

RAPPORT

Regeringsuppdrag:

Trafikverkets kulturmiljöstrategi



Omslagsbild: Tallbergsbron över Öre älv i Västerbotten. Bron är ett statligt byggnadsminne som förvaltas av Trafikverket. Den togs i bruk 1919 och är ett av de första exemplen på ett brobygge helt i armerad betong. Bron var vid färdigställandet världens största normalspåriga bro av betong. Bygget av bron skildras i romanen Brobyggarna av Sune Jonsson.

Trafikverket

Postadress: 781 89 Borlänge

E-post: trafikverket@trafikverket.se

Telefon: 0771-921 921

Dokumenttitel: Trafikverkets kulturmiljöstrategi

Författare: Johan Bergkvist, Julia Litborn, Nina Karlsson, Ylva Millde, Marie Jonsson, Mia Björckebaum

Dokumentdatum: 2019-10-28

Ärendenummer: TRV 2017/65896

Kontaktperson: Johan Bergkvist PLkvm

Publikationsnummer: 2019:188

ISBN 978-91-7725-541-3

Sammanfattning

Trafikverket har tillsammans med nio andra myndigheter fått i uppdrag av regeringen att ta fram en vägledande strategi för kulturmiljöarbetet inom respektive myndighet.

Trafikverkets kulturmiljöstrategi berör samtliga Trafikverkets verksamhetsområden i högre eller mindre grad. Trafikverkets planering, byggande och förvaltning av infrastruktursystemen innebär mycket stor påverkan på kulturmiljöer över hela landet. Trafikverket är den största beställaren av uppdragsarkeologi i landet. Redan idag görs stora insatser för kulturmiljön genom till exempel skötsel av alléer, milstenar, broar och byggnader med höga kultur- och teknikhistoriska värden.

I strategin beskrivs Trafikverkets arbete med skötsel och förvaltning av vägarnas och järnvägarnas kulturmiljöer och den påverkan på kulturmiljön som Trafikverket har genom utbyggnader och förändringar av väg- och järnvägsinfrastrukturerna. Med utgångspunkt i Trafikverkets verksamhet beskrivs också de utmaningar som finns och den strategiska inriktning som valts för att nå regeringsuppdragets målsättningar.

Strategin har tre huvudinriktningar som identifierats som avgörande för att nå de nationella kulturmiljömålen: skapa ett effektivt kulturmiljöarbete, uppnå hållbar planering och förvaltning av kulturmiljöer samt tillgängliggöra och förmedla kulturarv och kulturmiljöer. Strategin pekar ut områden där insatser är särskilt angelägna för att uppnå ett framgångsrikt och resurseffektivt kulturmiljöarbete. Vidare beskrivs vilka delar av Trafikverkets organisation och vilka verksamheter som berörs, hur kulturmiljöarbetet bör utvecklas, avvägningar mot andra politikområden, behov av samverkan med externa aktörer och hur frågorna framöver bör synliggöras och kommuniceras.

Regeringen förväntar sig att kulturmiljöstrategierna ska leda till en bättre uppfyllelse av de nationella kulturmiljömålen, men också att förutsättningar skapas för att bättre tillvarata kulturmiljöns potential vid omställningen till ett hållbart samhälle. Trafikverket bedömer att innehållet i denna strategi efter implementering leder till bättre måluppfyllelse. Trafikverket bedömer också att strategin tillsammans med tillhörande handlingsplaner leder till ett mer strukturerat och effektivt kulturmiljöarbete.

Innehåll

SAMMANFATTNING	3
1. INLEDNING.....	5
Syfte	5
Mål.....	5
Regeringsuppdraget	5
Strategins omfattning och inriktning	6
2. TRAFIKVERKETS KULTURMILJÖARBETE	6
Planering och byggande	7
Förvaltning av kulturhistoriska värden	8
3. STRATEGISK INRIKTNING	9
Vilka ansvarsområden och operativa frågor inom myndigheten berörs?	11
Hur ska arbetet med kulturmiljöfrågor inom Trafikverket utformas och utvecklas?	11
Hur görs lämpliga avvägningar mot andra politikområden?	13
Vilka samspels- och samverkansformer med andra aktörer krävs för ett effektivt kulturmiljöarbete?	14
Hur kan kulturmiljöfrågor tydliggöras och uppmärksammas inom befintliga fora för att nå en bättre måluppfyllelse?	14
4. BEDÖMDA EFFEKTER OCH KONSEKVENSER	15
5. IMPLEMENTERING OCH UPPFÖLJNING.....	16

1. Inledning

Regeringen konstaterar att de nationella kulturpolitiska målen avseende kulturmiljö inte har fått önskat genomslag. Därför har regeringen formulerat ett uppdrag till tio myndigheter att ta fram en kulturmiljöstrategi för respektive myndighet. Uppdraget ska genomföras inom ramen för myndighetens befintliga uppgifter, resurser och verksamheter.

