner i landet varav fyra upphävdes med hänvisning till riksintressen. Utredningen slutsats var att riksintressen huvudsakligen kan påverka kommunal planering av bostäder på följande tre vis:

1. Om bostadsbyggandet påtagligt kan skada riksintressens angivna värden, utgöra hinder för anläggningar eller försvåra viss typ av verksamhet. Utredningen menar att det inte finns anledning till att begränsa hindret såvida riksintresset är lämpligt avgränsat och dess värden tydligt beskrivna. Detta för att hindret är lagens intention.
2. Om det i ett område av riksintresse bedöms att bostäder främjar den långsiktiga hushållningen och den fysiska miljön trots att nybyggnation skulle innebära påtaglig skada. Bostadsförsörjningen är ett allmänintresse men i en sådan situation väger riksintresset tyngre. Utredningen bedömer att detta inte är lagens avsikt. Dock bedöms detta hinder inte vara av större omfattning.
3. Om det uppstår svårigheter i planeringsprocessen att tillämpa bestämmelserna. Utredningen konstaterar att det finns otydligheter i systemet som innebär att det blir svårt att tillämpa samt att tilltron till systemet undergrävs. Det finns exempelvis tvivel kring områden av riksintressens kvalitet, aktualitet och legitimitet. Vidare finns osäkerhet om vad som kan tillåtas i ett riksintresse. Detta påverkar länsstyrelsernas och kommunernas tillämpning av bestämmelserna och leder till att processer ofta blir utdragna och dyra. Det leder även till att processerna blir oförutsägbara, vilket eventuellt resulterar i att exploatörer inte vågar starta projekt i områden av riksintressen. Utredningen konstaterar att detta hinder påverkar

¹² Slutbetänkande skall lämnas i december 2015.

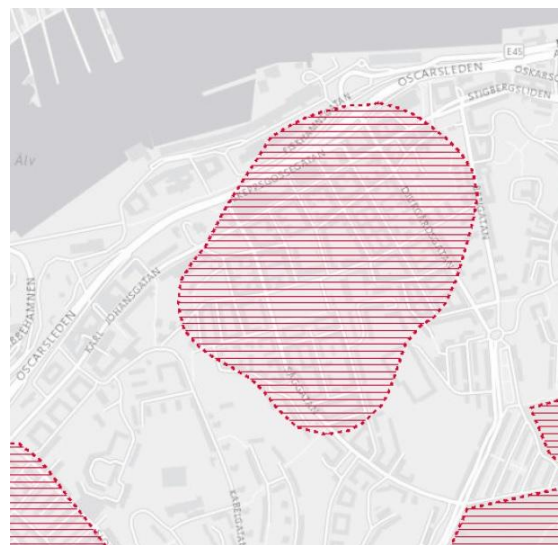
samhällsplaneringen men då det inte råder brist på byggklara detaljplaner är hindret ej väsentligt (SOU 2014:59, s. 9-12).

Riksintressesystemet kan således utgöra hinder för bostadsbyggandet. Det finns både avsiktliga och oavsiktliga hinder. Utredningen menar dock att de oavsiktliga hindren inte är större i jämförelse med andra, exempelvis de av ekonomisk karaktär. Miljöbalkens hushållningsbestämmelser ska ge utrymme för att i enskilda fall kunna avväga och bedöma lämplighet med god hushållning ur allmän synpunkt. Riksintressen kan utgöra både avsiktliga och icke avsiktliga hinder för bostadsförsörjningen. Det är för de oavsiktliga hinder som beskrevs i den andra punkten som en förändring har efterfrågats. Förändringen skulle syfta till att möjliggöra avvägningar mellan bostadsförsörjning och riksintresse. Om detta ges inget förslag i delbetänkandet utan är tänkt att presenteras i slutbetänkandet. Vidare konstaterar utredningen att införande av bostadsförsörjning som riksintresse inte är ett lämpligt alternativ. Detta då bostadsförsörjningen är en kommunal angelägenhet samt att det riskerar att komplicera systemet ytterligare (SOU 2014:59, s. 12-15). Utredningen har samrått med berörda myndigheter, så som Riksantikvarieämbetet, länsstyrelser och Boverket, men även med kommuner och deras representanter SKL. Riksrevisionens enkät med kommunerna har även analyserats (SOU 2014:59, s. 18).

4 RIKSINTRESSET OCH GÖTEBORGS STAD

4.1. RIKSINTRESSET MAJORNA

Fastigheten Majorna 305:22 omfattas av riksintresset för kulturmiljövården Majorna (se figur 1). I länsstyrelsens rapport *Göteborg: kulturmiljöer av riksintressen* beskrivs området historia och bebyggelseutveckling. Rapporten beskriver området som en förstad och att landskommunen Majorna inkorporerades i Göteborg 1868 och hur en stadsplan för området fastställdes 1878. Stadsplanen var av rutnätstyp men anpassades även till stor del till det äldre oregelbundet mönstret. Allmänna vägen hade varit allfarsvägen mellan Göteborg och den hamnverksamhet som fanns i Majorna. I med stadsplanen blev den rätta Karl Johansgatan ny huvudled. Delar av Allmänna vägen uppgick i Karl Johansgatan medan andra delar fick bestå. Riksintressemotiveringen betonar området som intressant bl.a. då det visar flera perioder och att området vid Allmänna vägen, Kommendörsgatan och Djurgårdsgatan har en samlad bebyggelse med trähus och landshövdingehus (Herklint, Lind & Sedenmalm 1992, s. 74-80). I Riksantikvarieämbetets motivering betonas att området speglar både det mindre reglerade Majorna som växte fram under 1600-1800-talen och påverkan av inkorporeringen och stadsplanen. Ett uttryck som Riksantikvarieämbetet nämner är Allmänna vägens östra delar (Riksantikvarieämbetet 2013, s. 16).



Figur 1: Kulturmiljövårdens riksintresse Majorna.

4.2 GÖTEBORGS STADS ÖVERSIKTSPLAN

I Göteborgs översiktsplan redovisas kommunens riksintressen. Riksintresset Majorna beskrivs ha lång tradition knuten till sjöfarten och att miljön är intressant då den har inslag från flera epoker. Översiktsplanen hänvisar även till bevarandeprogrammet och att särskild hänsyn ska tas till riksintressenas kulturmiljövården vid utformning och prövningar. (Stadsbyggnadskontoret Göteborg 2009 A, s. 50-51). Under rubriken "Riksintressenas behandling" angående Majornas riksintresse beskrivs att det finns skydd för delar av området genom detaljplaner, program och byggnadsminnen. I övrigt hänvisas läsaren till beskrivningen av hanteringen av riksintresset innerstaden. Där står att det är ofrånkomligt att den tänkta förtätningen kommer påverka riksintressen. Kommunens målsättning är dock att ingen påtaglig skada ska ske. Vid planering i riksintressena ska det övervägas om ett fördjupat underlag behövs samt att en miljökonsekvensbeskrivning kan begäras för att beskriva påverkan på riksintresset (Stadsbyggnadskontoret Göteborg 2009 D, s. 56).

I länsstyrelsens yttrande om riksintressena tillgodoses i översiktsplanen, kommenteras ej Majornas riksintresse. Länsstyrelsen anser dock att riktlinjer bör utvecklas för säkerhetsställande av kulturmiljövårdens riksintressen. Vidare anser länsstyrelsen att detaljplaner för berörda områden inte nödvändigtvis utgör ett fullgott skydd (Stadsbyggnadskontoret Göteborg 2009 B, s. 26).

Följande citat är hämtade ur översiktsplanen:

"Människors olika behov ska också uppmärksammas genom dialog i planeringsprocessen" (Stadsbyggnadskontoret Göteborg 2009 C, s. 37).

"... alla ska kunna vara med och påverka sin egen och stadens framtid" (Stadsbyggnadskontoret Göteborg 2009 C, s. 48).

"Planeringsprocessen vid nybyggnad och omvandling ska präglas av öppenhet och lyhörddhet"
(Stadsbyggnadskontoret Göteborg 2009 C, s. 60)

"Planeringen grundas på en sammanhållen och övergripande syn på natur- och kulturvärden med stöd av aktuellt underlagsmaterial, fördjupade undersökningar, analys över brister och prioritering samt konstruktiv dialog och samarbete" (Stadsbyggnadskontoret Göteborg 2009 C, s. 96).

"Utbyggnadsordningen innebär att mark nära befintlig bebyggelse tas i anspråk varför en tydlig dialog med boende, brukare och verksamma i området behövs" (Stadsbyggnadskontoret Göteborg 2009 C, s. 38).

4.3 GÖTEBORGS STADS BEVARANDEPROGRAM

Fastigheten Majorna 305:22 är även upptagen i Göteborgs stads bevarandeprogram. Programmet är antaget av Göteborgs kommunfullmäktige och är tänkt att vara vägledande vid plan- och bygglovsärenden. Bebyggelsen som ingår i bevarandeprogrammet anses vara särskilt värdefull enligt plan- och bygglagen 8 kap. 13 § (Stadsbyggnadskontoret Göteborg 2012). I programmet beskrivs att bostadsbyggnaden på tomten byggdes efter en brand 1862 och att en trädgård har tillhört huset (Lönroth (red.) 1999, s. 284).

5 KONFLIKTEN OM FASTIGHETEN MAJORNA 305:22

5.1 FÖRLOPPET FRAM TILL BYGGLOV

5.1.1 STADSBYGGNADSKONTORETS KULTURMILJÖBESKRIVNING AV MAJORNA 305:22

Fastigheten Majorna 305:22 ligger vid korsningen mellan Allmänna vägen och Kommendörsgatan (se figur 2 & 3). Adressen är Allmänna vägen 18-20. 2009 framställde Göteborgs stadsbyggnadskontor en kulturmiljöbeskrivning av fastigheten Majorna 305:22. Följande är en sammanfattning av den. Syfte med rapporten var att åstadkomma ett underlag som kunde användas i samband med förändringar inom fastigheten. På tomten finns Åhmanssonska villan från 1860-talet samt ett skjul med en murstock vid grannhusets brandvägg. När skjulet uppförts är osäkert. Rapporten beskriver Majornas historia med inkorporeringen och 1878 års stadsplan. Vidare betonas områdets egenskaper med fokus på dess helhet, såsom dess brokighet, sammanhållna upplevelser och arkitektonisk mångfald. Det senare poängteras dock, sin mångfald till trots, vara sammanhållet. Dessutom beskrivs den aktuella fastighetens historia med bl.a. tidigare gårdshus och närområdets förändringar.

Utredningen beskriver egenskaper för fastigheten och dess sammanhang. Följande uttrycker det som rapporten bedömts betona: Åhmanssonska fastigheten ingick tidigare i ett stråk längs Allmänna vägens södra sida med välbärgade egendomar med tillhörande trädgårdsanläggningar. En ny stadsplan som antogs 1878, vilken visar att allt inom kvarteret skulle rivras för att skapa plats för större bostadshus. Först 1915 byggdes landshövdingehuset där Åhmanssonska trädgården varit. Landshövdingehuset avslutas dock med brandgavlar mot Åhmanssonska fastigheten (se figur 4). Den asymmetriska och ofärdiga karaktären anses bidra till ett stämningfullt gårdsplan. Fastigheten med dess villa och träd utgör ett spår av de välbärgades egendomar, vilket förstärks av den närliggande Söderlingska trädgården. Fastighetens fria ytor och stora träd berättar om det förindustriella livsrummet för de välbärgade innan inkorporeringen med Göteborg.

Vidare framhålls villans genomarbetade form och glasverandan som vetter mot grannfastigheternas brandväggarna där trädgården tidigare fanns. Detta anses visa tomten som en kvarglömd rest efter en fristående egendom och verandans riktning mot den f.d. trädgården visar en mer avkopplande sida än den mot Allmänna vägen. Den självständiga villan anses uttrycka en suveränitet, vilket gör den känslig för storskaliga uttryck i sin närhet. Detta då det riskerar att påverka förståelse för den som en friliggande villa för ett välbärgat hushåll. Fastigheten ingår i en historia som berättar om Majornas utveckling från land till stad. Kvarteret och närområdet berättar både om en sammanhållen enhet och om olika byggnadsepoker. Fastighetens visuella samspel med träd och bebyggelsemiljön är en annan egenskap som påpekas. Vidare visar den låga bebyggelsen längs Allmänna vägen 16-20 en varierande



Figur 2: Områdets lokalisering i Göteborg.



Figur 3: Fastighetens lokalisering i området.

funktion och uttryck med traditionell arkitektur som med träden bidrar till en idyllisk småstadskarakter, vilken är känsligt för tillskott och avvikande arkitektur.

Det visuella samspelets samverkan med olika epoker och typer av fasader anses utgöra en dynamisk upplevelse. Området anses visa en mångfald av olika byggnadsskick. Rapporten menar att det därför är viktigt, framförallt om det rör sig om en nybyggnad, att uppmärksamma varje enklavs betydelse för helheten. Om det ska byggas något nytt bör det nya förhålla sig till följande: helhetsupplevelsen, arkitekturen som trots dess variation integrerar, stadsmönstret, småstadsatmosfären och den brokiga karaktären. Det nya ska understödja eller som sämst inte förvanska det historiska rummet (SBK arkiv: Holmström 2009).

5.1.2 STADSBYGGNADSKONTORETS TJÄNSTEUTLÅTANDE OM MAJORNA 305:22

Från den första juni 2010 finns ett tjänsteutlåtande från Göteborgs stadsbyggnadskontor till byggnadsnämnden. I utlåtandet föreslås nämnden bevilja ett bygglov till två flerfamiljshus samt ett rivningslov på fastigheten. Inga grannhöranden har gjorts av anledningen att åtgärden bedöms som enligt med den gällande planen som är från 1876. I den planen bestäms kvartersstrukturen. Principen ska vara att bygga mot grannfastigheternas brandmurar samt att villan ska bevaras (se figur 4). De nya byggnadernas volym har anpassats till brandmurarna, vilka även ska exponeras mot gatorna. Tanken är att de nya byggnaderna ska vara relativt diskreta och inte konkurrera med Åhmanssonska villan. Förslaget anses stärka originaliteten och utgå från platsens historiska kontext. Indragna fasader anses anknyta till områdets "flikighet". Vidare ska karaktären "av kvarlämnad trädgård" bestå. Det framgår även att två träd ämnas att tas bort medan två bevaras. Träden anses vara nödvändiga för att förstå områdets bakgrund med trädgårdar och att nya träd bör planteras (SBK arkiv: Stadsbyggnadskontoret 2010-06-01).



Figur 4: Allmänna vägen med Åhmanssonska villan till höger och Matteuskyrkans byggnadsförenings byggnad till vänster.

