

4 oktober 2012

Regeringen
Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

REMISS: Kulturmiljöutredningens betänkande Kulturmiljöarbete i en ny tid (SOU 2012:37).

Kungl. Vitterhetsakademien har beretts möjlighet att lämna synpunkter på Kulturmiljöutredningens förslag. Akademien avger härmed yttrande under följande punkter:

- Inledande kommentar
- Nationella mål för arbetet med kulturmiljön
- Tidsgränser
- En modern landskapssyn

Kulturmiljöutredningens uppdrag är att föreslå förändringar av den lagstiftning inom kulturmiljöområdet som har som syfte att öka möjligheterna att leva i, bruka och utveckla kulturskyddade fastigheter och miljöer. Den har även att göra en redaktionell översyn av lagen om kulturminnen m.m. (1998:950) och slutligen att lämna förslag till hur de särskilda nationella målen för arbetet med kulturmiljön kan tydliggöras och anpassas till de nya kulturpolitiska målen

Utredningens förslag till ändringar i kulturminneslagen innebär att nuvarande 2 kap. ska upphöra att gälla och ersättas med ny lydelse. Vidare att 1, 3, 4, 5, 6 kap. i vissa stycken får nya lydelse. Orden "fast fornlämning" föreslås bli ersatta med "fornlämning". Det kan här noteras att portalskrivningen i 1 kap. står utan deklarationen att skyddet och vården av kulturmiljön är en nationell angelägenhet. I stället lyder formuleringen att "kulturmiljön delas av alla". Genom Valetta-konventionen 1992 förbinder sig staten att svara för skyddet av det arkeologiska arvet. Vidare noteras att §§ 3,5,6 inte ingår i den redaktionella översynen (angående utförelse av kulturföremål, se nedan under *tidsgränser*).

Den ledande tanken är att bevarandet av kulturmiljöns värden förutsätter användning och levandegörande, något som knappast behöver betvivlas. Nästa steg är emellertid att regeringen anser att möjligheterna att leva i, bruka och utveckla kulturskyddade fastigheter och miljöer behöver öka. Denna föresats rymmer komplikationer, varför direktivet blir att utredaren ska "kartlägga vilka intressekonflikter som kan finnas mellan skyddet och brukandet av kulturmiljön och analysera hur dessa eventuella konflikter kan överbryggas". Uppdraget handlar med andra ord om att i görligaste mån eliminera eventuella konflikter för att i ett nästa steg genom föreslagna förändringar av lagstiftningen inom kulturområdet uppnå målet att åstadkomma ett ökat bruk av kulturmiljön.

Antagandet att kulturmiljöbruket är i behov av en injektion till det allmännas bästa förefaller rimligt vid förekommande uppgifter om minskad läsförståelse och tecken på marginalisering av humaniora. Men det är inte frågan. Saken gäller i stället egenvärdet "i att makten över besluten förs närmare den enskilda människan och att det är viktigt att kulturarvet görs synligt och tar plats på fler ställen i samhället". Detta egenvärde är ingalunda någon nyupptäckt. Det äger sedan länge ett pålitligt försvar genom folkbildningsarbetet, hembygdsvärden och kulturlivets institutioner. Ifrågasatt är således huruvida det finns hinder för ett vidgat bruk av kulturmiljön. Ett sådant handlar om intressekonflikter, ett annat om förmodat föråldrade mål för arbetet med kulturmiljön.

Nationella mål för arbetet med kulturmiljön

Utredningens kartläggning av intressekonflikter är en bearbetning av enkätundersökning med slutsatsen att fornminnet behöver bli tydligare för allmänhet och markägare genom att fornlämningar blir enhetligt registrerade. Om detta finns i princip intet att invända. Till detta fogar sig anmärkningen att fornlämningsregistret (FMIS) kan kräva tekniska förbättringar och vetenskapligt sakkunnig hantering. Svårigheterna tar vid när utredningen följer intentionen att de kulturpolitiska målen "ska styra de statliga insatserna på kulturmiljöområdet". Sedan gällande kulturmiljömål tydliggjorts, och dessa befunnits mogna för omprövning, har utredningen funnit att dessa lämpligen ska upphöra att gälla och ersättas med andra som bättre kompletterar och stärker de nya kulturpolitiska målen. Leder detta verkligen till ökad klarhet? Har eventuella intressekonflikter kunnat överbryggas?