Denna kulturmiljöstrategi klargör hur kulturmiljö berör olika delar av Trafikverkets verksamhet och anger de insatser och ambitionsnivåer som Trafikverket ska följa i enlighet med samhällsmål, lagstiftning¹ och Trafikverkets uppdrag. Innehållet kommer att ligga till grund för verksamhetens fortsatta arbete med kulturmiljöfrågor.

Kulturmiljöarbetet är en del av Trafikverkets miljöarbete och strategin blir därmed också en del av den styrning som sker inom landskapsområdet².

Syfte

Trafikverkets kulturmiljöstrategi bygger på de nationella kulturmiljömålen och FN:s hållbarhetsmål Agenda 2030. Strategin anger den mest effektiva vägen till att uppnå ett resurseffektivt arbete som gynnar bevarande och utveckling av de kulturmiljöer som Trafikverket råder över. Syftet är att stärka Trafikverkets förmåga att bidra till ett hållbart samhälle genom att hantera kulturmiljön som en resurs. Detta inkluderar att samordna kulturmiljöarbetet med Trafikverkets arbete inom natur, klimat, arkitektur/gestaltning, social hållbarhet och trafiksäkerhet.

Mål

Målet med denna strategi är ett strategiskt förhållningssätt till hur Trafikverkets verksamhet ska bidra till de nationella kulturmiljömålen och Agenda 2030. Trafikverkets kulturmiljöarbete ska genom fastställda rutiner, mått och indikatorer vara möjligt att följa och utvärdera.

Regeringsuppdraget

Enligt Regeringsuppdraget ska kulturmiljöstrategin utgå från de fyra nationella kulturmiljömålen.

De nationella kulturmiljömålen är att främja:

- ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas,
- människors delaktighet i kulturmiljöarbetet och möjlighet att förstå och ta ansvar för kulturmiljön,
- ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap, bildning och upplevelser, och

¹ Exempelvis Lagen om byggande av järnväg och Väglagen, Kulturmiljölagen och Förordningen om statliga byggnadsminnen.

² Natur- och kulturmiljö samt gestaltning.

- en helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen

Regeringsuppdraget anger att strategin ska innehålla följande:

- vilka ansvarsområden och operativa frågor inom myndigheten som berörs
- hur arbetet med kulturmiljöfrågor inom respektive myndighet ska utformas och utvecklas,
- hur lämpliga avvägningar kan göras mot andra politikområden som myndigheten verkar inom,
- det samspel och den samverkan med andra aktörer som krävs för ett effektivt kulturmiljöarbete och
- hur kulturmiljöfrågor kan tydliggöras och uppmärksammas inom befintliga fora för att nå en bättre måluppfyllelse för respektive sektor

Strategins omfattning och inriktning

Trafikverkets kulturmiljöstrategi pekar ut områden där insatser är särskilt angelägna för att uppnå ett framgångsrikt och resurseffektivt kulturmiljöarbete. Grunden för detta är baserat på workshops som genomfördes hösten 2018 och våren 2019 med representanter från Trafikverkets olika verksamhetsområden.

Strategin har tre huvudinriktningar som identifierats som avgörande för att nå de nationella kulturmiljömålen: skapa ett effektivt kulturmiljöarbete, uppnå hållbar planering och förvaltning av kulturmiljöer samt tillgängliggöra och förmedla kulturarv och kulturmiljöer. Huvudinriktningarna är samordnade med det utvecklingsarbete som kontinuerligt sker inom landskapsområdet.

2. Trafikverkets kulturmiljöarbete

Trafikverket har en omfattande påverkan på kulturmiljön och landskapet genom byggande av ny infrastruktur och genom förvaltning av befintliga anläggningar. Förvaltningen inkluderar drift, underhåll och förvaltning av Trafikverkets kulturmiljöer och kulturhistoriska värden i väg- och järnvägssystemen.