5.1.3 MISSNÖJDA GRANNAR OCH BYGGLOV

Några dagar innan tjänsteutlåtandet inkom ett brev till byggnadsnämnden signerat bostadsrättsföreningarna Kolumbus och Reparebanan samt Matteusförsamlingens byggnadsförening. De tre föreningarna är grannar till fastigheten i fråga och anser sig således vara sakägare. Information om den tänkta nybyggnationen har de fått från tidningsartiklar och förslaget i sig. Föreningarna anser att de nya byggnaderna berör de boende i stadsdelen och önskar därför en planutställning med alternativ så det uppstår ett tillfälle för de berörda att lämna synpunkter som kan vägas in i planprocessen. Stadsbyggnadskontorets tjänstemän har kommunicerat till föreningarna att det ej finns behov av en planprocess då det finns en stadsplan och att förslaget uppfyller planbestämmelserna. Planen är från 1878 och enligt de berörda reglerar den enbart kvarterets begränsning, vilket ger tjänstemännen friheten att utforma byggnaden som de vill utan inblandning av demokratiska processer utöver byggnadsnämndens nekande eller jakande.

Föreningarna menar att avsikten med det kommunala planmonopolet inte var att undvika att skapa detaljplaner och på så vis undvika medborgarnas insyn över deras närmiljö. De anser att möjligheten att överklaga ett bygglov inte kan motsvara det inflytande som finns i en planprocess. Ingen kommunikation har förts med föreningarna och ingen utställning har genomförts och således har

föreningarna inte informerats om ingreppen. Därför önskar de att bygglov inte ges förrän en detaljplan upprättats.

Föreningarna har vare sig invändningar mot förtätningen eller metoden att bygga mot brandväggarna. Däremot har de invändningar mot utformningen. De anser att de tilltänkta byggnadskropparna är för djupa och för höga och att avsikten att bevara trädgårdsmiljön inte är möjligt med tilltänkt skala. Vidare har föreningarna synpunkter på den tilltänkta arkitekturen, som de anser bör anpassas bättre till närmiljön. I synnerhet anser de att platt tak avviker alltför påtagligt. Enligt föreningarna bör kommunen, i med att området är av riksintresse för kulturmiljövården, verka för att skydda området genom upprättande av detaljplan. Men eftersom det inte har gjorts har stadsmuseet och länsstyrelsen inte fått det inflytande de borde haft (SBK arkiv: Green, Sundberg & Svedberg 2010).

Samma dag som stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande presenterades beviljade byggnadsnämnden bygglov för nybyggnader av flerbostadshus samt rivningslov för en mindre befintlig byggnad inom fastigheten. Sökande var Familjebostäder AB (SBK arkiv: Byggnadsnämnden 2010).

5.2 ÖVERKLAGANDEN

5.2.1 GRANNARNA ÖVERKLAGAR

En dryg månad senare överklagade bostadsrättsföreningarna och kyrkans byggnadsförening ärendet vilket överlämnades till länsstyrelsen (SBK arkiv: Stadsbyggnadskontoret 2010-07-07; Stadsbyggnadskontoret 2010-07-08). Av överklagan framgår att föreningarna yrkar på att bygglovet ska upphävas, inhibition av beslutet och att kommunens handläggning bör utredas. I överklagan ges en bakgrund till ärendet vari det återigen framgår att stadsbyggnadskontoret ansett att ärendet stämmer med stadsplanen som fastställdes 1878 och att ny detaljplan ej behövs. Det framgår även att i med att fastigheten ligger inom ett område av riksintresse för kulturmiljövården har kommunen fått råd av länsstyrelsen att upprätta detaljplan. Kommunen följde ej rådet utan genomförde istället en kulturmiljöbeskrivning. Överklagens grunder listas i två punkter vilka kan sammanfattas som följande:

1. Den äldre stadsplanen är giltig men innehåller ej detaljerade regleringar. Tidigare utformningar har bestämts av byggnadsstadga och byggnadsordning samt genom en kommunal föreskrift i samband med tomtreglering. Byggnadsordningen och byggnadsstadgan har upphört att gälla, vilket får de klagande att anse att gällande plan knappt innehåller några bestämmelser. De hänvisar till ett rättsfall i regeringsrätten 1990, vilket konstaterade att tillämpning av plan- och bygglagen på äldre planer riskerar att förvränga det planförfattaren avsett. Detta reglerades sedermera i plan- och bygglagens 17 kap. 4 §¹³ som bestämde att om inget annat angivs ska 39 § i 1959 års byggnadsstadga tillämpas för äldre planer. Detta syftade till att skapa en enhetlighet och begränsa alltför fria tolkningar.

Enligt de klagande avviker bygglovet från den äldre planen väsentligt och därför bör ny detaljplan upprättas. Detta då de nya byggnaderna avviker från det byggnadsskick som rådde då planen upprättades samt att ingreppen påverkar grannfastigheterna i den grad att ett samråd bör genomföras. De klagande anser att 1959 års byggnadsstadga¹⁴ bör ses som gällande. Och med hänvisning till denna

¹³ De syftar till den äldre plan- och bygglagen. Paragrafen återfinns numera i plan- och bygglagens övergångsbestämmelser.

¹⁴**39 § första stycket byggnadsstadga (1959:612):** "Byggnad ska förläggas till sådant ställe på tomten som är lämpligt med hänsyn till landskapsbilden och så att den på lämpligt sätt ansluter till övrig bebyggelse å tomten och å närbelägen mark. Byggnad inom område med stadsplan ska, såvida annat ej föreskrivs i planen eller medges av byggnadsnämnden, läggas i gatulinjen eller, om förgård finnes, i inre förgårdslinjen." **39 § andra stycket:** "I övrigt ska, där ej annat är föreskrivet, vid vald plats för byggnad iakttagas a) att byggnad, som ej sammanbygges eller kan förväntas komma att sammanbyggas med byggnad på granntomt, icke må läggas på mindre avstånd från gränsen mot denna än som motsvarar hälften av den för byggnad tillåtna största höjden och ej närmare gränsen än 4,5 meter; samt b) att avståndet mellan byggnader å samma tomt ej må vara mindre än den för någondera byggnaden tillåtna största höjden." **39 § tredje stycket:** "Byggnadsnämnden äger medgiva undantag från bestämmelserna i andra stycket, om det finnes påkallat av särskilda skäl samt kan ske utan men för granne eller fara för sundhet, brandsäkerhet eller trafiksäkerhet och utan att ett lämpligt bebyggande av området försvåras. Kan åtgärder inverka på förhållandena å angränsande tomt, ska dess ägare höras i saken."

anser de att byggnadsnämndens hantering av ärendet avviker från plan- och bygglagens 17 kap 4 § genom följande: förslaget skiljer sig med skala och uttryck gentemot den omgivande bebyggelsen, avståndet mellan huskropparna är fyra meter och utgör endast 25 % av tillåten byggnadshöjd, det finns ej särskilda skäl för avsteg och samråd har ej skett.

2. Området är av riksintresse för kulturmiljövården och, enligt de klagande, ska kommunen införa skyddsbestämmelser i detaljplan. Länsstyrelsen har uppmanat kommunen att upprätta detaljplan men rådet följdes ej. Kommunen ansåg dock att riksintresset kunde tillgodoses genom deras utredning, det vill säga kulturmiljöbeskrivningen, och genom samverkan med Familjebostäder AB. Kommunen menade att utredningen ihop med samverkan skulle innebära villkor som motsvarar skyddsbestämmelser i en ny detaljplan. De klagande har följande invändningar mot utredningen: författaren redovisar inte de risker för kulturmiljön som nybyggnation medför utan redogör för subjektiva upplevelsevärden. Vidare menar de att utredningen är motsägelsefull och att ställningstagande ej går att utläsa. De anser att begreppen i rapporten är svårtillgängliga för byggnadsnämnden. Vidare anser de klagande att det borde utförts en "korrekt byggnadsantikvarisk utredning" för de föreslagna ingreppen. I med att de anser att en sådan inte finns menar de klagande att förslaget överlämnats till byggnadsnämnden utan någon prövning.

Följande är de synpunkter som de vill belysa: de nya byggnadernas höga fasader och djupa byggnadskroppar avviker från byggnadsskicket. Vidare tar de djupa byggnadskropparna en majoritet av tomtytan i anspråk, vilket innebär att de värden med trädgården som kulturmiljöbeskrivningen iakttog inte kommer att kvarstå. På tomtytan torde gångvägar och cykeluppställningsplatser m.m. inrättas och än mindre av trädgårdsmiljön kommer att finnas kvar. Merparten av träden kommer att avverkas. Nybyggnadernas främmande arkitektur kan stå i strid med varsamhetskrav enligt plan- och bygglagen. Öppningen till grannfastighetens gård blir smal och bryter det naturliga samspelet mellan gårdarna och avviker således från äldre byggnadsskick och byggnadsbestämmelser.

De klagande menar att riksintressets behov inte uppfylls så som översiktsplanen uttrycker dem. Tidigare planering och kulturmiljöbeskrivningen anses inte vara goda underlag för att vägleda bedömning av nybyggnation. De klagande anser att alternativa redovisningar saknas och faktumet att stadsbyggnadskontoret själva har behandlat riksintresset har uteslutit kompetens från stadsmuseet och länsstyrelsen. Slutligen betonar de klagande att kommunen borde tagit möjligheten att med en ny detaljplan stärka skyddet genom planbestämmelser (SBK arkiv: Somhorst & Timm; Sundberg & Westberg; Ivarsson & Ohliv 2010).

5.2.2 LÄNSSTYRELSENS BEDÖMNING

Länsstyrelsen fryser ärendet medan de utreder ärendet inför sitt fullständiga beslut. Länsstyrelsens preliminära bedömning är att det inte kan uteslutas att ärendet strider mot plan- och bygglagen (SBK arkiv: Länsstyrelsen Västra Götalands län 2010-07-14). Ett drygt år senare tas beslutet att upphäva ärendet. I beslutet återberättas ärendets bakgrund, överklagan samt stadsbyggnadskontorets kulturmiljöbeskrivning. Plan- och bygglagen förändrades den andra maj 2011 medan länsstyrelsen tog sitt beslut men den lag som ska tillämpas är den då ärendet påbörjades. Vidare refererar länsstyrelsen till den äldre plan- och bygglagen som var gälande för deras beslut. Länsstyrelsen hänvisar sina beslut till den äldre plan- och bygglagens 3 kap. 1, 2, 10 och 12 § samt kap. 8 kap 11 §.¹⁵

Länsstyrelsen konstaterar att det kommunala planmonopolet ger kommunen rätt att bestämma när planläggning ska ske. Sakägare kan klaga till kommunen, vilken dock fortfarande kan pröva ärendet. Sakägare kan dock överklaga men planer kan inte tvingas fram utöver de speciella fall där reglering bestämmer att planer skall göras. Stadsplanen från 1878 gäller för fastigheten Majorna 305:22. Fastigheten omfattas dock också av riksintresse för kulturmiljövården samt av det lokala bevarandeprogrammet. Byggnadsnämnden bedömde att kraven i den äldre plan- och bygglagens 3 kap. 1,2 och 10 § uppfylls. De klagande ansåg dock att de nya byggnadernas placering och utformning är olämpliga med hänsyn till landskapsbilden och platsens kulturvärden. Krav på estetik, anpassning och helhetsverkan utifrån samspelet med omgivande miljö är det som ifrågasatts. Länsstyrelsen anser att den tilltänkta bebyggelsen skulle skapa en stark kontrast till omgivningen. Området har en speciell karaktär, vilket gör att anpassningskravet får en särskild innebörd. Vidare omfattas området av riksintresse för kulturmiljövård och lokalt bevarandeprogram vilket innebär att det har speciella miljövården. Länsstyrelsen menar att detta påvisar att ett utvidgat skydd bör gälla. De tilltänkta byggnadernas form avviker från den övriga bebyggelsen. Länsstyrelsen vidhåller att en detaljplan behövs i denna del av staden för att möjliggöra en reglering angående färgsättning, utformning, storlek samt gestaltning så tillkommande bebyggelse kan anpassas till områdets värden.

Stadsbyggnadskontorets utredning saknar rättsverkan och kan därmed inte ersätta en detaljplan med tillhörande bestämmelser. Länsstyrelsen menar även att byggnadsnämnden inte verkar ha gjort en sammanvägning av olika intressen. Även om de nya byggnaderna är i enlighet med 1878 års stadsplan kan det ej bedömas att anpassningskravet är uppfyllt då deras placering och utformning ej tar hänsyn till kulturmiljöns karaktär samt utgör ett obekant inslag i området. Kraven på estetik och helhetsverkan ska utgå från det enskilda fallets omständigheter, förutsättningar och byggnadens funktion. All utformning behöver ej följa omgivningen men bedömningen utgår från att åtgärder som berör helhetsbilden inte förvanskar det som anses bevarandevärd. Att anpassningen ej bedömts som tillfredsställande kan ej innebära ett positivt samspel med området. De tilltänkta byggnaderna är för avvikande för att uppfylla kraven på helhetsverkan och estetik. Därför upphävs ärendet (SBK arkiv: Länsstyrelsen Västra Götalands län 2011-09-14).

¹⁵ Ur den äldre plan- och bygglagen **3 kap. 1 och 2 §§** framgår bl.a. att byggnader utformning och placering ska ta hänsyn till stads- och landskapsbilden. De ska vara estetiskt tilltalande och deras yttre form ska ge god helhetsverkan. Deras placering och utformning ska vara efter deras avsedda användning och inte medföra besvär för omgivningen. **3 kap. 10 §** bestämmer att ändringar av byggnader ska utföras varsamt så deras historiska, kulturhistoriska, byggnadstekniska, miljömässiga och konstnärliga värden tillvaratas. **3 kap 12 §** innebär att särskilt värdefull bebyggelse inte får förvanskas. Enligt Länsstyrelsen ska i sådana fall ny bebyggelse med placering och utformning anpassas till de särskilda värdena. **8 kap. 11 §** bestämmer att bygglov enbart får bifallas i ett område med detaljplan om somliga förutsättningar är uppfyllda, exempelvis att åtgärden inte motsäger gällande detaljplan. Mindre avvikelser från plan är dock godtagbara om de är förenliga med dess syfte. Kraven rörande placering och utformning i kap 3 måste dock uppfyllas.

5.2.3 FAMILJEBOSTÄDER ÖVERLAGAR LÄNSSTYRELSENS BESLUT TILL MARK- OCH MILJÖDOMSTOLEN

Familjebostäder AB tar ärendet vidare till Mark- och miljödomstolen. Bolaget yrkar att länsstyrelsens beslut ska upphävas och att bygglovets ska beviljas. Följande är bolagets grund för upphävande: bygglovets är enligt med gällande plan, utifrån de värden som stadsbyggnadskontorets kulturmiljöbeskrivning har bolagets arkitekt ihop med stadsbyggnadskontoret format förslaget, förslagens moderna arkitektur stärker den befintliga bebyggelsemiljöns karaktär samt att Göteborg är i stort behov av fler bostäder (SBK arkiv: Mark- och miljödomstolen 2012, s. 1-2). I Mark- och miljödomstolens dom beskrivs vidare de tidigare överklagande föreningarnas ståndpunkter och vidareutvecklar Familjebostäderna. Under målet har parterna fått utveckla sin ståndpunkter.

