

Kommunstyrelsen

Yttrande över remiss avseende ”Förslag till nytt kulturmiljöprogram”

Sammanfattning

Danderyd har en unik kulturmiljö som vi som kommun vill bevara, vårda och ge förutsättningar att utvecklas med sin tid. Det remitterade materialet utgör ett gediget kunskapsunderlag till stort värde både för kommunen, dess fastighetsägare och alla andra som är intresserade av kulturmiljö och arkitektur. Det digitala formatet gör kunskapen lättillgänglig på ett levande sätt.

När det gäller formen för kommunens styrning av kulturmiljön ser kommunstyrelsen att det remitterade underlaget behöver utvecklas så att det blir tydligt

- vad *fullmäktige styr* genom att anta ett styrdokument
- vilka *vägledande upplysningar* miljö- och stadsbyggnadsnämnden ger som ansvarig myndighet genom styrdokumentsformen ”regler” och
- vad som är *kunskapsunderlag*
 - till stöd att fatta beslut om både i styrdokument, planeringsprocesserna och enskilda ärenden
 - för fastighetsägare och alla andra som vill lära sig mer om Danderyds kulturmiljö

Kommunstyrelsen utgår från att miljö- och stadsbyggnadsnämnden återkommer med ett förslag baserat en sådan struktur.

Som fastighetsägare och ansvarig för att tillgodose behoven av lokaler, bostäder och anläggningar för kommunens kärnverksamheter bedömer kommunstyrelsen att kunskapsunderlaget med sin professionella bedömning av värdefull bebyggelse kommer att vara ett stöd för kommunens val av alternativ, där alternativ finns. Kunskapsunderlaget gör att kommunen tidigt kan väga in nämndens preliminära bedömning av kulturmiljöintressena, vilket kan förkorta den totala projektiden.

För kommunstyrelsen, liksom för andra fastighetsägare, är det dock viktigt att miljö- och stadsbyggnadsnämnden tydligt kommunicerar att prövningen av om en åtgärd strider mot förvanskningförbudet i 8 kap. 13 § plan- och bygglagen, sker i det enskilda fallet när en ansökan om bygglov har lämnats in. Nämnden behöver, i sin presentation av kunskapsunderlaget och i sin vägledande information, vara tydlig med att utpekandet av särskilt värdefulla byggnader och miljöer ("grönprickade") inte är i förväg beslutade tolkningar av förvanskningförbudet. Kunskapsunderlaget och den vägledande informationen tillför i sak inte något utöver befintliga regelverk såsom plan- och bygglagen och detaljplaner, som är de som utgör grunden för myndighetsutövningen. Om detta inte är tydligt kan missförstånd uppstå, vilket inte gagnar arbetet med att bevara och utveckla kulturmiljön.

Inledning

Kommunstyrelsen uppskattar stort den gedigna och digitalt enkelt tillgängliga kunskapsmassa som finns i det remitterade underlaget. Det är bra att Danderydsborna och andra intressenter så enkelt kan få del av så mycket intressant information om kulturmiljön i Danderyd. Vi har mycket att vara stolta över.

När det gäller hur det framtagna underlaget ska formaliseras har kommunstyrelsen dock två sammanhängande frågor som kommunstyrelsen anser behöver lyftas fram. Den första är vilken form av styrning som behövs inom området och därefter på vilken nivå i den politiska organisationen som styrningen ska beslutas. Frågorna är angelägna för kommunstyrelsen både i dess funktion enligt 6 kap. 1 § kommunallagen att samordna den kommunala verksamheten och som beredningsorgan till kommunfullmäktige enligt 13 § 1 samma kapitel. Dessa frågor avhandlas i avsnitt 1 nedan.

Kommunstyrelsen ansvarar enligt 4 § i sitt reglemente för kommunens fastigheter. Kommunstyrelsens yttrande som fastighetsägare finns i avsnitt 2 nedan.