Kraven på noggranna och detaljerade beslutsunderlag har ökat. Därför utvecklar Trafikverket kontinuerligt former för landskapsanalyser och kulturmiljöanalyser som på ett integrerat sätt hanterar kulturhistoriska värden i planeringens olika skeden.

Positiva åtgärder genomförs på i princip alla områden. Utmaningen består i att en stor miljöskuld byggs upp över tid. Att åtgärda denna kommer framöver kräva stora insatser med tydliga interna mål. Infrastrukturens barriäreffekt för människor i befintlig infrastruktur är ofta påtaglig, vilket påverkar kulturlandskapets hävd³ samt sociala och kulturella strukturer.

Den största utmaningen för hela verksamheten gäller hantering av kulturmiljövärden som är bundna av hänsynsparagrafer och som Trafikverket i dagsläget inte har något

³ Hävd är naturbete eller slätter som håller landskapet öppet, varmed artrikedom och det biologiska kulturarvet bevaras.

enhetligt arbetssätt för. Detta innebär merarbete internt när det är upp till enskilda projekt att avgöra hur myndigheten ska hantera dessa kulturmiljövärden. Det innebär också oklarheter i samarbete med externa aktörer, såsom kommuner, regioner och länsstyrelser, vid till exempel åtgärdsförslag och konsekvensbedömningar. Sammantaget resulterar det i att hanteringen av kulturmiljövärden idag varierar i alltför hög grad mellan projekten.

I stora investeringsprojekt som är särskilt komplexa eller vars kostnader överstiger fem miljarder kronor finns medel för kulturmiljö avsatta, varmed arbetet i stort fungerar bra. Utmaningen ligger i huvudsak i investeringsprojekt där det inte tas fram någon väg- eller järnvägsplan eller där det inte genomförs kulturarvs- eller landskapsanalyser. Detsamma gäller löpande underhållsåtgärder och nationella satsningar på enskilda frågor.

Trafikverket ska utifrån ett trafikslagsövergripande perspektiv även ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för sjöfart och luftfart. Trafikverket får också efter överenskommelse med Sjöfartsverket ansvara för genomförandet av infrastrukturprojekt i farleder, slussar och kanaler. Det innebär att vissa av sjöfartens kulturmiljövärden kan behöva hanteras inom ramen för Trafikverkets kulturmiljöarbete.

Museiverksamhet inom järnvägs-, väg- och civil flyghistoria som tidigare låg inom Trafikverket är idag samlat i Statens maritima och transporthistoriska museer. Museerna har en roll att förvalta och samla både materiella och immateriella kunskapsunderlag. Järnvägsmuseet och Trafikverket har ett samarbete reglerat enligt ett avtal vad gäller utbyte och förvaltning av kunskap.

Planering och byggande

Trafikverket lägger redan idag betydande resurser på att sköta och utveckla kulturvärden och kulturmiljöer i infrastruktursystemen. Trafikverket bidrar även i hög grad till kunskap om landskapets kulturhistoriska och teknikhistoriska värden genom kulturarvsanalyser som görs inför väg- och järnvägsplaner och genom arkeologiska utredningar. Metoder finns i relativt hög utsträckning för att hantera kulturmiljö i de strategiska och fysiska planeringsprocesserna, även om förbättringspotential finns i tillämpningen av dessa.

Trafikverket är landets största beställare av uppdragsarkeologi (100 – 150 mkr/år), vilket förutom de utgrävningar som sker också innefattar en rad utredningsinsatser. Därigenom ger verksamheten ett stort bidrag till vetenskapen och till övergripande kunskap om landskapets kulturmiljövärden.

Trafikverket har sedan bildandet 2010 arbetat med en integrerat landskapsperspektiv där natur- och kulturmiljö samt gestaltning ingår. Den integrerade landskapskaraktärsanalysen (ILKA) bygger på att många kompetenser samlar sin kunskap till en gemensam beskrivning av landskapet. Analysen behandlar landskapets funktion, dess utveckling och potential samt vilka värden som bör värnas. Arbetssättet skapar goda förutsättningar för att genomföra stärkande och kompenserande åtgärder i natur- och kulturmiljöer. Analyserna kan också ligga till grund för diskussioner om landsbygds- och

näringslivsutveckling.⁴ Perspektivet bidrar till bättre kvalitet i planering och därmed en högre grad av landskapsanpassning. För att ytterligare stärka kvalitet och måluppfyllelse krävs samordning med det arbete som redan idag bedrivs inom områdena natur, social hållbarhet, klimat och trafiksäkerhet.