Utifrån byggnadsnämndens yttrande till domstolen förstås att de anser att Familjebostäderna överklagande bör bifallas och vidhåller tidigare ståndpunkter med somliga tillägg. Exempelvis framgår av yttrandet att länsstyrelsens riksintressebeskrivning anses sakna en detaljerad beskrivning av stadsbyggnadsmönstret och rummets karaktär och bevarandeprogrammet tillför inte tillräckligt med kompletterande information för att kunna användas som beslutsunderlag. Den kulturmiljöbeskrivning stadsbyggnadskontoret producerat var resultatet av detta behov av underlag. Beskrivningen har används som underlag vid förslagens bearbetning, vilket givit förändringar i färgsättning, materialval, skala och byggnadernas utformning. Vidare anses de tilltänkta byggnaderna i riksintresset anpassats genom begränsning av influensområde, förstärkning av den karaktäristiskt brokiga stadsmiljön och en nedbrytning av skalupplevelsen. I övrigt bemöter yttrandet länsstyrelsens upphävande med åsikter i motsatsförhållande på i princip samtliga punkter av deras kritik. De anser istället att förslaget förstärker riksintressets karaktär. Sammanfattningsvis anser byggnadsnämnden att förslaget är planerligt, placeringen är lämplig i avseende till stadsbilden samt till områdets kultur- och miljövärden, de tilltänkta byggnaderna är estetiskt tilltalande och medför god helhetsverkan, de tilltänkta byggnaderna medför inte förvanskning och att förslaget tar tillräcklig hänsyn till miljön i området. Det är mycket viktigt för byggnadsnämnden att det byggs fler bostäder i staden (SBK arkiv: Hermansson 2011).

I målet beskrivs och utvecklas lagens paragrafer på djupet, exempelvis problematiken med användandet av 1959 års byggnadsstadga 39 § (se fotnot 14). Domen reflekterar över om de tillförda bestämmelserna i tomtregleringen 1915¹⁶ ej skulle funnits och andra regleringar ej kunnat tillämpas. Då hade det endast funnits några linjer på en karta samt vaga anvisningar från 1959 års byggnadsstadga att tillämpa. Detta är svårt att jämföra med en stadsplan eller detaljplan. Speciellt om det ska utgöra grunden för dispens från samrådsskyldigheten, vilket kan tolkas ur 8 kap 11 § i äldre plan- och bygglagen¹⁷. Domen fastslår vidare att stadsbyggnadskontoret har rätt i att de ej behöver göra en miljökonsekvensbeskrivning för ärendet då det var ett bygglov. Rätten anser dock att en sådan hade varit till stor hjälp. Kommunen kunde i med deras aktiva del i arbetet undersökt åtgärdens påverkan på riksintresset i en miljökonsekvensbeskrivning. Då hade konsekvenser mer metodiskt utretts samt avvägningar mellan intressen gjorts (SBK arkiv: Mark- och miljödomstolen 2012, s. 48).

I domen utvecklar länsstyrelsen sin syn på riksintresset och kommenterar stadsbyggnadskontorets kulturmiljöbeskrivning under två rubriker: trädgården och riksintresseområdet. Under rubriken trädgården skrivs om Åhmanssons villa och trädgårdarnas avveckling. Tillsammans med nio andra byggnader utgör Åhmanssons villa de sista delarna av den äldsta bebyggelsen. Den och Gathenhielmska är de två enda friliggande husen med trädgård, vilket gör tomten till riksintressant. Vidare menar länsstyrelsen att stadsbyggnadskontoret beskriver en slags gårdsmark som det inte finns något belägg för. Istället menar länsstyrelsen att gårdsmarken mer sannolikt varit av grönska. Tomtens disposition och trädgårdskaraktär har bibehållits långt in på 1900-talet och ska riksintresset tillgodoses måste större ytor fortsatt vara till plantering (SBK arkiv: Mark- och miljödomstolen 2012, s. 49-50).

¹⁶Regleringen från 1915 upphävdes genom tomtindelning 1987 men tomtindelningar har ej möjlighet att införa eller förändra bestämmelser i plan. (Mark- och miljödomstolen 2012, s. 43). Inga av dokumenten med tomtindelning har funnits.

¹⁷Numera i plan- och bygglagen 9 kap. 30 §.

Under rubriken riksintresseområdet beskriver länsstyrelsen kvarteret som en del av sex stycken bestående kvarter längs Allmänna vägen, vilket gör dem centrala för riksintresset Majorna. I Göteborg var det förr vanligt med områden i övergångsstadium där brandväggar utgjorde gränser för förnyelsen, Allmänna vägen är dock det enda kvarvarande exemplet. Vidare menar länsstyrelsen att om exploatering ska tillåtas i området bör riksintressets relativa homogenitet betraktas, särskild hänsyn bör tas till den intakta stadskulissen och att bebyggelsen visar utvecklingen av området. Länsstyrelsen menar att varje nytillskott riskerar att förvränga bilden. Det finns en problematik att bygga för brandväggarna då de visar den stegvisa förändringen och stadsbyggnadskontorets förslag som bryter byggnadstraditionen är inte lösningen. Länsstyrelsen menar att de föreslagna byggnaderna riskerar att göra skada på riksintresset med sin volym och "radikalitet". Vidare menar länsstyrelsen att kvarteret är av sådant värde att en varsamt utförd kompletteringsbyggnad borde vara ett alternativ (SBK arkiv: Mark- och miljödomstolen 2012, s. 50-53). Med kompletteringsbyggnads menar länsstyrelsen att byggnaden borde anpassas till områdets byggnadsskick.

Själva domen om bygglovet föll som följande:

- Stadsplanen från 1878 gäller enligt den äldre plan- och bygglagens 17 kap 4 §. Denna plan har inga föreskrifter om placering eller utformning inom kvarteret och därmed är förslaget planenligt.
- I med att de nya byggnaderna ska sammanbyggas med angränsande byggnader samt att planen inte begränsar deras höjd strider inte förslaget mot 1959 års byggnadsstadgas 39 § andra stycket.
- Byggnationen strider ej mot tomtindelningen då den förändrats 1987 av byggnadsnämnden vilket godkänts av länsstyrelsen.
- Området är av riksintresse för kulturmiljövården enligt miljöbalken 3 kap. 6 §. Stadsbyggnadskontoret har gjort ett fördjupat underlag till handledningen och byggnadsnämnden utvecklade sin bedömning i sitt yttrande. Därför anser domstolen att kulturmiljövårderna är grundligt utredda. Domstolen anser att förslaget har anpassning till och samverkan med området. Vidare anser de att dess utformning visar hänsyn till områdets kulturmiljövården. Byggnationen anses inte skada riksintresset som det uttryckts i värdebeskrivningen. Vidare anser de ej att i betydande omfattning skulle störa omgivningen. Kraven ur den äldre plan- och bygglagens tredje kap. anses uppfyllda. Domstolen upphäver således länsstyrelsens beslut och fastställer byggnadsnämndens beslut (SBK arkiv: Mark- och miljödomstolen 2012, s. 54-55).

5.2.4 GRANNARNA ÖVERKLAGAR DOMEN TILL MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Matteusförsamlingen byggnadsförening och bostadsrättsföreningen Kolumbus överklagar domen till Mark- och miljööverdomstolen. Rätten beslutar följande:

- Parterna har olika ståndpunkter angående planen från 1878 och om vilka paragrafer och lagar som ska tillämpas. Rätten fastslår att planen gäller och planbestämmelserna i tomtindelningen 1915 inte ska tillämpas. 39 § från byggnadsstadgan ska tillämpas som planbestämmelse.
- Förslaget kan inte strida mot planen då 1878 års plan inte innehåller bestämmelser som reglerar bebyggandet på tomten. Vidare är förslaget förenligt med 39 § i 1959 års byggnadsstadga då de nya byggnaderna sammanbyggs med de äldre. De tilltänkta byggnadernas höjd strider inte mot byggnadsstadgan då höjden ej definieras i planen. Åtgärderna är således planenliga.
- Angående placeringen och utformandet av byggnaderna med hänsyn till kulturvärdena i området samt att dess estetik ska vara god och medföra god helhetsverkan enligt den äldre plan- och bygglagens tredje kap. fastslår rätten följande. Om området omfattas av detaljplan ska bygglovsprövningen inte tillämpa de allmänna intressen som ska beaktas vid planläggning enligt den äldre plan- och bygglagens andra kap. Detta även om åtgärder påtagligt kan skada riksintressen.
- Att området är av riksintresse för kulturmiljövården kan dock ha betydelse vid bedömning efter den äldre plan- och bygglagens tredje kap. krav på anpassning. Detta i synnerhet vid tillämpning av planer uppkomna innan riksintresse instrumentet infördes. Dessa krav anses dock uppfylla i med stadsbyggnadskontorets kulturmiljöbeskrivning.
- Enligt den äldre plan- och bygglagens 3 kap 2 §. ska nya byggnader inte medföra olägenheter för närområdet. Enligt rätten varierar bedömningar av detta beroende på plats. Rätten anser att den olägenhet som projektet kan medföra inte är betydande. Enligt detta och de två ovanstående punkterna bedöms det att åtgärderna svarar på kraven i den äldre plan- och bygglagens tredje kap.

Av dessa själ avslår Mark- och miljööverdomstolen ärendet (Mark- och miljööverdomstolen 2013, s. 9-13). I ärendet förde de klagande och svarande samma argument med tillägg över sina tolkningar kring kulturvärdena, den äldre plan- och bygglagen, 1878 års stadsplan och vilka bestämmelser som bör gälla samt tolkningar av hur 39 § i 1959 års byggnadsstadga bör tillämpas.

Utöver detta för de klagande i sitt yttrande följande resonemang: byggnadsnämnden kringgår genom användandet av den äldre planen som grund för bygglovet att upprätta en ny plan. Med en sådan hade det funnits skyldighet som hade inneburit följande för projektet:

- Insyn och inflytande från medborgarna.
- Insyn och inflytande över tillämpningen av de antagna riktlinjerna angående riksintressena från kommunfullmäktige.
- Länsstyrelsen hade haft rätt att bevaka riksintressena i samråd enligt den äldre plan- och bygglagens 5 kap 22 §.

I med att inte upprätta en ny plan har det ovanstående uteslutits. Den andra punkten syftar till att ärendet ansågs extra viktig och därför skulle behandlas av kommunfullmäktige. (SBK arkiv: Elmquist 2012) Riktlinjer antas syfta till i anvisningarna i översiktsplanen.

6 INTERVJUER

6.1 GÖTEBORGS STADSBYGGNADSKONTORS ANTIKVARIE

Den antikvarie vid stadsbyggnadskontoret som utarbetade kulturmiljöbeskrivningen beskrev processen för fastigheten Majorna 305:22 och riksintressena ur ett övergripande perspektiv som följande.

Anledningen till att göra ett kulturmiljöunderlag var att få grepp om riksintresset. Detta underlag användes bl.a. i diskussion med förslagens arkitekt för att kommunicera vilken kontext som fanns att förhålla sig till, vilket resulterat i att förslaget ändrades under processen. Förändringarna rörde de nya byggnadernas volym och material för att inte konkurrera med Åhmanssonska villan samt att brandmurarna skulle exponeras. En av riksintressets egenskaper beskrevs med ordet "flikighet", vilket syftar till området ur både horisontell och vertikal mening. Detta ansågs vara av vikt då denna aspekt visar områdets småstadsaktiga och lantliga bakgrund, vilket de nya byggnaderna skulle ta hänsyn till. Diskussion om förslaget fördes mellan förslagens arkitekt å ena sidan och antikvarie samt bygglovsarkitekt från stadsbyggnadskontoret å den andra. Det förslag som dessa bearbetade lämnades in för bygglov med tillhörande tjänsteyttrande (se kap 5.1.2). Alternativ som pastischer valdes bort då det inte funnits landshövdingehus på fastigheten tidigare och för att hantera den historiska berättelsen och upplevelsen på ett bra vis. Vidare betonades att stadsbyggnadskontorets roll inte är att omvandla formviljor till dess motsats utan att bearbeta det med hänsyn till kontexten. Informanten ansåg att dennes del i bygglovsprocessen fungerat bra.

Riksintressebeskrivningarna ansågs (i allmänhet) inte vara tillräckliga för att använda på en verkställande nivå. Länsstyrelsen kräver att stadsbyggnadskontoret låter ta fram fördjupningar. Beskrivningen för det specifika riksintresset Majorna ansågs betona byggnadsskicket, vilket informanten menar inte definierar hela riksintresset. Vidare ansågs inte bevarandeprogrammets kompletteringar vara tillräckliga. Därför betonade underlaget bl.a. riksintressets oplanerade och organiska struktur, vilket också blev föremål för egenskapsbeskrivningar. Informanten menar att det inte räcker att förhålla sig till byggnadsskicket för detta riksintresse, även om det var en aspekt som också beaktades i underlaget. Vidare kommenterades att det för länsstyrelsen är problematiskt att ge direkta råd då de är den granskande myndigheten. Att myndigheten oberoende kan granska processen ansågs vara en fördel medan det ansågs vara ett problem att få vägledning i processen. I detta fall informerades enbart länsstyrelsen om vad som pågick medan kommunikation om själva riksintresset skedde i prövningen av ärendet. Det finns andra fall där länsstyrelsen markerat under processen, vilket informanten ansåg hjälpa.

På frågan om samråd hade hjälpt denna process ansåg informanten att detta hade varit välkommet då det kan visa olika parter ståndpunkter, men orealistiskt i med den arbetsbelastning länsstyrelsen hade fått om de haft samråd för byggnadslov. Informanten ansåg sig inte vara rätt person att kommentera varken de klagandes åsikt att de borde blivit hörda vid samråd eller deras överklagan. Länsstyrelsens vilja att få en planprocess ansåg informanten hade hjälpt deras möjlighet att påverka men uttryckte dock en osäkerhet om resultatet skulle blivit bättre. Vidare spekulerade informanten att det vid planläggning hade funnits möjlighet att införa skyddsbestämmelser.

Informanten ansåg att Riksrevisionens utredning från 2013 (se kap 3.5) visade bristerna med riksintressebeskrivningarna. Vidare ska länsstyrelsen förmedla planeringsunderlag men i praktiken får kommunen tillse att dessa fördjupas. Informanten menar att en diskussion med länsstyrelsen om utveckling av riksintressebeskrivningarna i översiktsplanen hade varit önskvärt. Vidare ansåg informanten att riksintressebeskrivningarna saknar beskrivningar av egenskaper och upplevelser. Upplevelsen och de materiell och visuella egenskaperna är det som riksintressebeskrivningarna borde fokuseras på och inte enbart historiska fakta, även om de är viktiga som källkritisk grund och givetvis också måste ingå i en beskrivning men utan att ta överhanden. Detta skulle bidra till en bredare spelplan och göra diskussionen mer specifik.