Avsnitt 1. Den kommunala styrningen av kulturmiljön

Utrymmet för styrande dokument

I det remitterade underlaget anges det övergripande syftet vara att

1. uppmärksamma och sprida kunskap om kommunens kulturmiljöer
2. identifiera och tydliggöra kulturmiljöernas värden och kvaliteter
3. ge råd och riktlinjer för hur de kulturhistoriska värdena kan tas tillvara
4. ge stöd i kommunens arbete med och hantering av kulturmiljöfrågor i plan- och bygglovsprocesser.



Ett styrdokument ska innehålla det beslutande organets styrning inom ett område. *Punkten 1* ovan är inte styrning, även om det är mycket värdefullt att uppmärksamma och sprida kunskap. Detta bör, enligt kommunstyrelsen, göras i form av ett kunskapsunderlag. Sådant kunskapsunderlag har tagits fram i anslutning till beslut om vattenplan¹, dagvattenplan och riktlinjer för dagvatten².

Punkten 2 kan kommunfullmäktige besluta om på ett generellt plan om det inte binder miljö- och stadsbyggnadsnämnden i dess roll att besluta i sådana ärenden som enligt plan- och bygglagen åligger en byggnadsnämnd. Det är enbart genom detaljplaner som kommunfullmäktige kan styra miljö- och stadsbyggnadsnämndens beslut i enskilda ärenden.

Det som sägs i *punkten 3* om råd och riktlinjer kan kommunfullmäktige inte besluta om då det skulle innebära att kommunfullmäktige i princip bestämmer hur miljö- och stadsbyggnadsnämnden ska besluta i framtida ärenden som rör myndighetsutövning eller som rör tillämpningen av lag (bygglovsprövningen efter inkommen ansökan). Detta skulle strida mot 12 kap. 2 § regeringsformen³. Det utrymme kommunfullmäktige har för styrning i de enskilda fallet är, som anges i stycket ovan, antagande av detaljplaner.

Kommunfullmäktige kan, som ett av de angivna syftena i *punkten 4*, anta styrdokument för hur detaljplaner ska tas fram och hur fullmäktige ser på frågor som kan regleras i en detaljplan. Stöd i bygglovsprocessen strider mot 12 kap. 2 § regeringsformen, på samma sätt som punkten 3.

Mottagare av styrningen

Det anges vidare i det remitterade underlaget att bland andra följande är adressater.

- Kommunens nämnder
 - Programmet ska utgöra ett kunskapsunderlag för beslutsfattande i frågor som rör värdefulla kulturmiljöer i kommunen.
- Allmänheten
 - Programmet ska tillgängliggöra kommunens historia och tydliggöra kulturmiljön som ett allmänt intresse.
- Fastighetsägare
 - Programmet ska vara ett stöd till den som äger en fastighet i kommunen genom att tydliggöra vilka lagar och regler som

¹ Dnr KS 2021/0254

² Dnr KS 2021/0255

³ Miljö- och stadsbyggnadsnämnden omfattas av begreppet "förvaltningsmyndighet" i det angivna lagrummet.

gäller för den värdefulla bebyggelsen. Arkitektguiden ska kunna användas som inspiration vid renovering och ombyggnad.

Punkten 1 säger själv att det handlar om kunskapsunderlag och inte styrning. Som kommunstyrelsen har anfört ovan går det utmärkt att ta fram ett kunskapsunderlag i anslutning till ett styrdokument.

Samma sak gäller för *punkten 2, allmänheten*. Den digitalt tillgängliggjorda kunskapen som finns i det remitterade underlaget är ett utmärkt verktyg för att tillgängliggöra kommunens historia och tydliggöra kulturmiljön som ett allmänt intresse.

Ett styrdokument som skapar transparens och förutsägbarhet för fastighetsägare om hur miljö- och stadsbyggnadsnämnden tolkar olika bestämmelser i till exempel plan- och bygglagen är bra men kan inte antas av kommunfullmäktige. Det skulle strida mot 12 kap. 2 § regeringsformen och 6 kap. 3 § kommunallagen⁴.

Avsändare av styrningen

Den instans som antar ett styrdokument är avsändare av styrningen. Beslutar kommunfullmäktige eller en nämnd om ett kunskapsunderlag så är det kommunfullmäktige som är avsändare av kunskapen. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden har genom kommunens tjänstepersoner och externa experter hämtat in ett alldeles utmärkt material men det bör stå på egna ben som just ett kunskapsunderlag för den styrning som kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och miljö- och stadsbyggnadsnämnden sedan beslutar om i olika ärenden, baserat på den inhämtade kunskapen.