Förvaltning av kulturhistoriska värden

Trafikverket är Sveriges största förvaltare av infrastrukturens kulturarv som ska bevaras, brukas och utvecklas. För infrastrukturens kulturhistoriska och teknikhistoriska värden i form av kulturvägar, bevarandevärda broar, alléer, kulturhistoriska järnvägsmiljöer samt väg- och järnvägsanknutna kulturminnen finns i viss utsträckning arbetssätt för hantering och underhåll. Där sådana saknas tas metoder och arbetssätt fram succesivt.

Förvaltningen av kulturmiljö ska normalt vara integrerad i ordinarie underhållsverksamhet. I viss omfattning används dock särskilt anvisade medel för riktade miljöåtgärder för att bevara, restaurera och utveckla kulturhistoriska värden.

Merparten av Trafikverkets Statliga byggnadsminnen som inte är broar saknar idag skötselplaner och byggnaderna har generellt mycket stora åtgärdsbehov. Denna situation har i huvudsak orsakats av målkonflikter inom Trafikverket som skyndsamt behöver lösas.

⁴ Arbetssättet har testats i olika skala i Västra Götaland, Västmanland och Kronoberg.

3. Strategisk inriktning

Trafikverkets kulturmiljöarbete ska bedrivas med samma inriktning i hela organisationen, med tydliga och enhetliga mål och med ändamålsenliga metoder. Det ligger en fortsatt utmaning i att se till att Trafikverket håller samma nivå avseende kulturmiljö inom väg och järnväg. Därtill krävs en ökad samverkan med externa kulturmiljöaktörer på alla nivåer, liksom en bättre fungerande intern samverkan och samordning.

Trafikverkets förmåga att hantera komplexa kulturmiljöfrågor i projekt och i fortsatt förvaltning bör säkerställas. Detta kräver att kompetensförsörjningen fungerar, att ansvarsförhållanden är klargjorda och att Trafikverket tar ställning i viktiga principiella frågor. Trafikverkets positiva insatser i kulturmiljöarbetet bör också tydligare lyftas fram och förmedlas, internt såväl som externt. Gällande Trafikverkets särskilda ansvar för infrastrukturens kulturarv behöver takten i kunskapsuppbyggandet öka och omsättas till väl fungerande arbetssätt i befintliga processer.

Erfarenheten från Trafikverkets kulturmiljöarbete är att det i flera viktiga principiella frågor har saknats en tydlig hållning, vilket har bekräftats under arbetet med strategin. Det gäller såväl kvalitet som kvantitet, exempelvis hur långt Trafikverkets ansvar för kulturmiljön sträcker sig, hur avvägningar ska ske mot andra mål och krav, minimikrav för god skötsel och dokumentation, vilka krav som ställs i interna beställningar, vilka avsteg från standarder som kan göras med hänsyn till kulturmiljövärden, vad som händer när en anläggning med höga kulturhistoriska värden tas bort och i vilken utsträckning förmedling av kunskap som genereras i infrastrukturprojekt ska ske. För att i det fortsatta arbetet kunna besvara dessa och liknande frågor krävs att ett antal strategiska ställningstaganden görs.

Trafikverket gör därför följande strategiska ställningstaganden rörande viktiga principiella frågor:

- Trafikverket ska utforma nya anläggningar och genomföra ombyggnationer i samspel med omgivningens kulturmiljövärden. I den fortsatta förvaltningen ska kvalitén upprätthållas.
- Trafikverket ska vid planering, byggande och underhåll ha som utgångspunkt att utveckla kulturmiljöer och undvika negativ påverkan. Om negativ påverkan på kulturmiljöer inte kan undvikas ska Trafikverket arbeta aktivt med att minimera skador och använda kulturmiljöstärkande åtgärder som kompensation för skadade eller borttagna kulturmiljövärden.
- Trafikverket ska värdera, vårda och bevara infrastrukturens kulturmiljövärden som omfattas av lagstiftningarnas skyddsparagrafer eller hänsynskrav.
- Trafikverkets beslut som påverkar kulturmiljöer ska fattas med tillräckligt kunskapsunderlag. Det innebär till exempel att en byggnadsantikvarisk bedömning/utredning ska finnas om en byggnad berörs.
- Trafikverket ska arbeta aktivt med att tillgängliggöra den fysiska kulturmiljön och förmedla den nya kulturmiljökunskapen som kommer fram i verksamheten.
- Trafikverket ska verka för att ta fram och genomföra kulturmiljöstärkande åtgärder som på ett konstruktivt sätt samverkar med exempelvis biologisk mångfald, trygghet, tillgänglighet, goda livsmiljöer, klimatanpassning, reducering av klimatpåverkan och trafiksäkerhet.