"... men stadsbyggande handlar inte om vetenskap. Det handlar om något annat faktiskt..."

Informanten menade att det finns en önskan bland antikvarier att vara objektiva och vetenskapliga, och

att detta avspeglar en rädsla för subjektivitet. Men det som ofta upplevs som subjektivt kan i själva verket vara allmängiltigt. Att tydligt kommunicera upplevelser så att beskrivningarna uttrycker relationen mellan det subjektiva och det fysiska vore önskvärt, för det är ju genom upplevelsen som vi tillgodogör oss det byggda kulturarvet som sinnlig erfarenhet. Upplevelsebeskrivningar är också lättare att göra till föremål för kritik då de ej gömmer sig bakom vetenskap i form av historiska kunskaper och ogenomträngliga professionsbegrepp. Informanten menade att då kan beskrivningar också ifrågasättas av icke yrkesverksamma, vilket innebär att det blir en tydlighet som kanske är mer ”vetenskaplig” än historiska fakta. Detta skulle möjliggöra en kommunikation som inte annars skulle uppstå och hjälpa det praktiska arbetet i kommunikationen mellan arkitekter, planarkitekter och antikvarie. Vidare betonade informanten dialogen och utbytet mellan yrkesgrupperna (Informant 1). Intervjufrågorna finns i bilaga 1.

6.2 LÄNSSTYRELSEN VÄSTRA GÖTALAND LÄNS KULTURMILJÖENHET

Informant 2 menade att länsstyrelsen i fallet påpekade att en detaljplan var nödvändig för nybyggnation i denna del av Majorna. Detta för att kvarteret ingår i riksintresset för kulturmiljövården Majorna. Om en ny plan hade gjorts skulle nybyggnationen kunnat anpassas till den befintliga bebyggelsen och områdets kulturhistoriska karaktär. Ett fördjupat underlag borde i synnerhet fokuserat på landshövdingehusfrågan. Kommunen valde istället att hantera frågan som en bygglovsprocess, vilket resulterade i att länsstyrelsen inte hade möjlighet att yttra sig i frågan. Informanten menade att när det rör sig om äldre stadsplaner och exploatering inom känsliga kulturmiljöer borde det ses i ett större sammanhang och hanteras med planläggning.

Stadsbyggnadskontoret bedömde dock att bygglovsförslaget tog hänsyn till kulturmiljön. Riksintressenas värde ska vara utgångspunkter i planeringen då de har olika förutsättningar och olika tålighet. Vidare menade informanten att de riksintresseunderlag som finns är tillgängliga för kommunen och att det är kommunen som ska ta fram fördjupade riksintressebeskrivningar (Informant 2). Intervjufrågorna finns i bilaga 2.

7 RESULTATDISKUSSION

7.1 AKTÖRERNAS FÖRUTSÄTTNINGAR OCH FÖRHÅLLNINGSSÄTT

Uppsatsens första fråga var *Hur påverkade aktörernas förutsättningar och förhållningssätt hanteringen av fastigheten Majorna 305:22?*

Domstolarna betraktas inte av uppsatsförfattaren som aktörer då de inte aktivt har del av fallet, utan som rättskipande myndighet som gav rättsliga ramar. De aktiva aktörer som identifierades i fallet var kommunen (stadsbyggnadskontoret och byggnadsnämnden), de berörda grannarna, länsstyrelsen och exploatören Familjebostäder AB. Familjebostäder uttrycktes sällan av sig själva utan av andra.

Förutsättningarna som beskrivits om hanteringen av riksintressena i uppsatsen utgår huvudsakligen från att det ska ske en planprocess. Planering är en kommunal angelägenhet och riksintressena bevakas av länsstyrelserna. Kommunens förutsättningar var att avgöra om planläggning eller bygglov var lämpligt. I fallet beslutades att ingen ny plan skulle ersätta stadsplanen från 1878. Då en plan finns kan bygglov ges så länge det följer planen och plan- och bygglagens krav på anpassning med hänsyn till kulturmiljövärdena och god helhetsverkan. Vidare finns inga krav på samråd eller miljökonsekvensbeskrivningar för bygglovsärenden. I och med att ärendet var ett bygglov så fanns inte samrådet där länsstyrelsen skulle yttra sig, ge råd och verka för att riksintressena tillgodoses. Informant 2 ansåg att planläggning bör ske i känsliga kulturmiljöer istället för hänvisning till äldre planer och i synnerhet inom riksintressen.

Att länsstyrelsen ville ha en planprocess och således samråd ansåg informant 1 hade hjälpt deras möjlighet att påverka men uttryckte en osäkerhet om resultatet skulle blivit bättre. Detta kan tolkas som att tilltron på kommunikation med länsstyrelsen inte är stor. Informanten menade även att det är svårt för länsstyrelsen att ge direkta råd då de även granskar. Vidare ansåg informanten att det finns problem att få vägledning i processen. Enligt Eriksson har länsstyrelsen inslag av både ett plan- och ett miljöparadigm, vilket yttrar sig genom att de har både en granskande roll och en kommunikativ. Länsstyrelsen är överordnad kommunen genom miljöparadigmet men det kommunikativa inslaget ger kommunen styrnings möjligheter. I fallet har dock kommunen ej använt sig av dessa styrningsmöjligheter utan behandlat ärendet som bygglov. Om kommunen utgår från ett planparadigm kan det förklara varför de inte upprättar detaljplan, även fast det skulle ökat kommunikationen, då det skulle minskat de lokala styrnings möjligheterna.

Hedlund och Montin menade att ett perspektiv på kommunens roll i förhållande till "governance" är att en interaktiv samhällsstyrning länge har förekommit i Sverige. Det finns en tradition med samarbeten mellan stat, kommun och andra aktörer. Relationen mellan stat och kommun har dock ofta omförhandlats och ett decentraliserat ansvar har gett kommunen ett större utrymme. Pierre menade att de statliga institutionernas styrningsförmåga har minskat, detta till följd av bland annat decentralisering. I fallet förbises länsstyrelsens överordning enligt miljöparadigmet genom att deras möjlighet till yttrande i frågan undgås. Detta kan tolkas som om omförhandlingarna mellan stat och kommun gjort att länsstyrelsens överordning försvagats, vilket har direkt inverkan på hanteringen av riksintressena. Pierre menade dock att decentralisering kräver ett starkt centrum.

Grannarna ansåg att stadsbyggnadskontoret fick fria händer att utforma förslaget som de ville och undgick länsstyrelsen inflytande genom att inte upprätta en plan. De ansåg att detta inte var demokratiskt. I med att det inte upprättades en ny plan inträffade inget samråd och då ärendet var ett bygglov hade de berörda grannarna endast överklagan som alternativ för att påverka utfallet. Det är således kommunens val mellan bygglov och plan som avgör grannarnas förutsättningar. Grannarna menade även att stadsbyggnadskontoret uteslöt länsstyrelsen och genom sin utredning behandlade riksintresset själva. Utredningen ansåg de var undermålig och att riksintresset inte skulle tillgodoses. Länsstyrelsen ansåg att utredningen saknar rättsverkan och inte kan jämföras med skyddsbestämmelser i en detaljplan. Vidare menade de att riksintresset kan skadas. Stadsbyggnadskontoret menade dock att utredningen var nödvändig då det existerande riksintresseunderlaget var undermåligt. Informant 2 menade dock att det fördjupade underlaget borde

fokuserat på landshövdingehusfrågan men i med att det var en bygglovsprocess hade de inte möjligheten att yttra sig.

Rönn drog slutsatsen från sin fallstudie att riksintressebeskrivningen var för generellt utformad och att det fanns behov att precisera värden i en detaljplaneprocess. Beskrivningen ansågs inte vara utformad för användning i en plan. Detsamma gällde för fallet då stadsbyggnadskontoret ansåg riksintressebeskrivningen undermålig och definierade riksintresset med sin kulturmiljöbeskrivning. Det är stadsbyggnadskontorets beskrivning som återopas i domarna som gjorde att bygglovets ansågs vara anpassat till riksintresset.

En annan slutsats Rönn drog var att aktörer har passiva och aktiva roller till kulturmiljön som varierar med tiden och att aktörerna ändå inte lyckades identifiera en gemensam syn på kulturarvet. Aktiva eller passiva roller är svårt att tala om utifrån fallet men likheten är att aktörerna inte finner en gemensam syn på kulturarvet. Både grannarna och länsstyrelsen hade invändningar mot stadsbyggnadskontorets kulturmiljöbeskrivning och förslaget i sig. Till skillnad från domen ansåg de inte att förslaget var väl anpassat till riksintresset. Det var stadsbyggnadskontoret som bestämde och själva utförde den fördjupade beskrivningen. Utifrån länsstyrelsens egen bedömning av riksintresset menade de att förslaget kan skada riksintresset. Detta hade ingen inverkan på domen då domen baseras på stadsbyggnadskontorets underlag. Den aktör som fördjupar och definierar riksintresset verkar således tillförskaffa sig viss makt.

Ytterligare slutsats som Rönn drog var att länsstyrelsens avslag av detaljplan gjorde att kommunen utvecklade förslaget. I fallet hävdes bygglovets men förslaget utvecklades ej. Rönn drog även slutsatsen att maktrelationer kan balanseras av statens krav om riksintressena. Skillnaden mellan Rönns fallstudie och fallet i denna uppsats är att länsstyrelsen inte kan yttra sig på grund av att ärendet var ett bygglov. Länsstyrelsen balanserades således inte makten i processen.

Om kommunen utgår från ett planparadigm som syftar till att ge dem lokala styrnings möjligheter som Eriksson beskrev kan detta även kopplas till ett "local government", vilket är ett av flera perspektiv på kommunens roll i förhållande till samhällsstyrningen och innebär att kommunen har ett starkt och sammanhållet lokalt styrande. Det handlar i sådana fall inte om någon interaktiv styrning, vilket är en typ av styrning som enligt Hedlund och Montin uppstått i samhällsstyrningen för att lösa svåra problem. En annan förklaring till kommunens styrning är att det finns interaktiv styrning på den lokala nivån. I fallet samverkar stadsbyggnadskontoret med exploatören, vilket är deras roll vid bygglovsärenden. I med att valet föll på bygglov istället för planläggning fanns få aktörer och inga medborgare med i bilden. Det finns de som menar att interaktiv samhällsstyrning gör att gränsen mellan det privata och det offentliga är otydlig och att ansvar därmed blir svårt att definiera. Detta anses utgöra ett demokratiproblem som kan balanseras med ett utökat medborgarinflytande. Det är även svårt att särskilja exploatören och kommunen åsikter i processen. Grannarna upplevde också att stadsbyggnadskontoret undviker både länsstyrelsen och dem genom att inte upprätta en plan. Men utifrån Stenbergs beskrivning av det interaktiva som samarbetsrikt och kommunikativt motsägs att hanteringen av fallet var interaktiv. Ett annat perspektiv är att hanteringen inte hotar demokratin då makten finns hos valda politiska organ.

Även om fallet inte konkret visar interaktivitet kan problematiken som uppstod vid hanteringen av fastigheten Majorna 305:22 ses som komplex. Men om det då inte uppstod interaktiv styrning för hantera svåra problem blir frågan varför valet föll på bygglov och inte på plan? Svaret kan finnas i hur kommunen ville styra men ett enklare svar är att ett bygglovsärende ansågs enklare och mer ekonomiskt förmånligt än en planprocess och att komplexitet uppstod först i senare led. Stenberg menade dock att interaktiv styrning kan uppstå utanför formella strukturer. Även om det var ett bygglov fanns chansen att agera utanför vad som juridiken kräver. Detta talar mot att övergången från ett traditionell och rationell hantering till en interaktiv och samarbetsrikt styrning skulle påverkat fallet, men det påvisar ej varför. Det som säkert går att påvisa var, som tidigare nämnt, att valet innebar att varken länsstyrelsen eller grannarna kunde yttra sig vid ett samråd. Detta val har således inverkan på riksintressehanteringen och valet togs av kommunen.

Uppsatsens fallstudie rör en fastighet inom ett av kulturmiljövårdens riksintressen. En av Rönns slutsatser av sin fallstudie av planering inom ett riksintresse var att exploatering prioriteras framför kulturmiljön. Exploateringen anses således vara utgångspunkten och förslag ändras beroende på invändningarnas styrka. I fallet inom Majornas riksintresse var exploateringsviljan sannolikt utgångspunkten. Det ursprungliga förslaget ändrades men det var inom exploatörens och stadsbyggnadskontorets samverkan, det vill säga att förslaget ändrades av yrkesverksamma. Bland dessa yrkesverksamma närvarande en antikvarie. Efter en lång process med invändningar från grannar och länsstyrelse förändras dock inget. Från länsstyrelsen fanns det också kulturvårdskompetens. Riddersporre menade att kulturvårdskompetens är nödvändig om systemet ska fungera. Det fanns kulturvårdskompetens i olika led men enbart en av dem påverkade och det som påverkade utformningen skedde inom samverkan mellan exploatör och stadsbyggnadskontoret. Riksintressena ska ges särskild tyngd vid avvägning vid konkurrensfrågor. I fallet omformades förslaget efter kulturmiljöbeskrivningen i samverkan mellan exploatör och stadsbyggnadskontor. Ingen av de andra aktörernas invändningar fick gehör. Avvägningen har således gjorts av stadsbyggnadskontoret eller inom samverkan mellan kontoret och exploatören. Anledningen till detta var sannolikt att ärendet var ett bygglov.

Kulturmiljövårdens riksintressen ska vara vägledande vid utveckling. Stadsbyggnadskontorets underlag har varit vägledande men de olika aktörerna hade olika åsikter om resultatet. Exploateringen verkar ha satt ramarna för projektet och kulturmiljöns betydelse kan bero på från vilket håll i processen den hävdas. Exploatören Familjebostäder har samma mål som kommunen har och antas i stort ha samma förhållningsätt. Pierre menade att det finns anledning att problematisera nätverken som kan uppstå på grund av samhällsförändringen. Detta då de kan brista i demokratisk förankring, beslutskompetens och transparens. Men det finns inget i materialet som pekar på något nätverk och det går ej styrka någon interaktiv styrning.

7.2 PLANERINGSIDEAL OCH PÅVERKAN PÅ PROCESSEN

Uppsatsens andra fråga var *Vilket eller vilka planeringsideal kan urskiljas hos de olika aktörerna vid hanteringen av fastigheten Majorna 305:22 och hur kan det påverkat processen?*

Göteborgs översiktsplan är producerad av stadsbyggnadskontoret. I den beskrivs och att en tydlig dialog är viktigt. Öppenhet, lyhördhet, konstruktiv dialog, människors olika behov, alla ska vara kunna vara med och påverka och samarbete påpekades i samband med planeringen. Detta kan kopplas till det kommunikativa idealets förespråkande av demokrati genom dialog.