Kommunstyrelsens bedömning om styrform

Kommunstyrelsen ser ett värde i att kommunfullmäktige lägger fast den grundläggande inriktningen för Danderyds kulturmiljö i en riktlinje. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden behöver därvid strukturera om det remitterade underlaget så att det blir tydligt

1. vad fullmäktige kan och bör styra
2. vilka vägledande upplysningar miljö- och stadsbyggnadsnämnden ger som ansvarig myndighet och
3. vad som är kunskapsunderlag till stöd att fatta beslut om både i styrdokument, planeringsprocesserna och enskilda ärenden.

När det gäller punkterna 2-3 ovan bedömer kommunstyrelsen att mycket av informationen i det remitterade underlaget på ett bra sätt möter Boverkets skrivning i "PBL-Kunskapsbanken" om värdet av att en kommun redovisar

⁴ 6 kap. 3 § kommunallagen: "Nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om."



sin initiala bedömning av bebyggelsens bevarandevärde som vägledning för allmänheten. Även om det inte är något krav är det enligt Boverket lämpligt att kommunerna i förväg har tagit ställning till vilken bebyggelse som är att anse som särskilt värdefull. Det underlättar i bygglovsprocessen och gör det lättare för den enskilde att förutse vilka frågor som kan komma upp vid handläggning av ett ärende. Genom att som byggnadsnämnd i förväg sprida kännedom och kunskap om bebyggelsens kulturvärden ökar möjligheten att få acceptans för värdena hos en bredare allmänhet och därmed förutsättningarna för att värna bebyggelsens kulturvärden. Tar man ställning till bebyggelsen i ett sammanhang är det också enklare att bedöma vilka byggnader och vilken bebyggelse som har sådana värden att den bör anses vara särskilt värdefull.

Även om en byggnad har pekats ut som särskilt värdefull i till exempel ett kommunalt styrdokument om byggnader och miljöer som bör bevaras så är det rent formellt endast en upplysning om att byggnadsnämnden bedömer att byggnaden skulle kunna ha sådana värden att den omfattas av förvanskningsförbudet enligt 8 kap. 13 § PBL. Utpekandet i sig har dock ingen rättsverkan. I ett enskilt beslut om bygglov måste byggnadsnämnden ta ställning till om byggnaden har sådana värden att den kan anses vara en särskilt värdefull byggnad. Därvid kan till exempel ett styrdokument om vad som är bevarandevärd tjäna som ett underlag vid sammanvägning av en rad andra faktorer som kan vara relevanta för ett beslut. För detta finns styrdokumentet ”regler”.

Avsnitt 2: Kommunens roll som fastighetsägare

Kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens roll som fastighetsägare måste i den kommunala styrningen hållas åtskild från den myndighetsutövning som ankommer på miljö- och stadsbyggnadsnämnden som byggnadsnämnd. Kommunstyrelsen trycker på detta då kunskapsdelen tolkas som att den har eller ska ha en styrande effekt utöver lagstiftningen. Att det remitterade materialet renodlas så att det tydligt framgår vad som är styrande och vad som är information och kunskapsunderlag, är viktigt för kommunstyrelsen även i dess roll som fastighetsägare.

För kommunen initieras förslag till om- till- eller nybyggnad utifrån behov av lokaler, bostäder och anläggningar för kommunens primära, oftast lagreglerade, verksamheter. De kulturhistoriska aspekterna är då en av många aspekter som kommunen behöver förhålla sig till. I det arbetet är det kunskapsunderlag och de professionella bedömningar som redovisas i programmet mycket värdefullt. Det gedigna kunskapsunderlaget gör att kommunen, liksom andra fastighetsägare, tidigt i processen kan väga in den preliminära bedömning av kulturmiljön som den myndighetsutövande



nämnden har gjort. Detta bedöms kunna underlätta och förkorta den totala projektiden.

Hanna Bocander
Kommunstyrelsens ordförande