Trafikverkets strategi för fortsatt arbete är att:

Skapa ett effektivt kulturmiljöarbete

Uppnå hållbar planering och förvaltning av kulturmiljöer

Tillgängliggöra och förmedla kulturarv och kulturmiljöer

Vilka ansvarsområden och operativa frågor inom myndigheten berörs?

Alla delar av Trafikverket som planerar, bygger och förvaltar transportinfrastrukturen berörs av denna kulturmiljöstrategi. Det gäller operativ verksamhet i fysiska miljöer som byggande och underhåll samt de delar av organisationen som fattar övergripande ekonomiska och tekniska beslut. De sistnämnda anger under vilka förutsättningar förutsättningsarbetet med kulturmiljö kan bedrivas i verksamhetens olika delar.

Hur ska arbetet med kulturmiljöfrågor inom Trafikverket utformas och utvecklas?

Kulturmiljön utgör en mångsidig resurs i samhällsutvecklingen som har stor betydelse för till exempel folkhälsa, friluftsliv och tillväxt i hela landet, inklusive ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet.

Trafikverket förfogar över planering, byggande och förvaltning av den infrastruktur som tar medborgarna till natur- och kulturlandskapet. Trafikverkets hantering av landskapets värden i och kring dessa har stor betydelse för möjligheterna att skapa attraktiva livsmiljöer. Bevarande och utveckling av natur- och kulturmiljöer tillsammans med god gestaltning har också stor betydelse för besöksnäringarna.

Tidig planering

Kulturmiljöfrågor bör stärkas i tidiga planeringsskeden. Påverkan och effekter av infrastrukturprojekt på landskapsnivå bör synliggöras i strategisk planering på nationell nivå. En fortsatt utveckling av strategiska planeringsverktyg krävs där kulturmiljö, naturmiljö, arkitektur/gestaltning, social hållbarhet och klimat kan hanteras på ett integrerat sätt.

Regelverk och kravdokument

Trafikverkets regelverk och kravdokument beaktar inte kulturmiljövärden i tillräcklig omfattning. Det finns heller ingen praxis för avsteg från standardlösningar, till exempel när det föreligger behov av att tillämpa antikvariska metoder och göra materialval utifrån antikvariska hänsyn. Kulturmiljö ska därför inarbetas i aktuella kravdokument.

Processer och arbetssätt

En förankrad uppfattning av hur hänsynsreglerna ska efterlevas bör tas fram. Detta behövs för att kunna göra urval och värderingar i det bestånd av kulturhistoriska värden som inte skyddas direkt i lagen, till exempel bevarandevärda broar. Interna regler och arbetssätt som styr i frågor om prioriteringar, antikvariska hänsyn och kostnader bör tas fram.

Idag betraktas vissa typer av projekt som så enkla att det inte tas fram någon väg- eller järnvägsplan. Trots det kan de innehålla många komplexa åtgärder som innebär stora ingrepp. Detta gäller även enfrågeprojekt som till exempel trädsäkring och suicidstängsel. Sådana projekt bör framöver hantera kulturmiljöfrågorna.

Alla övergångsskeden i processer för planering, byggande och underhåll innebär risk för förlust av intentioner och information från tidigare skeden. Trafikverkets system för interna beställningar av åtgärder, inom och mellan olika verksamhetsområden, och den fortsatta hanteringen av dessa är en sådant viktigt skede. Sakkompetens samt tydlig

styrning för kulturmiljö bör finnas med vid överlämnanden och vid projektens kvalitetssäkring av tid, kostnad och innehåll.

Någon beskrivning av vad som menas med god skötselstatus av kulturhistoriska värden och kulturmiljöer finns i dag inte i Trafikverkets styrande dokument. Detta innebär svårigheter att värdera och följa upp olika underhållsverksamheter. Beskrivningar av god skötselstatus bör därför utarbetas.

Järnvägsmiljöer och byggnader med kulturhistoriska värden

Arbetet med kulturhistoriska värden och kulturmiljöer inom järnvägssystemet bör förbättras och förankras i organisationen i högre grad än vad som görs idag. Arbetet med inventeringar av järnvägsmiljöer behöver påskyndas. En strategisk översyn bör göras där det läggs fast vilka kulturhistoriska värden och kulturmiljöer som ska prioriteras.