De klagande grannarna uttryckte att de föreslagna byggnaderna berörde de boende i området och ville därför ha en planprocess så de kunde lämna sina synpunkter. Grannarna ansåg att planen från 1878 gav stadsbyggnadskontorets tjänstemän frihet att utforma förslaget som de vill utanför demokratiska processer. Vidare menade de att ingen kommunikation har förts med dem och att de ville att medborgarna skulle ha den insynen de skulle fått genom en planprocess. Även detta går att koppla till det kommunikativa idealet. Grannarna vill ha ett processinriktat deltagande med samråd där även medborgare kan påverka målet. Det är dock av vikt att påpeka att inflytande kan ges av grannarna genom en tillämpning av ett kommunikativt ideal och grannarna som närmst berörda kan drivas av egenintresse.

Ur stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande framgick att det inte var nödvändigt att höra grannarna då det fanns en gällande plan och således skulle inget samråd ske. Det ska dock inte nödvändigtvis kopplas till ett rationellt ideal då detta är inom lagen ramar. Även om domstolarna inte betraktas som aktörer i fallet är reflektionen över planfrågan intressant. Mark- och miljödomstolen menade att planen från 1878 var giltig men spekulerade i problemen med en äldre plan. Detta tolkas som om domstolen menade att en plan vore bra även om det ej finns en juridisk skyldighet. I synnerhet då det innebär ett avsteg från samrådskyldigheten. Domen ansåg även att en miljökonsekvensbeskrivning hade hjälp då konsekvenser utretts metodiskt. Om detta hade skett hade det inneburit både ett samråd och en miljökonsekvensbeskrivning. Samrådet är av kommunikativ art medan miljökonsekvensbeskrivningens metodik kan härledas mer rationellt. Olsson menade att det råder delade meningar om vilket ideal som följs i praktiken. Detta visar att praktisering enligt båda idealen kan förespråkas samtidigt.

Länsstyrelsen gav rådet att en ny detaljplan borde gjorts med hänsyn till bl.a. att området var av riksintresse men stadsbyggnadskontoret valde istället att göra en kulturmiljöutredning. Länsstyrelsen menade att sakägare ej kan tvinga fram planer, de kan dock överklaga dem. Länsstyrelsen kunde först yttra sig vid överklagan i med att ärendet var ett bygglov. I yttrandet menade de att anledningen till upphävandet var att förslaget inte uppfyllde kraven. Det är möjligt att länsstyrelsen med sitt hävande av bygglovet syftade till att få fram en planprocess. Då är det även möjligt att anledningen var att de ville ha ett samråd. I sådana fall är det möjligt att länsstyrelsen i viss mån agerat efter kommunikativa ideal. Men det kan lika gärna varit efter rationella med syfte att få insyn och säkerställa riksintresset med sin egen expertis. Det kan även tänkas att de syftade till att stadsbyggnadskontoret skulle återkomma med ett annat förslag och att de enbart agerade efter lag eller direktiv och inte ideal. Utifrån materialet går det enbart att spekulera kring detta. Eriksson skrev att länsstyrelsen opererar inom båda paradigmen. I och med svårigheterna att härleda länsstyrelsen till något ideal och likheterna mellan paradigmen och ideal kan förklaringen möjligen vara att länsstyrelsen kan härledas till båda idealen samtidigt.

Stadsbyggnadskontorets kulturmiljöbeskrivning syftade till att kommunicera en kontext att förhålla sig till och diskussion fördes mellan stadsbyggnadskontoret och exploatören. Det fanns således en dialog med deltagande av yrkesverksamma, vilket kan ses som expertstyrt men detta ska ändå inte hänföras till ett rationellt ideal, då det var en bygglovsprocess och inte en planläggning.

Informant 1 menade att det finns en vilja bland antikvarier att vara objektiva och vetenskapliga. Enligt Olsson kan kulturmiljövärden härledas till det rationella idealet då den är produktinriktad. Istället ansåg informanten det som positivt att tydligt kommunicera upplevelser. Men att den typen av

kommunikation kan leda till kritik då det ej finns vetenskap (i form av historiska kunskaper) eller professionsbegrepp att gömma sig bakom. Kommuniserade upplevelser kan ifrågasättas av icke yrkesverksamma, vilket ansågs kunna leda till större tydligheter. Informanten menade att denna tydlighet eventuellt kan ses som mer vetenskaplig än historisk fakta. Healey skrev att förespråkare för det kommunikativa idealet vanligtvis betonar att all kunskap är sociala konstruktioner och att kommunikation av kunskap har många former där det rationella är ett bland fler. Vidare påpekas att maktrelationer har förmågan att förtrycka genom antaganden och praxis. Det tolkas som om informanten menade att en annan typ av kommunikation än av kulturmiljövårdens praxis med historiska värden är mer tydlig och möjliggör att den är lättare för icke yrkesverksamma att ta till sig. Stadsbyggnadskontorets kulturmiljöbeskrivning kan på grund av dess betoning på upplevelser till del härledas till det kommunikativa idealet. Informanten beskrev även hur denna kommunikation kan hjälpa det praktiska arbetet mellan arkitekter, planarkitekter och antikvarier.

Grannarna ansåg dock att stadsbyggnadskontorets kulturmiljöbeskrivning använde för svåra begrepp och var motsägelsefull. Om inte grannarna ansåg att kulturmiljöbeskrivningen var tydlig är det svårt att härleda den till det kommunikativa idealet. Olsson menade att en annan anledning att härleda kulturmiljövården till det rationella idealet är att den är expertbaserad. Informanten har således kommunikativa ideal men en rationell roll. Den kommunikation som inträffade skedde mellan experter och kan således ses som rationell. Det är dock av vikt att påpeka att det ej framgår av uppsatsen material om det var klart om det skulle vara ett bygglovsärende eller planprocess då kulturmiljöbeskrivningen blev till och därmed inte vem den var riktad mot.

Även om fallstudien beskrev ett bygglovsärende och inte en planeringsprocess kan det finnas relevans att jämföra med Woltjers teorier om planering och konsensus i Stenbergs studie. Bygglovsärendet för fastigheten Majorna 305:22 kan härledas till komplexa problem, konflikt eller osäkerhet kring mål och fakta. I sådana fall borde en process av samarbete och lärande skett. Det vill säga att besluten skulle tas i dialog mellan aktörerna. Det gjorde det inte. Bygglovsärendet kanske ännu tydligare kan härledas som ett känsligt problem, konflikt kring mål och värdering. I sådana fall borde en process av köpslående och förhandling använts. Det vill säga att försöka hitta en vinn-vinn situation. Det gjordes inte heller. Enligt Woltjer borde endast ett rationellt, hierarkiskt och målinriktat tillvägagångssätt användas vid förbehållslösa praktiska problem. Hanteringen av fallet anses ligga närmst det sist nämnda. Detta trots att det fallets förlopp är svårt att se som ett förbehållslöst praktiskt problem.

Ett bygglovsärende bjuder inte in till kommunikation. En bygglovsprocess är relativt rationell i sig. Det går dock inte att svara på om det undveks att upprätta en plan på grund av ett rationellt planeringsideal och för fallet i helhet är det enbart möjligt att spekulera om hur de kan ha påverkat. Healey skrev att förespråkare för det kommunikativa idealet vanligtvis betonar att preferenser inte nås på egen hand utan inom en social kontext och med samverkan. Det beror förstås på vad för typ av ärende det rör sig om och vilken aktör en är i processen.

7.3 UTREDNINGAR OCH RAPPORTER RELATERAT TILL FALLET

Uppsatsens tredje fråga var *Hur kan den beskrivna problematiken i utredningar och rapporter av övergripande karaktär om riksintressena relateras till hanteringen av fastigheten Majorna 305:22?*

Riksantikvarieämbetet och Boverket ansåg i sina rapporter att det finns problem med redovisningen av riksintressena i översiktsplanerna. De ansåg att redovisningarna är undermåliga och Boverket ansåg att de ej används som det underlag som det är tänkt. Angående länsstyrelsernas och kommunernas roller vid översiktsplanering ansåg Boverket att denna typ av plan har en nyckelroll. Boverket ansåg även att kommunerna bör ingå i dialog om riksintressena även i de hänseenden då kommunerna inte har en formell roll. SKL konstaterade i sina råd till kommunerna att översiktsplanen inte är bindande och att kommunerna ska hävda sin rätt i dialogen med länsstyrelserna. Grannarna i fallstudien menade dock att riksintresset ej tillgodosågs som översiktsplanen uttryckte. Det är något oklart vad de syftar till men det kan tänkas vara att vid planering inom riksintressen ska särskild hänsyn till värdena tas eller att det ska övervägas om en miljökonsekvensbeskrivning behövs. Detta visar en något tvetydig bild till förhållandet till redovisningarna av riksintressen i översiktsplaner.

Boverket uttryckte att det är ett problem att redovisningarna i översiktsplanen ej används som tänkt medan SKL uppmanade kommunerna att utnyttja att dessa inte är juridiskt bindande. Samtidigt ansåg Boverket att kommunerna bör vara delaktiga i mer dialog än vad som formellt erfordras. Olsson skrev angående planering och förhandling att resultat sannolikt ej uppnås utan samordning mellan aktörerna. Detta är visserligen ingen planeringssituation utan kan ses om en diskussion om planeringens förutsättningar. Men något resultat uppnås sannolikt inte utan en medvetenhet om detta. Det ska dock noteras att den ena författaren till dessa skrifter är en myndighet medan den andra är en intresseorganisation.

Riksintressesystemet i sig är ett av statens tvingande styrmedel men översiktsplanen är inte juridiskt bindande och således inte heller riksintresseredovisningarna i den. Hedlund och Montin menade att den traditionellt centralstyrda staten finns samtidigt som alternativa styrningar. I relationen mellan stat och kommun har inte staten monopol som styrande aktör att påverka kommunerna. I avseendet med riksintresseredovisningar i översiktsplaner uppmanades kommunerna av SKL att styra själva i så stor utsträckning som möjligt och Boverket och Riksantikvarieämbetet såg ett problem i tillämpningen. Samtidigt förespråkade Boverket dialog utöver den formella. Utifrån redovisat material kan det tolkas styrning från åtminstone två håll, från stat och kommun. Ett av perspektiven på kommunernas förhållande till samhällsstyrningen är de utgör en mer sammanhållen och planerande styrning på lokal nivå, det vill säga att det inte är någon "governance" utan ett "local government". Det är en möjlig förklaring till den tvetydiga bilden. Statens roll i detta avseende blir att förhandla även om det finns tvingande juridiskt styrmedel. Länsstyrelsernas kulturmiljöenheter ansåg att det överlag finns osäkerheter runt riksintressenas juridiska status. Även om inte fallet enbart handlar om riksintresset som sådant, går ärendet högt i instanserna, vilket kan tolkas som att det finns osäkerheten kring den juridiska statusen. Förhandlingar vid planeringen kan enligt Olsson nå överenskommelser om aktörerna är medvetna om sina samt motpartens värderingar. Det är möjligt att SKLs och Boverkets formuleringar är just sådana ståndpunkter.

Vikten av information till allmänheten berördes av Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsernas kulturmiljöenheter. Riksantikvarieämbetet menade att det är nödvändigt att allmänheten upplever riksintressena som angelägna om systemet ska fungera som tänkt. I Göteborgs stads översiktsplan påpekades vikten av dialog i planeringsprocessen. Processen ska vara öppen och tydlig dialog med bl.a. boende i området anses nödvändigt. Vidare ska alla kunna vara med och påverka. Jämför vi med fallet kan det konstateras att detta inte gäller för bygglov, vilket inte heller är nödvändigt i juridisk mening. I stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande om fastigheten Majorna 305:22 konstaterades att det inte var nödvändigt att höra grannarna med hänvisning till den gällande planen från 1878. Detta upprörde fallets berörda grannar i den grad att de överklagade ärendet till näst högsta instansen. De ansåg att de borde getts den insyn och det inflytande en planprocess hade medfört i form av samråd. Vidare ansåg de att länsstyrelsen (och stadsmuseet) skulle fått inflytande då området är av riksintresse.

Grannarna upplevde således riksintresset som angeläget. Det finns dock en möjlighet att de drevs av egenintressen då de agerar i rollen som grannar.

Rapporternas kortfattade beskrivningar av informationen till allmänheten går ej säkert att härleda till något av planeringsidealen. Ordet information kan ses som ett rationellt förhållningssätt då det kan syfta till envägskommunikation men samtidigt är det möjligt att det finns kommunikativa inslag då allmänhetens upplevelse ses som viktig. Olsson beskrev att det är vanligt att det kommunikativa idealet ofta återfinns i planeringens policydokument men inte i dess praktik. Göteborgs översiktsplan förmedlar ett kommunikativt ideal som inte praktiserats vid fallet. I fallet var det dock inte en juridisk nödvändighet men om information till allmänheten är av vikt för att systemet ska fungera kan det finnas anledning att utöka kommunikationen utöver vad den formella processen kräver.

Dialogen mellan kommun och länsstyrelse berördes av merparten av utredningarna och rapporterna. Denna dialog erfordras av lagen. SKL, Riksrevisionen och länsstyrelsernas kulturmiljöenheter ansåg att länsstyrelsernas kommunikation med kommunerna inte är tillfredställande. Riksantikvarieämbetet menade att dialog är önskvärd men att den först uppstår vid hot om påtaglig skada. Boverket menade dock att dialogen förmodligen fungerar bra då få detaljplaner hävs med hänvisning till riksintressena. Det är dock till planprocessen länsstyrelsernas råd och synpunkter erfordras. Länsstyrelserna ska ändå verka för att riksintressen ska tillgodoses. Angående länsstyrelsernas och kommunernas roller kommenterade Boverket att det är i tidiga skeden i processer som potentialen finns att stödja och inspirera kommunerna till att stärka kulturhistoriska värden vid hantering av riksintressen.

Fallet var dock ett bygglovsärende och krävde således inget samråd. Detta kan tyckas visa att stadsbyggnadskontoret handlade efter rationella ideal då de håller processen experstyrd inom organisationen med en arkitekt från exploatören, medan utredningarna och rapporterna utgår från mer kommunikativa ideal. Men i med att ärendet sköttes inom de formella ramarna kan ideal inte säkert tolkas. Det kan dock påstås att det kommunikativa idealet inte i detta avseende passar in i planeringens praktik, vilket Olsson menade var en del av den kritik som riktats mot idealet. Men detta kanske inte ens är önskvärd då informant 1 påpekade att samråd för bygglov skulle leda till en massiv arbetsbelastning för länsstyrelsen. Det innebar dock att länsstyrelsen inte kunde yttra sig i frågan och föra den dialog utredningarna och rapporterna förespråkar.