Utredningen har i förslaget till de omformulerade särskilda nationella målen hållit fast vid gällande grundbegrepp som *hållbart samhälle*, *bevarande*, *förståelse*, *ansvarstagande* och *delaktighet*. Till dessa goda föresatser fogas andra. Kulturmiljöer ska inte bara bevaras, utan också användas och utvecklas som en källa till kunskap och upplevelser. Det avslutande fjärde målet är helt nytt och har en hög syftning. Kulturmiljöarbetet skall främja "en helhetssyn på förvaltningen av landskapet där kulturmiljön tas till vara, ger perspektiv på samhällsutvecklingen och stimulerar till kreativitet och skapande".

Deklarationer av detta slag tenderar att framstå som motsägelsefulla honnörsord. När det regelmässigt talas om ett hållbart samhälle skymtar

begreppet hållbar utveckling som en förklaringsgrund, ett begrepp som vanligen härleds till den så kallade Brundtlandsrapporten från 1987. Grovt skissat innebär rekommendationen - "en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov" – att ekonomisk utveckling, social välfärd och sammanhållning förenas med god miljö. Varaktigheten hotas emellertid när ekonomisk tillväxt leder till ett segregerat och ojämlikt samhälle och miljöförstöring.

Det som av utredningen utpekats som hållbarhet i det statliga kulturmiljöarbetet är "en mångfald av levande och tillgängliga kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas". Det som ska bevaras kräver förvisso hållbar kunskap och skydd. Användning och utveckling kräver hänsynstagande. Samtidigt innebär de föreslagna nationella målen ett brukarperspektiv av storartade proportioner. Lovvärt är att de ska ge "perspektiv på samhällsutvecklingen" och "stimulera kreativitet och skapande".

Frånsett denna nyuppväckta folkbildningstanke tillkommer någonting annat, nämligen upplevelsemålet. Förströelse och underhållning står inte nödvändigtvis i motsättning till fördjupad historisk kunskap. En komplikation inträder när kulturarvet kommersialiseras och instrumentaliseras genom upplevelseindustri och eventkultur. Entreprenöriell verksamhet är inställd på det närvarande samtidigt som erfarenheten visar att dess marknadsberoende kreativitet står inför risken att förr eller senare tappa konkurrenskraft och drabbas av olönsamhet. För kulturella ting gäller en varaktig och kritiskt prövad perspektivrikedom som ett mål i sig, vilket också utredningen mycket riktigt poängterar. Men frågan om möjligheten av att de föreslagna nationella målen besväras av inbyggda motsägelser har inte fått någon närmare belysning. Det har troligen heller inte varit avsikten.

Det är svårtillgängliga immateriella ting som arbetet med kulturmiljön har att förhålla sig till. En stor börda läggs på Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna som får till uppgift att i praktiken förverkliga visionerna. Men samtidigt, vilket framförs av utredningen, bör Myndigheten för kulturanalys få i uppdrag att "på ett övergripande plan följa effekterna av införandet av de nya nationella målen för arbetet med kulturmiljön". Denna nystartade myndighet har ett relativt litet kansli till sitt förfogande med sedvanlig kulturbyråkratisk inriktning mot statistik, mot kvalitativ, kulturpolitisk och samhällsekonomisk analys, kommunikation och koordination av administrativ samordning.

Syftet med översynen av de nationella målen för kulturmiljön är att "skapa goda grundförutsättningar för ett offensivt kulturmiljöarbete som aktivt bidrar till ökad livskvalitet". Om detta syfte kan givetvis inte göras några invändningar. Och inte heller "att humanistiska perspektiv ges utrymme att påverka samhällsutvecklingen". Men på denna senare punkt finns all anledning att betona att denna föresats får ett reellt innehåll först om arbetet med kulturmiljön vilar på en gedigen kulturvetenskaplig grundkompetens. Det är här att beklaga att utredningen inte ägnar fornlämningarnas och den historiska bebyggelsens vetenskapliga värden något större intresse.

Tidsgränser

Utredningen föreslår "att kulturminneslagens allmänna definition av fornlämning förtydligas genom en avgränsning som medför att endast lämningar som kan ha tillkommit före år 1750 har ett allmänt skydd". Man har bedömt att en gräns vid 1750 är kulturhistoriskt motiverad och motsvarar dagens tillämpning. Därmed används åldersvärdet som ett kriterium för det som anses vara skyddsvärt, inte som ett kriterium för det kulturhistoriska värdet. För att klara denna konflikt ser utredningen det "som nödvändigt att komplettera med en reglering som ger möjligheter även till fornlämningskydd efter enskild prövning".