Förvaltningen av Trafikverkets statliga byggnadsminnen bör ses över och revideras. Vårdplaner för Trafikverkets samtliga statliga byggnadsminnen ska upprättas och brister i underhållet ska åtgärdas. Målkonflikter mellan avveckling av byggnader och kravet på underhåll bör utredas skyndsamt. En strategisk diskussion om urvalet av byggnader och miljöer inom järnvägssystemet bör initieras.

Åtgärda kunskapsbrister

Kunskapen om vägsystemets kulturhistoriska värden bör uppdateras. Inventering av kulturvägar ska genomföras med ny inventeringsmetod som färdigställs 2019. Inventering av järnvägssystemets kulturhistoriska värden ska ske enligt den metod som utarbetas. Inventering av bevarandevärda broar byggda efter 1965 ska genomföras med uppdaterad metod.

För att möjliggöra systematisk uppföljning ska inventeringsresultat och tillståndsförändringar snarast möjligt göras tillgänglig i Trafikverkets interna datasystem Miljöwebb Landskap (MWL).

Uppbyggnad och förvaltning av kunskap om transportsystemets kulturmiljöer och kulturhistoriska värden behöver utvecklas för att få den systematik som krävs för att hantera kulturmiljöfrågorna på ett adekvat sätt. Benchmarking bör ske med motsvarande verksamheter i de nordiska länderna och i Europa.

Kommunicera insatser

De nationella kulturmiljömålen betonar kulturmiljöns potential att bidra till ett inkluderande samhälle genom att tillgängliggöra kulturmiljön. Detta förutsätter att Trafikverket utvecklar arbetet med att synliggöra kulturhistoriska värden i den fysiska anläggningen och förmedlar kunskapen vidare till medborgare och myndigheter. Samverkan med externa aktörer, exempelvis regioner, länsstyrelser, museer, kommuner, föreningar och företag behöver öka för att samordna hållbara lösningar som kan gynna positiv samhällsutveckling.

Kompetensförsörjning

Det finns ett flertal processer där kulturmiljöfrågans hantering inte är fastställd i tydliga arbetssätt och där metodstöd saknas. Detta bör på ett systematiskt sätt följas upp.

Intern kompetensförsörjning inom kulturmiljö är en stor utmaning som påverkar möjligheterna att etablera goda arbetssätt och säkerställa ett långsiktigt robust kulturmiljöarbete. I arbetet med underhållsåtgärder är den interna kulturmiljökompetensen otillräcklig. Detsamma gäller den regionala strategiska planeringen och hanteringen av Trafikverkets fastigheter. En negativ konsekvens av

detta är svårigheter att styra och kvalitetssäkra entreprenörers och konsulters kulturmiljöarbete, vilket ofta leder till merkostnader.

Investerings- och reinvesteringsprojekt har bättre tillgång till kulturmiljökompetens, men i relation till antal projekt är tillgängliga kulturmiljöresurser starkt begränsade. Det finns också ett stort behov av att höja det generella kunnandet om kulturmiljö hos olika målgrupper, exempelvis projektledare och utredningsledare.

Hur görs lämpliga avvägningar mot andra politikområden?

Samhället står inför stora utmaningar, både globalt och nationellt. Det handlar om allt från klimatförändringar, befolkningsökning och segregation till bostadsbrist, skillnader i hälsa och sociala klyftor. Som ett av få länder i världen har Sverige därför antagit en ny, samlad politik för det som kallas gestaltade livsmiljöer.

Politiken för gestaltad livsmiljö är nära sammanflätad med FN:s hållbarhetsmål Agenda 2030 för hållbar utveckling och vägen framåt är redan uppskissad. Riksdagens målsättning är att kvalitet och hållbarhet alltid ska gå före kortsiktiga, ekonomiska intressen. Gestaltad livsmiljö – arkitektur, form, design, offentlig konst och kulturarv - ska bidra till ett hållbart, jämlikt och mindre segregerat samhälle där alla ska få möjlighet att påverka vår gemensamma miljö.