Fallet beskrev en bygglovsprocess medan utredningarna och rapporterna utgår från planprocessen. Denna uppsats har ej utrett om det är vanligt att problematik kring riksintressena uppstår utanför planläggandet. Dock verkar det som om riksintressena endast bevakas i planärenden och i överklagade bygglov. Annan negativ påverkan på riksintressena riskerar att bli ouppmärksam och odokumenterad. Dialog erfordras av lagen och utredningarna ansåg att den är viktig, men det gäller enbart planprocessen. Dialogen som efterfrågas inkluderar enbart länsstyrelse och kommun. En dialog mellan ett fåtal tjänstemän från två organ kan således härledas till ett rationellt ideal. Å andra sidan är det just en dialog, vilket kan härledas till ett kommunikativt ideal.

Ansvar för att dialogen inte är tillfredställande ansågs av Riksrevisionen och SKL ligga hos myndigheterna. Det påståendet kan mycket väl stämma men är av relevans att problematisera. Pierre beskrev att nätverk kan utebli i vissa situationer och medgav att statens styrförmåga har minskat. Om detta stämmer samtidigt som vi kan tala om ett "local government", kan ett ansvarskrävande av enbart myndigheterna för dialog vid planläggning te sig något skevt. Healey skev att det kommunikativa idealet brukar betonas genom bl.a. att preferenser nås genom kontext och sammanhang samt att förhandlingar inte bör ha karaktär av tävling utan av samarbeten. SKL beskrev, i samma dokument som där de krävde en bättre dialog från länsstyrelserna, hur kommunerna bör agera för att stärka sin position i förhandlingar med länsstyrelserna. Detta tolkas som att SKL uppmanar kommunerna till att vara målinriktade och att förespråka dialog om egen vinning finns. Vidare tolkas att kommunerna uppmanas att inte utgå från kommunikativt ideal om det inte är nödvändigt. Återigen bör det dock betonas att fallet var ett bygglov, vilket i juridisk mening inte krävde en planprocess.

SKLs rapport kan även ses ihop med Erikssons beskrivning av planparadigmet. Paradigmet förordar att föra planeringen till en lokal nivå, vilket SKL tycks arbeta för. Eriksson menade vidare att länsstyrelserna opererar inom både plan- och miljöparadigmet. Det kan tyckas som om kommunerna

uppmannas att använda sig av länsstyrelsernas kommunikativa inslag för att få bättre möjlighet till lokal styrning.

Majoriteten av rapporterna och utredningarna problematiserade begreppet påtaglig skada. Boverket och länsstyrelsernas kulturmiljöenheter ansåg att bedömningarna var svåra. Vidare ansåg länsstyrelserna att det finns variationer i bedömningarna. Riksantikvarieämbetet menade dock att bedömningar alltid ska vara plats specifika. Göteborgs kommun har som målsättning att ingen påtaglig skada ska ske medan länsstyrelsen bedömde att åtgärden i fallet riskerade påtaglig skada på riksintresset. Den andra domen bedömde att frågan om påtaglig skada i regel inte ska beaktas om områden sedan tidigare omfattas av detaljplan. Domen bedömde dock att vid tillämpning av äldre planer kan faktumet att området är av riksintresse för kulturmiljövården vara av relevans men att kraven i det specifika ärendet ansågs uppfylla i med kulturmiljöbeskrivningen.

Fallet bekräftar att det finns svårigheter då påtaglig skada bedöms olika av olika organ. Osäkerheten för vad som tillåts kan leda till utdragna processer, som påpekats av SOU och Riksrevisionen. Riksantikvarieämbetet ansågs att det är ett problem att diskussion inte förs förrän hot om påtaglig skada uppstår. Återigen påverkar omständigheten att det rör ett bygglov och inte en planläggning fallet och dialog inte har förts av den anledningen. I fallet kan det påstås att det inte var osäkerheten kring påtaglig skada som drog ut processen utan brist på kommunikation. Som tidigare diskuterat skyller vissa bristen på dialog på myndigheterna medan fallet visar något annat. Länsstyrelsen (och de klagande grannarna) förordade en planprocess och därmed dialog vid samråd. Detta kan ses i relation till ovanstående resonemang om dialog. Vidare var informant 1 skeptisk till om resultatet blivit bättre av ett samråd. Men det senare ska ses i relation till informantens yrkesroll som bebyggelseantikvarie.

Samtliga rapporter och utredningar menade att det finns problem med underlagen. SKL ansåg att staten bör se till att underlagen tydligare redovisar riksintressena samt att länsstyrelserna bör framställa tydligare och mer aktuella underlag till kommunerna. Merparten av skrifterna såg Boverket eller länsstyrelserna som ansvarig för att förbättra underlagen och omständigheterna för dess produktion. Riksrevisionen menade att underlagen är otydliga och brister i aktualitet, vilket tvingar kommun eller exploatörer att producera underlagen själva. Riddersporre menade att även om vissa förbättringar är möjliga att genomföra går det ej att förutse alla möjliga förändringar. Informant 1 menade att det i praktiken blir kommunen som fördjupar underlagen och i allmänhet ansåg informanten att underlagen inte var tillräckliga för att använda. Informant 2 menade att det är kommunens ansvar att fördjupa dem. I fallet gjordes stadsbyggnadskontoret en egen utredning för att få grepp om riksintresset. Riksantikvarieämbetet menade att länsstyrelserna ska fördjupa underlagen, vilket kan inspirera aktörer och, som tidigare nämnt, ansåg Boverket att tidig dialog i processen kan stärka kulturvården och inspirera kommunerna. I fallet har inte länsstyrelsen fördjupat underlaget och ansåg att förslaget inte var väl anpassat till riksintresset. Länsstyrelsen häver bygglov och processen blir mycket utdragen. Informant 1 ansåg att diskussion om beskrivningarna i översiktsplanen vore bra. Om så skulle ske kanske denna tidiga dialog skulle inspirera och möjliggöra överenskommelser.

Rönns fallstudie visade att makten balanserades genom statens krav på hänsyn till riksintresset. I fallet producerade stadsbyggnadskontoret det fördjupade underlaget, vilket låg till grund för domstolens beslut att riksintresset var tillgodosett. Det inträffade inget samråd som kunde ge grannarna insyn och inflytande eller något yttrande från länsstyrelsen. Utredningarna och rapporterna menar att underlagen är ett problem för kommunerna men fallstudien visar att en egen produktion av underlag ger makt. Åtminstone inom ett bygglovsärende.

Göteborgs översiktsplan beskrev att planeringen grundas på en övergripande syn på natur- och kulturvården. Stadsbyggnadskontorets kulturmiljöbeskrivning av fallets fastighet betonade kulturmiljön som helhet och vidare menade stadsbyggnadskontoret att förslaget var lämpligt i avseendet stadsbild och områdets värden. Informant 1 menade att riksintressebeskrivningen inte definierade hela riksintresset. Länsstyrelsen menade dock att förslaget i fallet var olämpligt med hänsyn till landskapsbilden. Båda partner påtalade helheten men hade skilda åsikter om förslagets lämplighet i förhållande till stads- och landskapsbilden. Både SKL och länsstyrelsernas kulturmiljöenheter ansåg att riksintressenas avgränsningar kunde vara tydligare.

Riksantikvarieämbetet konstaterade dock att avgränsningen ska preciseras i dialog mellan kommun och länsstyrelse. Men i fallet förekom inget samråd. Problematiken med avgränsningarna och vikten av kulturvårdskompetens i planeringen påtalades av Riddersporre. Riddersporre menade att värden utanför tidigare definierade värden och gränser riskerar att förbises, vilket förbiser helheten i landskapet men att fördjupningar inom och utanför riksintressen kan korrigerera problemet. Vestbö-Franzén menade att fokus på fysisk struktur riskerar att förbise landskapet som helhet.

Länsstyrelsernas kulturmiljöenheter ansåg att riksintressesystemet möjliggör en helhetssyn på landskapet medan Riksantikvarieämbetet ansåg att landskapsbegreppet visat sig svårt att förstå. I fallet fanns kulturvårdskompetens från två organ men dessa hade olika åsikter om vad som var lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden och ingen av parterna har påtalat möjliga värden utanför riksintresset. Detta påvisar en problematik vid tillämpandet av landskapsbegreppet.

Länsstyrelserna ansåg att de behöver aktuellt underlag och för att underlätta planeringen bör de vara anpassade till den. Vestbö-Franzén menade dock att det är ett problem att riksintressesystemet ska anpassas till planeringen. Istället borde avgränsningarna problematiseras och förståelsen för landskapet som helhet förordas. Vestbö-Franzén ansåg att planeringen istället bör följa kulturmiljö- och naturvårdens riktlinjer.

Några av rapporterna och utredningarna problematiserade urvalet och förordade en uppdatering. Länsstyrelsernas kulturmiljöenheter menade att ett motiv för en uppdatering är att synen på kulturarv förändras. Riddersporre menade att urvalet av riksintressen är gjort av experter. Länsstyrelsens kulturmiljöenheter motiv kan ses ihop med Vestbö-Franzén som menade att dessa experter var ofta personer med mindre erfarenhet och därför härleddes urvalet till det redan kända. Fallet var dock enbart ett och det går inte dra några paralleller till urvalet då det inte funnits kritik mot riksintressets existens. Vidare menade Boverket att riksintressena enbart är anvisningar och att prövande myndigheter visade brist på förståelse att ställning ska tas i enskilt fall. Utifrån uppsatsens material har inte länsstyrelsen eller annan myndighet tagit ställning för eller mot riksintressets existens utan enbart till förslaget. Det kan bero på att ärendet inte bestod av en planläggning och länsstyrelsen kunde först agera vid överklagandet. Fallet motsäger dock inte Boverkets observation. SKL och Riksrevisionen ansåg att Boverket samordnande roll bör stärkas. De anser även att länsstyrelserna bör vägledas mer. SKL menade att länsstyrelsens kriterier bör samordnas. Länsstyrelserna ansåg att en gemensam strategi för översyn och en vägledning som ska klargöra statens funktion i planeringen arbetas fram. Även detta är svårt att relatera till fallet.

8 AVSLUTANDE REFLEKTIONER

SKL menade att om det inte finns lösningar på problemen bör systemet läggas ned men att kulturmiljövårdens riksintressen kan ha positiva värden för kommunerna. Länsstyrelsens kulturmiljöenheter ansåg att systemet utgör en ingång för kulturmiljövården till planeringen och att intressena bör ses som en tillgång. I fallet har kommunen tillgång till egen kulturvårdskompetens, vilken de använder. Detta kan ses som att kommunen i likhet med SKL anser att kulturmiljön är viktig. Kulturmiljövårdens ingång fanns således tidigt i processen men den var från lokal och inte från en mer central nivå.

Vidare ansåg Boverket och länsstyrelserna att det finns mycket med systemet att förbättra, vilket kan tolkas ur samtliga utredningar. Ett av Riksantikvarieämbetets grundläggande förhållningssätt till riksintressena var att dialogen ska ge långsiktiga lösningar. Dialogen som flera av utredningarna och rapporterna förespråkar syftar dock till planprocessen. Fallet rörde ett bygglov där dialogen inte är nödvändig. Hur ofta det rör sig om bygglov respektive planprocess vid hanteringen av riksintressen framkommer inte av uppsatsen, vilket av dem har verkar dock ha inverkan på hanteringen av riksintressena.

Kritiken riktades huvudsakligen mot Boverket och länsstyrelserna men även mot staten och de centrala myndigheterna för systemet. Kritiken riktades dock sällan mot kommunerna. Det är staten som reglerar lagen och myndigheterna som är ansvariga för tillämpningen av riksintressena. Men systemet bygger till del på dialog och samverkan med kommunerna. Kommunerna fick endast kritik i utredningarna och rapporterna för bristande redovisning i översiktsplaner, vilket även kan tolkas som kritik mot länsstyrelserna då de ska granska om riksintressena tillgodoses.

SKL är kommunernas intresseorganisation. Riksrevisionen utreder staten och i den specifika utredningen riksintressena i förhållande till bostadsförsörjningen. SOU gjorde en översyn av systemet och behandlar frågan om bostadsförsörjning med förtur. De två utredningarna tar hänsyn till kommunerna men utgår från central nivå. Det är således inte anmärkningsvärt att kommunerna får sparsamt med kritik. Det kan dock spekuleras om en utredning över samtliga aktörers roller och agerande rörande riksintressena skulle spegla problemen annorlunda.

Riksrevisionen ansåg att en förenkling och en anpassning av riksintressesystemet till bostadsbyggandet vore lämpligt medan Riksantikvarieämbetet tolkas anse att samhällsutvecklingen ska vara anpassad till systemets ramar. SOU menar att det finns andra och mer angelägna hinder för bostadsförsörjningen. Utifrån utredningarna råder således inte konsensus om hanteringen av statens intressen i förhållande till den kommunala planeringen.

Pierre menade att samhället har blivit mer komplext vilket gett upphov till interaktiv samhällsstyrning. Vidare menade Pierre att ett av perspektiven på "governance" är att samhällets ökade komplexitet omöjliggör traditionell styrning. Många av utredningarna pekade på stat och myndigheter som ansvariga. Om det finns någon substans i att traditionella styrmedel inte fungerar är nog problemen med riksintressena än mer komplexa än vad utredningarna visar. Det är dock av värde att påpeka att fallet inte säkert påvisade något interaktivt.

I juridisk mening bestämmer kommunerna när nya planer ska produceras och i fallet innebar det att en drygt 130 år gammal plan fastställde spelplanen för hanteringen av fastigheten Majorna 305:22 i kulturmiljövårdens riksintresse Majorna. Ingen av utredningarna eller rapporterna problematiserar detta. Samtliga av de rapporter och utredningar riksintressena innehåller reflektioner för myndighetsutövningar. Liknande reflektioner förefaller ej har gjorts för kommunernas del i hanteringen. Uppsatsen visar att utredningarna beskriver systemet utifrån en central nivå och för planläggning. Fallet visar dock att en problematik vid hanteringen på lokal nivå och med bygglov.

Göteborgs stads översiktsplan betonade vikten av dialog med sina medborgare. Vid bygglov krävs inget samråd och valet mellan planläggning och bygglov görs på lokal nivå. I fallet önskade grannarna dialog vid ett samråd. Det skulle kunna vara fördelaktigt att avgöra omfattningen av medborgarnas intresse inför val mellan bygglov och detaljplan.

9 SAMMANFATTNING

Denna kandidatuppsats skrevs vårterminen 2015 inom ramen för bebyggelseantikvariskt program vid institutionen för kulturvård på Göteborgs universitet. Uppsatsen fokuserade på kritik mot riksintressena och på ett bygglovsärende inom ett av kulturmiljövårdens riksintressen.

Första kapitlet inleddes med en förklaring av riksintressesystemets ursprungliga syfte, vilket var att skapa planeringsunderlag för att möjliggöra avvägningar mellan olika intressen. Ett av riksintressena är kulturmiljövårdens, vilka ska ge en bild av samhällets kulturella utveckling och vars värden ska vara vägledande vid utveckling. Riksintressesystemet har dock varit svårt att tillämpa och har länge kritiserats. Utredningar och rapporter som gjorts om riksintressena har till del kommit till olika slutsatser. Det råder en samsyn om att det finns en problematik med systemet men inte över vad problemen består av. Systemets aktörers förutsättningar, förhållningssätt till varandra, planeringen och till diskussionen kring systemet kan ha påverkan på hanteringen av riksintressena. Detta anses angeläget att granska då det kan ha inverkan på hur riksintressena efterlevs i praktiken.