Ser man närmare på regelverket skymtar behov av tidsbestämningar, men sådana sker från fall till fall. I kulturminneslagen förekommer sådana sporadiskt. För skeppsvrak (kap.2:8) "skeppsvrak, om minst etthundra år kan antas ha gått sedan skeppet blev vrak". Angående utförelsetillstånd av kulturföremål som omfattas av svensk lagstiftning och EU-förordning förekommer tidsgränser och prissättningar. Några exempel: 1) arkeol. föremål före 1650; 2) målningar, konst på papper, skulptur och porträtt äldre än 100 år med värde över SEK 50 000 resp. SEK 20 000; 3) utländska målningar som funnits i Sverige i mer än 100 år med värde över SEK 50 000; 4) grafik, handskrifter mm. före 1650; 5) handskrifter äldre än 50 år med värde över SEK 2 000; 6) böcker tryckta före 1600; 6) tryckta kartor äldre än 100 år; 7) svenska möbler, speglar och skrin framställda före 1860; 8) antikviteter av skilda slag äldre än 100 år; 9) samiska föremål äldre än 50 år.

Frågan uppstår huruvida en fast tidsgräns alls är nödvändig. Och varför just 1750? En gräns kan lika gärna sättas vid 1850, när urbaniseringsprocesserna blivit mer märkbara. Ger man fornlämningsbegreppet en vidare kulturhistorisk innebörd, framstår elastiska tidsgränser med möjlighet till särskilda prövningar från fall till fall som mer hanterliga. Det redan av Alois Riegl år 1903 (*Der moderne Denkmalkultus, sein Wesen, seine Entstehung*) introducerade begreppet "åldersvärde" anger inte någon kvalitetsgräns, vilket borde framstå som mer angeläget i kulturminnesvården.

En modern landskapssyn

Begreppet kulturarv och kulturmiljö inkluderar enligt Brundtlandrapporten 1987 även värden i kulturlandskapet. Vad utredningen kallar ett helhetsgrepp har sedan dess successivt fått en allt starkare ställning inom kulturmiljövården. I de föreslagna nya miljömålen ingår följdriktigt landskapet som en viktig komponent. Frågan är om det inte nu är tid att lyfta fram landskapet som ett centralt element i kulturmiljöarbetet – alltså med samma status som fornlämningar och bebyggelse. Landskapsavsnitt utgör på många håll en viktig del av kulturarvet. Landskapet har dessutom en lämplig anpassning till utredningsdirektiven eftersom det utgör en ständigt brukad del av kulturarvet. Här skulle kultursektorn kunna ta ett avgörande initiativ till förbättring i samverkan med andra verksamheter med landskapsanknytning. Internationella förebilder finns.

Utredningen menar att syftet med kulturmiljölagen bör vara tydligt. "Kulturmiljön utgör en viktig del av ett större sammanhang som grundas på hushållning med mark och vatten och en hållbar utveckling". Här tangerar man ett begrepp som på engelska brukar betecknas som *common good*. Det gäller alltså att framhäva de fenomen i landskapet som understryker kulturmiljöfrågornas värde i ett vidare sammanhang och låta dessa fenomen bli en viktig utgångspunkt för en robust, hushållande samhällsplanering. En modern landskapssyn skulle kunna vara vägledande därvidlag. Kulturmiljöutredningen har i de resonerande delarna sålunda till vissa delar talat för en bred landskapssyn, men frågan är alltså om utredningens författningsförslag verkligen speglar detta resonemang. I förslaget lyser frågor om landskapets betydelse i kulturarvssammanhang helt med sin frånvaro. Fornlämningar och bebyggelse står alltfört ensamma i centrum för uppmärksamheten. Här kunde ett nytänkande varit på sin plats.

Att landskapet lyfts fram som begrepp i det nya förslaget till kulturmiljömål borde alltså följas upp i själva lagtexten, eller möjligen i Riksantikvarieämbetets kommande anvisningar. Förmågan att se och förstå helheten i det *historiska landskapet* är grundläggande för Miljöbalkens intention att slå vakt om den historiska dimensionen i landskapet. Till betydande del finns därutöver ett klart samband mellan de enskilda kulturmiljöelementen och naturmiljön, vilket talar för en bättre harmonisering mellan lagarna på miljöområdet.

Internationella utblickar och jämförelser saknas i resonemangen, vilket är anmärkningsvärt eftersom svensk lagstiftning haft stor betydelse vid tillkomsten av Valetta-konventionen. Dessutom är anknytningen till den europeiska landskapskonventionen genomgående svag. Följer man konventionens intentioner förutsätts att en landsomfattande kartläggning skall ske. Förbättrat samarbete mellan myndigheter är därför helt nödvändigt. Just landskapsfrågorna kräver, som utredningen påpekar, ett integrerat synsätt och samverkan mellan berörda samhällssektorer.

Yttrandet har beretts av f. överintendenten Hans-Henrik Brummer, professor Lars Larsson, professor Ulf Sporrang och docent Agneta Åkerlund.

Erik Norberg

Akademiens ständige sekreterare