Transportpolitikens mål

Trafikverket har ett lagstyrt ansvar att ta hänsyn till kulturmiljön och har sedan myndigheten bildades 2010 utvecklat arbetet med kulturarv och kulturmiljö. Grunderna för detta återfinns i det transportpolitiska funktionsmålet och i hänsynsmålet, med fokus på att nå generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen:

- Det transportpolitiska funktionsmålet innebär att: ”Transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.”
- Det transportpolitiska hänsynsmålet innebär att ”Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas så att ingen dödas eller skadas allvarligt samt bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås, och till ökad hälsa”.

Trafikverkets tolkning av hänsynsmålet för hälsa, miljö och trafiksäkerhet är att infrastrukturen ska landskapsanpassas. I landskapsanpassningen ska Trafikverket följa de nationella målen för kulturmiljöarbete. Sammantaget innebär detta att arbete enligt de nationella kulturmiljömålen också innebär arbete enligt de transportpolitiska funktions- och hänsynsmålen.

Politiska mål för kulturmiljön

Agenda 2030 anger inriktningen i omställningen mot ett hållbart samhälle. Här ingår skyddet av kultur- och naturarv (mål 11:4). År 2014 antogs nya nationella mål för

kulturmiljöarbetet⁵, vilka tillsammans med Agenda 2030 är utgångspunkten för denna strategi.

De kulturpolitiska målen syftar till att främja ett levande och oberoende kulturliv. Området omfattar bland annat hur kulturmiljön ska bevaras, användas och utvecklas.

Miljöpolitikens mål – en brygga mellan transportpolitik och kulturmiljö

De nationella miljö kvalitetsmålen är en brygga mellan Transportpolitikens hänsynsmål och de nationella kulturmiljö målen. I Transportpolitikens hänsynsmål anges att miljö kvalitetsmålen ska uppnås och i miljö kvalitetsmålen ingår kulturmiljö. De nationella kulturmiljö målen i sin tur anger målsättningar för kulturmiljö arbetet och understryker kulturmiljöns betydelse för människor och samhälle.

Vilka samspels- och samverkansformer med andra aktörer krävs för ett effektivt kulturmiljö arbete?

Trafikverkets kulturmiljö arbete är beroende av beslut och förhållningssätt hos länsstyrelser, regioner, kommuner och Riksantikvarieämbetet när det gäller kulturmiljö frågor. Det gäller samverkan kring möjligheter i tidig planering, prövning och tillståndsgivning av exempelvis planer, miljö konsekvenser, fornlämningar, skyddad bebyggelse, alléer och förhållningssätt kring kompensationsåtgärder. Det gäller också kommunernas planering i stadsmiljöer av riksintresse för kulturmiljö värden, där länsstyrelsernas syn på hur riksintresset tillgodoses är en avgörande komponent. Dessa olika samverkansprocesser kan i hög grad påverka Trafikverkets planer. En synkronisering av de 21 länsstyrelsernas förhållningssätt i frågor som har stor betydelse för Trafikverkets kulturmiljö arbete skulle öka förutsägbarheten och effektiviteten i arbetet. Likaså skulle en utvecklad samverkan med kommunerna leda till förbättringar.

Samverkan med andra statliga aktörer sker redan idag inom ramen för Samverkansforum för statliga byggherrar. Samverkansforum har som mål att skapa en resurseffektiv och enad statlig fastighetsförvaltning. Detta sker genom erfarenhetsutbyte i olika nätverk, bland annat i nätverket för arkitektur och kulturmiljö.

I Trafikverkets verksamhet sker en kontinuerlig samverkan med andra aktörer, från tidig planering via projekten till vidmakthållande av infrastrukturens miljöer. Arbetssätten för samverkan kring kulturmiljö frågor är främst utvecklade inom projekten med väg- och järnvägsplaner. I övriga skeden är kulturmiljö frågorna sällan integrerade i fastställda arbetssätt. Vid behov av specifika arbetssätt för kulturmiljö är de sällan framtagna. Detta gäller till exempel kulturmiljö stärkande åtgärder som görs för att kompensera för värden som tas bort eller vid samverkansåtgärder med andra fastighetsägare i komplexa infrastruktur miljöer.

Hur kan kulturmiljö frågor tydliggöras och uppmärksammas inom befintliga fora för att nå en bättre måluppfyllelse?