Syftet med uppsatsen var att undersöka omständigheter beträffande kulturmiljövårdens riksintressen utifrån en fallstudie av en bygglovsprocess för fastigheten Majorna 305:22 inom riksintresset för kulturmiljövården Majorna samt att relatera detta till en övergripande diskussion om riksintressena. Detta för att undersöka, analysera och exemplifiera den upplevda problematiken kring riksintressen för kulturmiljövården. Frågorna som ställdes upp var:

1. Hur påverkade aktörernas förutsättningar och förhållningssätt hanteringen av fastigheten Majorna 305:22?
2. Vilket eller vilka planeringsideal kan urskiljas hos de olika aktörerna vid hanteringen av fastigheten Majorna 305:22 och hur kan det påverkat processen?
3. Hur kan den beskrivna problematiken i utredningar och rapporter av övergripande karaktär om riksintressena relateras till hanteringen av fastigheten Majorna 305:22?

Uppsatsens teoretiska ramverk inleddes med ett kapitel om planeringsideal. Detta baserades i stort på Olsson som beskrev två planeringsideal; det rationella och det kommunikativa. Det rationella idealet beskrevs som målinriktat, expertstyrkt och formulerat utifrån politiska mål, medan det kommunikativa idealet beskrevs som processinriktat då deltagarna genom kommunikation ska finna lösningar. Olsson menade även att kulturmiljövården kan härledas till det rationella idealet. Det kommunikativa idealet fördjupades med hänvisningar till Healey. Det teoretiska ramverket fortsätter med en redovisning av "government to governance", vilket kan översättas till "från centralstyrning till interaktiv samhällsstyrning". Hedlund och Montin beskrev kommunernas roll i förhållande till samhällsstyrningen. Kommunerna kan exempelvis ha en stark lokal sammanhållen styrning som ett "local government" eller så sker en interaktiv styrning på lokal nivå. Vidare refereras Pierre som beskrev myter om "governance". Till det teoretiska ramverket hör även Stenbergs referering till Woltjer med förslag på tillvägagångssätt på olika planeringsproblem samt till Healeys teorier om "governance".

Kapitlet tidigare forskning redogjorde för Erikssons kandidatuppsats, i vilken kulturmiljövårdens riksintressen undersöktes ur ett plan- och miljöparadigmperspektiv. Vidare redovisades Rönnns fallstudie som handlar om exploatering i ett av kulturmiljövårdens riksintressen. Därefter redogjordes Vestbö-Franzén problematisering om avsaknaden av ett helhetsperspektiv på landskapet och riksintressenas avgränsningar. Avslutningsvis redovisades Riddersporres problematisering av kulturmiljövårdens intressen efter okända kontra kända värden i landskapet.

Till uppsatsen hör en fallstudie av en bygglovsprocess för fastigheten Majorna 305:22 inom kulturmiljövårdens riksintresse Majorna. Uppsatsens tillvägagångssätt baserades på Merriams beskrivning av kvalitativ fallstudie som metod. Det finns olika definitioner av fallstudien, men följande fyra egenskaper brukar dock användas för att beskriva den kvalitativa fallstudien; partikularistisk, deskriptiv, heuristisk och induktiv. Fallstudien utgörs av dokument samt intervjuer.

Första kapitlet avslutades med en beskrivning av källmaterial och källkritik samt för de avgränsningar som gjorts.

Undersökningen var indelad efter övergripande och specifikt material. Till det övergripande hör andra kapitlet som redogjorde för riksintressesystemets bakgrund, uppkomst och vad dess syfte har varit samt är i nutid. Kapitlet redovisade även de lagar och förordningar som reglerar hanteringen av riksintressen som har relevans för uppsatsen samt kommunernas och länsstyrelsernas roller. Till det övergripande materialet hör även det tredje kapitlet vilket redovisade förhållningssätt till riksintressena utifrån olika undersökningar och rapporter.

Den specifika delen återfinns i fjärde, femte och sjätte kapitlet. Det fjärde beskrev faktorer som Göteborgs översiktsplan och riksintressebeskrivningen för Majorna. Det femte utgörs av fallstudien vars dokument redogjorde för en utdragen konflikt gällande ett bygglov för fastigheten Majorna 305:22. Stadsbyggnadskontoret hade gett ett bygglov för att uppföra två byggnader på fastigheten till Familjebostäder AB. Detta överklagades av grannar som dels hänvisade till att området är av riksintresse och dels att ärendet enligt dem borde varit en detaljplanprocess och inte ett bygglovsärende. Grannarna menade vidare att kommunen genom att inte upprätta en detaljplan undvek samråd. Stadsbyggnadskontoret bedömning var att en plan från 1878 gällde och att riksintresset tillgodoseddes med hjälp av en kulturmiljöbeskrivning. Grannarna menade att denna var motsägelsefull och överklagade bygglovets och ärendet hamnade hos länsstyrelsen, som fastslog att planen gällde men att en ny ändå borde ha gjorts för att säkerställa riksintresset. Vidare bedömde länsstyrelsen att förslaget inte uppfyllde lagens krav på anpassning. Familjebostäder överklagade och fick stöd i sak av byggnadsnämnden. Mark- och miljödomstolen dömde att stadsplanen gällde och att riksintresset tillgodosattes via kulturmiljöbeskrivningen. Grannarna överklagade till Mark- och miljööverdomstolen, vilka avslog ärendet med liknande motivering som förgående instans. Ärendet blev således juridiskt utrett men synliggör en problematik kring riksintressena.

I sjätte kapitlet redovisades uppsatsens intervjuer. Intervjuerna genomfördes med en informant från länsstyrelsen och en från stadsbyggnadskontoret. Informanten från länsstyrelsen bekräftade den tolkningen som gjorts ur dokumenten av länsstyrelsens förhållningssätt till hanteringen av fastigheten Majorna 305:22. Informanten från stadsbyggnadskontoret, som framställt kulturmiljöbeskrivningen, beskrev processen ur eget perspektiv som lyckad. Vidare menade informanten att riksintressebeskrivningar inte är användbara på en verkställande nivå och betonade att den antikvariska yrkeskåren ofta har en önskan att vara objektiv och vetenskaplig men att beskrivningar av upplevelser är mer eftersträvtvärt då de ej gömmer sig bakom vetenskap.

Sjunde kapitlet redovisade resultatdiskussionen. Den första frågan som ställdes upp var *hur påverkade aktörernas förutsättningar och förhållningssätt hanteringen av fastigheten Majorna 305:22?* Kommunens val att handlägga ärendet som bygglov relaterades till Erikssons uppsats om plan- och miljöparadigm. Om kommunen utgår från ett planparadigm kan det förklara att de undviker planläggning då det skulle minskat de lokala styrnings möjligheterna. Om länsstyrelsens överordning enligt miljöparadigmet förbises undgås deras möjlighet till yttrande. Det kan spekuleras i om omförhandlingarna mellan stat och kommun gjort att länsstyrelsens överordning försvagats, vilket har direkt inverkan på hanteringen av riksintressena. Det fanns likheter mellan uppsatsen och de slutsatser Rönn drog av sin studie om planering inom ett av kulturmiljövårdens riksintressen. Likheterna var att de ursprungliga beskrivningarna ansågs vara undermåliga och att aktörerna inte identifierar en gemensam syn på kulturarvet samt att exploateringen är utgångspunkten. Skillnader från Rönnns studie var dock att makten inte balanserades i fallet och att förslaget ej utvecklades vid upphävandet. Det gick inte säkert att fastslå kommunens roll i förhållande till samhällsstyrningen och fallet påvisade ingen interaktiv styrning. Det som med säkerhet gick att fastslå är att kommunen val mellan bygglov och detaljplan påverkar de andra aktörernas förutsättningar och då sannolikt även deras förhållningssätt.

Den andra frågan som ställdes upp var *vilket eller vilka planeringsideal kan urskiljas hos de olika aktörerna vid hanteringen av fastigheten Majorna 305:22 och hur kan det påverkat processen?* Göteborgs översiktsplan visade ett kommunikativt ideals förespråkande av dialog vilket även

grannarna gjorde genom sin vilja till insyn via samråd. Stadsbyggnadskontorets hantering av ärendet kan inte härledas till ideal då de hanterar ärendet korrekt i juridisk mening. Länsstyrelsens råd om detaljplan kunde härledas till kommunikativt ideal i med att samråd tillhör planprocessen men de kunde även härledas till ett rationellt ideal med syfte att få insyn och målinriktat säkerställa riksintresset. Idealen visade likheter med paradigmen beskrivna av Eriksson. Det är möjligt att länsstyrelsen drevs av båda ideal samtidigt. Informantens beskrivning av antikvariars vilja till objektivitet styrktes av Olssons mening att kulturmiljövården drivs av rationella ideal. Kulturmiljöbeskrivningens upphovsman kunde delvis härledas till kommunikativa ideal men inte kulturmiljöbeskrivningen i sig. Vid jämförelser med Woltjers tillvägagångssätt och fallet konstaterades att teori och praktik inte överensstämde.

Den tredje frågan som ställdes upp var *hur kan den beskrivna problematiken i utredningar och rapporter av övergripande karaktär om riksintressena relateras till hanteringen av fastigheten Majorna 305:22?* Merparten av utredningarna och rapporterna betonade problemen vid dialog mellan kommun och länsstyrelse. Somliga av utredningarna och rapporterna menade att felet var länsstyrelserna medan fallet var ett bygglov där länsstyrelsen inte kunde yttra sig. Det visar att det kommunikativa idealet i detta avseende ej passar in i planeringens praktik. Samtliga rapporter och utredningar menade att det finns problem med riksintresseunderlagen. Fallet visar att underlaget inte var tillräckligt och att kommunen själva fördjupade det. Merparten av utredningarna och rapporterna menade att detta bör göras av länsstyrelserna. Länsstyrelsen ansåg att förslaget, som till del byggde på kommunens fördjupning, inte var väl anpassat till riksintresset och hävde bygglovet. Många av utredningarna och rapporterna påpekade en potential med en tidig dialog mellan länsstyrelse och kommun. Denna dialog inträffade inte i fallet då ärendet var ett bygglov. Övriga punkter av kritik med likheter i fallet som problematiseras i utredningarna och rapporterna var: översiktsplanerna, information till allmänheten, riksintressenas juridiska status, påtaglig skada och dess avgränsningar.

I de avslutande reflektionerna noterades att samtliga rapporter och utredningar rörande riksintressena innehåller reflektioner kring myndighetsutövning men dock inte över kommunernas del i hanteringen. Uppsatsen visade att utredningarna beskriver systemet utifrån en central nivå och för planläggning. Fallet visade dock att finns problematik vid hanteringen på lokal nivå och med bygglov.

OTRYCKTA KÄLLOR

Arkiv

Stadsbyggnadskontoret (SBK) Göteborgs arkiv: Fastigheten Majorna 305:22:

Byggnadsnämnden Göteborg (2010) *Utdrag ur Byggnadsnämndens protokoll 2010-06-01: § 178 Bygglov Majorna 305:22*. Ärendenummer: 68403-8

Elmquist, Torkil (Juridiskt ombud) (2012) *Preciserat yrkande i mål P 9167-12*. Göteborg

Green, Ingegerd (ordförande för bostadsrättsföreningen Kolumbus), Sundberg, Görgen (ordförande för bostadsrättsföreningen Reparebanan) & Svedberg, Pether (representat för Matteusförsamlingens Byggnadsförening) (2010) *Till byggnadsnämndens ledamöter*. Ärendenummer: 68403-8

Hermansson, Pia (Bygglovschef på stadsbyggnadskontoret Göteborg) (2011) *Angående överklagande av Länsstyrelsen i Västra Götalands län beslut 2011-09-14 dnr 403-13241-2010 m fl., ang. bygglov på fastigheten Majorna 305:22, Göteborgs kommun*. Mål nr P 5978-11:6

Holmström, Sören (2009) *Kulturmiljöbeskrivning: Åhmanssonska i Majorna*. Stadsbyggnadskontoret Göteborg. Ärendenummer: 68403-8

Ivarsson, David & Ohliv, Mattias (för Matteuskyrkan Majornas Byggnadsförening) (2010) *Överklagande: avseende bygglov för nybyggnad av flerbostadshus på tomten Majorna 305:22 i Göteborg meddelat av byggnadsnämnden 17.6.2010*. Göteborg

Länsstyrelsen Västra Götalands län (2010-07-14) *Överklagande av beslut om bygglov på fastigheten Majorna 305:22 i Göteborgs kommun; nu fråga om inhibition*. Diarienummer: 403-13241-2010, 403-13248-2010, 403-13313-2010. Göteborg

Länsstyrelsen Västra Götaland län (2011-09-14) *Överklagande av beslut om bygglov på fastigheten Majorna 305:22 i Göteborgs kommun*. Diarienummer: 403-13241-2010, 403-13248-2010, 403-13313-2010

Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt (2012) *Dom*. Mål nr P 5978-11. Vänersborg

Somhorst, Joop & Timm, Ann-Charlotte (för bostadsrättsföreningen Kolumbus) (2010) *Överklagande: avseende bygglov för nybyggnad av flerbostadshus på tomten Majorna 305:22 i Göteborg meddelat av byggnadsnämnden 17.6.2010*. Göteborg

Stadsbyggnadskontoret Göteborg (2010-06-01) *Nybyggnad av två Flerbostadshus samt rivning av mindre byggnad på Majorna 305:22, Allmänna vägen 18*. Diarienummer: 68403-08. Ärendenummer: 68403-8

Stadsbyggnadskontoret Göteborg (2010-07-07) *Överklagande av byggnadsnämndens beslut på fastigheten Majorna 305:22 med adress Allmänna vägen 18*. Ärendenummer: 68403-08

Stadsbyggnadskontoret Göteborg (2010-07-08) *Överklagande av byggnadsnämndens beslut på fastigheten Majorna 305:22 med adress Allmänna vägen 18*. Ärendenummer: 68403-08

Sundberg, Görgen & Westberg, Ola (för bostadsrättsföreningen Reparebanan) (2010) *Överklagande: avseende bygglov för nybyggnad av flerbostadshus på tomten Majorna 305:22 i Göteborg meddelat av byggnadsnämnden 17.6.2010*. Göteborg

Muntliga Källor

Informant 1: Holmberg, Sören, bebyggelseantikvarie, Göteborgs stadsbyggnadskontor. Samtal 2015-04-04 Göteborg samt e-postkonversation 2015-04-29

Informant 2: Emanuelsson, Lena, bebyggelseantikvarie, Länsstyrelsen Västra Götalands län Samhällsavdelning, kulturmiljöenheten. E-postkonversation 2015-05-08