Trafikverkets kunskap kring kulturmiljö i alla landskapsskalor och kring infrastrukturens kulturhistoriska värden är en viktig komponent i samhällsansvaret som bör komma fler aktörer till del. Här gör Trafikverket återkommande insatser i form av

⁵ Prop. 2012/13:96

till exempel reglerade samråd, informativ verksamhet i samband med arkeologiska undersökningar och viss publicering av infrastrukturens kulturhistoriska värden på nationell nivå. Det finns dock mycket kunskap som inte sprids, vare sig internt eller externt. En förutsättning för en lyckad förmedling är samverkan med externa aktörer som bedriver kulturmiljöarbete. Relevanta aktörer är exempelvis regioner, länsstyrelser, museer, kommuner, föreningar och företag inom exempelvis besöksnäringen. Det finns anledning att tro att en breddad och ökad kunskapsspridning skulle gynna Trafikverkets behov av extern samverkan kring kulturmiljö och bidra till en bättre måluppfyllelse.

Internt förmedlas kunskap om kulturmiljö genom intranätet. Frågor som berör kulturmiljö hanteras löpande i Trafikverkets miljönätverk. Kompetensnätverket för kulturmiljö och gestaltning lyfter principiellt viktiga frågor och förmedlar erfarenheter och kunskap mellan Trafikverkets verksamhetsområden. Utbildningsinslag om kulturmiljö har integrerats i Trafikverkets arkitekturutbildning. Kulturmiljöfrågor behandlas också vid årliga landskaps- och kulturmiljödagar.

4. Bedömda effekter och konsekvenser

Regeringen förväntar sig att kulturmiljöstrategierna ska leda till en bättre uppfyllelse av de nationella kulturmiljömålen, men också att förutsättningar skapas för att bättre tillvarata kulturmiljöns potential vid omställningen till ett hållbart samhälle. Trafikverket bedömer att innehållet i denna strategi efter implementering leder till bättre måluppfyllelse.

Trafikverket bedömer att strategin tillsammans med tillhörande handlingsplaner leder till ett mer strukturerat kulturmiljöarbete och en ökad kunskap om kulturmiljö i organisationen. Detta skapar bättre förutsättningar att hantera kulturmiljöfrågor i strategisk planering och i den fysiska samhällsplaneringens olika skeden, samt leder till kvalitativt bättre och mer kostnadseffektiva lösningar. Strategin bidrar till att konflikter i planerings- och byggskedena kan minimeras varmed risken för kostsamma fördröjningar minskar. Vidare bidrar strategin till god hushållning med det befintliga väg- och järnvägssystemets kvaliteter och berikar resenärsupplevelsena. Tillsammans med annan kvalitativ styrning inom den fysiska planeringen bidrar kulturmiljöstrategin därför till bättre måluppfyllelse inom miljöområdet i stort⁶ samt till Transportpolitikens hänsyns- och tillgänglighetsmål.

Ett bättre organiserat kulturmiljöarbete i organisationen kommer att leda till ett större tryck på anställda med kulturmiljökompetens, vilket måste hanteras av alla berörda verksamheter. Den kan också komma att leda till krav på avsteg från standarder i kulturhistoriskt värdefulla

miljöer. Strategin kan innebära risk för ökade kostnader för inventeringar, underhåll och hänsynsåtgärder i samband med investeringsprojekt. Omvänt kan strategin också bidra till effektivare arbetssätt, där värden tas tillvara och utvecklas samtidigt som kostnadsnivån förblir oförändrad eller minskas. Inom förvaltningen kommer kostnaden

⁶ Agenda 2030, nationella miljömål etc.

öka genom ökad tillgångsförvaltning, skötsel och uppföljning. Strategin kommer att innebära en kostnadsökning rörande de statliga byggnadsminnena för att Trafikverket ska uppfylla lagstiftningens krav.

5. Implementering och uppföljning

Strategin lägger grunden för Trafikverkets fortsatta arbete med kulturmiljöfrågor, inklusive framtagande av handlingsplaner och implementering av strategins innehåll i Trafikverkets ordinarie processer. Ordinarie verksamhetsstyrning och ledningsfunktioner inom berörda verksamhetsområden och centrala funktioner ansvarar för att anpassa respektive verksamhet till inriktningen i denna strategi. Strategin ska i det fortsatta arbetet kompletteras med handlingsplaner och inarbetas i relevanta styrdokument.

Särskilda insatser ska göras där akuta behov föreligger och där nuvarande rutiner inte säkerställer att tillräckliga åtgärder genomförs.

Verksamhetsområde Planering har ansvaret för att årligen följa upp strategin och uppdatera den i syfte att effektivisera och öka tydligheten i kulturmiljöarbetet.

Strategin ses över regelbundet och uppdateras vid behov eller senast 2030.