TRYCKTA KÄLLOR OCH LITTERATUR

Boverket (2012). *Redovisning av uppdrag 3 i Boverkets regleringsbrev för budgetåret 2012. Uppföljning av vissa bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden*. Dnr: 10111-951/2012. Tillgänglig på internet: <http://www.sou.gov.se/wp-content/uploads/2014/11/34919d44.pdf>

Boverket (2013). *Riksintressen: nationella värden och möjligheter*. Karlskrona. Tillgänglig på Internet: <http://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2013/riksintressen-nationella-varden-och-mojligheter.pdf>

Byggnadsstadga (1959: 612) *Svensk författningssamling*. Stockholm. Tillgänglig på internet: <http://www.boverket.se/contentassets/22140678c50841128f99d542d6ab2eb7/1959-byggnadsstadga.pdf>

Eriksson, David (2014). *Relationen kommen - Länsstyrelse vid riksintresse för kulturvård - En strävan efter kommunikativa ideal*. Karlskrona: Institutionen för fysisk planering, Blekinge tekniska högskola

Esaiasson, Peter (2007). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 3., [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik

Healey, Patsy (1997). *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan

Hedlund, Gun & Montin, Stig (red.) (2009). *Governance på svenska*. Stockholm: Santéus Academic Press Sweden

Herklint, Mats, Lind, Olle & Sedenmalm, Staffan (1992). *Göteborg: kulturmiljöer av riksintresse*. Göteborg: Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län. Tillgänglig på internet: http://www.lansstyrelsen.se/vastragotaland/SiteCollectionDocuments/Sv/samhallsplanering-och-kulturmiljo/landskapsvard/2008_09.pdf

Karlsson, Jonas (2009). *Riksintresse för kulturmiljövården: en kritisk utvärdering av riksintresseinstrumentets tillämpning i egnahemsområdet Pungpinan, med området Tallkrogen som referens*. Göteborg: Institutionen för kulturvård, Göteborgs universitet. Tillgänglig på internet: <https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/21849?locale=sv>

Larsson, Alexander (2011). *Riksintressen för kulturmiljövården: en fallstudie av Stockholm Waterfront*. Stockholm: Institutionen för Samhällsplanering och miljö, Kungliga tekniska högskolan. Tillgänglig på internet: <http://www.uppsater.se/upsats/01b24c7f0d/>

Lindberg, Emily (2013). *Riksintressen för kulturmiljövården i den kommunala planeringen: en studie av Mölndals Kvarnby, Jonsered och Rydboholm*. Göteborg: Institutionen för kulturvård, Göteborgs universitet. Tillgänglig på internet: <https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/33385>

Lindberg, Ulf (red.) (2014). *Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken*. Riksantikvarieämbetet. Tillgänglig på internet: <http://www.raa.se/app/uploads/2014/07/Handbok-riksintressen-140623.pdf>

Lindberg, Ulf & Schibbye, Karin (2012) *Projektet Kulturmiljövårdens riksintressen: förutsättningar och genomförande*. Diarienummer: 331-816-2011. Riksantikvarieämbetet. Tillgänglig på internet: <http://www.raa.se/app/uploads/2012/06/projektdirektiv-Rikintresse.pdf>

- Ljunggren, Linn (2014). *Riksintressets roll: en studie av ombyggnaden av rådhuskvarteret inom riksintresset "Centrala Kristianstad"*. Göteborg: Institutionen för kulturvård, Göteborgs Universitet. Tillgänglig på internet: <http://www.uppsatser.se/upsats/6805618369/>
- Länsstyrelserna i Sverige (2012). *Arbetsmetoder och riktlinjer för Länsstyrelsernas arbete med planeringsunderlag: redovisning till regeringen av Uppdrag 49 i Länsstyrelsernas regleringsbrev för 2011*. Karlskrona: Länsstyrelsen Blekinge län. Dnr: 400-2094-11. Tillgänglig på internet: <http://www.lansstyrelsen.se/vasternorrland/SiteCollectionDocuments/Sv/samhallsplanering-och-kulturmiljo/planfragor/Slutredovisning-uppdrag49.pdf>
- Lönnroth, Gudrun (red.) (1999). *Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse i Göteborg: ett program för bevarande*. D. 1. Göteborg: Stadsbyggnadskontoret
- Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt (2013) *Dom*. Mål nr P 9167-12. Stockholm. Tillgänglig på internet: <http://www.markochmiljooverdomstolen.se/Domstolar/markochmiljooverdomstolen/P%209167-12.pdf>
- Mattsson, Kristina (2011). *Hanteringen av riksintressen: SKL granskar*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting. Tillgänglig på internet: <http://webbutik.SKL.se/sv/artiklar/hanteringen-av-riksintressen.html>
- Merriam, Sharan B. (1994). *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund: Studentlitteratur
- Olsson, Krister (2003). *Från bevarande till skapande av värde: kulturmiljövården i kunskapssamhället*. Diss. Stockholm : Tekn. högsk., 2003
- Persson, Anna (2011). *Riksintressen för kulturmiljövården: vad krävs för att de ska tillvaratas?* Uppsala: Institutionen för land och stad, Sveriges lantbruksuniversitet. Tillgänglig på internet: <http://www.uppsatser.se/upsats/046c842a46/>
- Pierre, Jon. *Tre myter om governance I*: Hedlund, Gun & Montin, Stig (red.) (2009). *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press Sweden
- Riddersporre, Mats. *Kulturmiljövårdens intressen - I och II: tre exempel från Skåne I*: Germundsson, Tomas & Sanglert, Carl-Johan (red.) (2010). *Landskapet, förflutenheten och samtiden: uppsatser om bevarandets dilemman : rapport tillkommen inom projektet "Det förflutna som samtida resurs - det odelade kulturlandskapets konsekvenser"*. Lund: Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi, Lunds universitet
- Riksantikvarieämbetet (2007) *Riksintressanta kulturmiljöer: resultat av enkätundersökning och nya insatser*. Stockholm: Riksantikvarieämbetet. Tillgänglig på Internet: <http://www.raa.se/publicerat/9789172094840.pdf>
- Riksantikvarieämbetet (2012). *Riksintressen för kulturmiljövården - Roller och ansvar*. Dnr: 331-00679-2012. Tillgänglig på internet: <http://www.raa.se/app/uploads/2012/06/RiksintressenPmRollerochansvarslutversion20121108.pdf>
- Riksantikvarieämbetet (2013). *Riksintressen för kulturmiljövården: Västra Götalands län (O)*. Tillgänglig på internet: http://www.raa.se/app/uploads/2013/09/O_riksintressen.pdf
- Riksrevisionen (2013) *Statens hantering av riksintressen: ett hinder för bostadsbyggande*. Stockholm. Tillgänglig på Internet: <http://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/EFF/2013/Statens-hantering-av-riksintressen--ett-hinder-for-bostadsbyggande/>
- Rönn, Magnus. *Kulturmiljö som riksintresse i planprojekt I*: Grahn Danielson, Benjamin, Rönn, Magnus & Swedberg, Stig (red.) (2014). *Kulturarv i samhällsplaneringen - Kompensation av kulturmiljövården*. [Stockholm]: Rio Kulturlandskapet
- SFS 1987:10. *Äldre plan- och bygglag*. Stockholm: Socialdepartementet. Tillgänglig på internet: <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19870010.htm>

- SFS 1998:808. *Miljöbalk*. Stockholm: Miljö- och energidepartementet. Tillgänglig på internet: <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19980808.htm>
- SFS 1998:896. *Förordningen om hushållning med mark- och vattenområden m.m.* Stockholm: Miljö- och energidepartementet. Tillgänglig på internet: <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19980896.htm>
- SFS 2010:900. *Plan- och bygglag*. Stockholm: Socialdepartementet. Tillgänglig på internet: <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/20100900.htm>
- SOU (1971:75). *Hushållning med mark och vatten: inventeringar, planöverväganden om vissa naturresurser, former för fortlöpande fysisk riksplanering, lagstiftning : rapport 1971*. Stockholm. Tillgänglig på internet: <http://regina.kb.se/sou/>
- SOU (2014:59). *Riksintresseutredningen: Bostadsförsörjning och riksintressen: delbetänkande*. Stockholm: Fritze. Tillgänglig på internet: <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/244558>
- Stadsbyggnadskontoret Göteborg (2009 A) *Översiktsplan för Göteborg. D. 3, Riksintressen, miljö- och riskfaktorer*. Göteborg. Tillgänglig på internet: http://www.webbkampanj.com/goteborg/op09_del3/
- Stadsbyggnadskontoret Göteborg (2009 B) *Översiktsplan för Göteborg. Utställningsutlåtande*. Göteborg. Tillgänglig på internet: http://www.webbkampanj.com/goteborg/op09_uu/
- Stadsbyggnadskontoret Göteborg (2009 C) *Översiktsplan för Göteborg. D. 1, Utgångspunkter och strategier*. Göteborg. Tillgänglig på internet: http://www.webbkampanj.com/goteborg/op09_del1/
- Stadsbyggnadskontoret Göteborg (2009 D) *Översiktsplan för Göteborg. D. 2, Användning av mark- och vattenområden*. Göteborg. Tillgänglig på internet: http://www.webbkampanj.com/goteborg/op09_del2/
- Stenberg, Jenny. *Tre bostadsområden: Olika typer av governance I: Borelius, Ulf & Sahlin, Ingrid* (2010). I trygghetens namn. Göteborg: Daidalos
- Sörensen, Mattias (2011). *Riksintresse för kulturmiljövården: ett alternativt tillvägagångssätt*. Göteborg: Institutionen för kulturvård, Göteborgs universitet
- Vestbö-Franzén, Ådel. *Några vackra stenar i en påse: vad gör vi med riksintressena i landskapskonventionens tidevarv? Med speciell inriktning på Jönköpings län I: Germundsson, Tomas & Sanglert, Carl-Johan* (red.) (2010). Landskapet, förflutenheten och samtiden: uppsatser om bevarandets dilemma : rapport tillkommen inom projektet "Det förflutna som samtida resurs - det odelade kulturlandskapets konsekvenser". Lund: Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi, Lunds universitet
- Wirdby, Signe (2010). *Riksintressen för kulturmiljövården: kritisk genomgång av fördjupade riksintressebeskrivningar*. Göteborg: Institutionen för kulturvård, Göteborgs universitet. Tillgänglig på internet: <https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/22734?locale=sv>

Elektroniska källor

- Boverket (2014), PBL Kunskapsbanken. *Roller och ansvar*. <http://www.Boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/kulturvarden/kulturvarden-i-miljobalken/hushallning-med-mark-och-vatten/roller-och-ansvar/> Hämtad: 2015-04-02
- Lindberg, Ulf (2015) *Projektet Kulturmiljövårdens riksintressen*. Riksantikvarieämbetet. <http://www.raa.se/kulturarvet/samhallsplanering/riksintressen/projektet-kulturmiljovardens-riksintressen/> Hämtad: 2015-04-09
- Länsstyrelsen Västra Götalands län. *Överklaga*. <http://www.lansstyrelsen.se/vastragotaland/Sv/om-lansstyrelsen/overklaga/Pages/default.aspx> Hämtad: 2015-05-07
- Miljödepartementet (2013:126). *Kommittédirektiv: Hushållning med mark och vatten – områden av riksintresse*. Stockholm: Tillgänglig på internet: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utredningar/Kommittedirektiv/Hushallning-med-mark-och-vatte_H1B1126/

Stadsbyggnadskontoret Göteborg (2012). *Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse: ett program för bevarande*. <http://goteborg.se/wps/wcm/connect/f0fd5ff0-83de-4e9c-ad7a-da0ecbb8597c/BevarandeprogramINFOBLAD.pdf?MOD=AJPERES> Hämtad: 2015-04-17

ILLUSTRATIONSFÖRTECKNING

Omslagsbild: Reneland, Ia. 2015-05-17.

Figur 1: Kulturmiljövårdens riksintresse Majorna. Boverket. *WebbGIS - Riksintressesystemet*. <http://gis2.boverket.se/apps/silverlight/RI/RI.htm> Hämtad 2015-04-13. s. 31

Figur 2: Områdets lokalisering i Göteborg. Stadsbyggnadskontoret Göteborg. *SBK - Publik karta*. Infovisaren. Hämtad 2015-04-13. s. 33

Figur 3: Fastighetens lokalisering i området. Stadsbyggnadskontoret Göteborg *SBK - Publik karta*. Infovisaren. Hämtad 2015-04-13. s. 33

Figur 4: Allmänna vägen med Åhmanssonska villan till höger och Matteuskyrkans byggnadsförenings byggnad till vänster. Reneland, Ia. 2015-05-17. s. 34

Bilaga 1

Intervju med person på Stadsbyggnadskontoret. Temafrågorna är i versaler och följdfrågor i gemener.

1. Kan du kortfattat beskriva din syn på processen? Bygglövsprocessen för fastigheten Majorna 305:22 inom riksintresset Majorna)

- Anser du att processen sköttes bra?

2. Hur tycker du att aktörerna skött sig i ärendet?

- Kommunicerade stadsbyggnadskontoret någonting med länsstyrelsen medan stadsbyggnadskontorets kulturmiljöbeskrivning producerades?

-Hade länsstyrelsen någon rådgivande roll om riksintresset?

- Anser du att länsstyrelsen borde agerat annorlunda?

- Hade ett samråd hjälpt processen? (Även om det inte var nödvändigt ur juridisk synpunkt)

- Hur ser du på grannarnas överklagande?

3. Kunde du eller stadsbyggnadskontoret agerat annorlunda för att undvika denna utdragna process?

- Hade mer rådgivning från länsstyrelsen hjälpt?

- Visste du om att länsstyrelsen förordade en ny plan för området?

4. Tror du arbetet med plan eller bygglov inom områden av riksintressen påverkas av den diskussion som förts om riksintressena? (syftar till utredningarna och rapporterna i uppsatsen)

- Hur kommer det sig att diskussionen pågått så länge?

5. Finns det något du vill tillägga?

Bilaga 2

Intervju med person på länsstyrelsen Västra Götalands län.

1. Kan du kortfattat beskriva din roll och syn på bygglovsprocessen för fastigheten Majorna 305:22 inom riksintresset Majorna?
2. Hur du ser på hanteringen av det specifika riksintresset?
3. Hur ser du på att SBK hänvisar till den gamla stadsplanen?
4. Anser du att processen skedde på ett bra sett. Om inte, vad kunde fungerat bättre?
5. Hur fungerade kommunikationen mellan stadsbyggnadskontoret och länsstyrelsen för detta specifika riksintresse?
6. Om du har tid och möjlighet så vore jag även väldigt intresserad av att höra om du tror att den diskussion som har först om riksintressena senaste åren kan ha påverkat detta specifika fall?
7. Har du något du vill tillägga?

Följande följdfråga ställdes även:

- Kan eller behöver länsstyrelsen inte förmedla underlag till stadsbyggnadskontoret i ett bygglovsärende?