

Industriarv och kulturmiljöpolicy i stadsförnyelseprocesser:
Norrköping, Baltimore och Milano

Mattias Legnér





Industriarv och kulturmiljöpolicy i stadsförnyelseprocesser:
Norrköping, Baltimore och Milano

© Mattias Legnér 2008

ISSN 1402-876X

ISBN 978-91-7393-842-6

Centrum för kommunstrategiska studier
Linköpings universitet
Campus Norrköping
601 74 Norrköping

Telefon 011-36 3429, 011-36 3000 (växel)
www.isak.liu.se/cks



Tryck: LiU-Tryck, Linköpings universitet 2008

Förord	5
Sammanfattning	7
Summary: Industrial heritage and historic preservation policy in urban regeneration: Norrköping, Baltimore and Milan	8
Policy i stadspolitiken	9
Strategier för kulturmiljövård och stadsförnyelse	10
Vad är policyanalys?	12
Tre fallstudier	14
Sverige och Norrköping	15
Svensk kulturmiljöpolitik från 1970-talet	15
Holmenområdet: Louis De Geer	16
Policyverktyg: Privat-offentlig samverkan	18
USA och Baltimore	20
Amerikansk kulturmiljöpolitik efter 1966	20
Clipper Mill i Baltimore	21
Policyverktyg: Skattesubvention	25
Italien och Milano	27
Reformer i italiensk kulturmiljöpolitik	27
Ett filmcentrum i Milano	27
Policyverktyg: Anslag	28
Jämförande reflektion	29
Avslutande kommentar	31
Referenser	34



Förord

Universitetsfonden Forskning och Framtid har genom Fastighets AB L E Lundberg finansierat en anställning som forskarassistent, knuten till Institutionen för studier av samhällsutveckling och kultur (ISAK).

Förändringen av Industrilandskapet i Norrköping har stått i fokus för den forskning som bedrivits. I denna rapport jämförs Industrilandskapet i Norrköping med två andra fall av förnyelse av äldre industribyggelse, Baltimore respektive Milano. Rapporten utgör en sammanfattande version av resultatet med betoning på hur staten, regionen och kommunen i de tre fallen utvecklat olika strategier för omvandlingen av industriområdena.

Rapportens tema är synnerligen aktuellt då näringslivet i många kommuner befinner sig i en fas där det ändrar karaktär vilket även återverkar i den fysiska miljön. Inte minst pågår en förnyelse av innerstäderna. Norrköping, som står i centrum i denna rapport, utgör ett exempel på detta och rapporten kan betraktas som ett inspel i den aktuella diskussionen om stadspolitik.

Den 13 mars 2008 anordnade CKS och Tema Q ett seminarium om stadsutveckling där bl.a. Mattias Legnér presenterade sin forskning. Intresset för frågorna var stort och mot den bakgrunden ombads Legnér att utarbeta en publikation som kunde vara tillgänglig för en bred läsekrets. Från CKS del ser vi det som ett viktigt område ur såväl ett kommunstrategiskt som ett vetenskapligt perspektiv.

Tora Friberg, professor
Vetenskaplig ledare för CKS



Sammanfattning

Hur kan det offentliga gripa in i och styra förnyelsen av historiska stadsdelar i en önskvärd riktning? Den här rapporten studerar hur tre aktuella fall med äldre industribebyggelse nyligen förnyats i Norrköping, Baltimore respektive Milano. I samtliga fall har den offentliga sektorn i form av stat, län/delstat/region och kommunnivå närmat sig förnyelsen med hjälp av olika strategier. Med hjälp av nordamerikansk forskning om offentlig förvaltning studerar rapporten hur dessa strategier, s.k. policyverktyg, påverkat förnyelsen och vilka deras respektive förtjänster är. Gemensamt är också att de tre områdena har getts kulturella funktioner där platsens historia utnyttjas. De fyra verktyg som studeras här är reglering, anslag, skattesubventioner och offentlig–privat samverkan. Vilka strategier som väljs beror på den nationella förvaltningsstrukturen, vilka möjligheter till samverkan med andra sektorer som föreligger och på lokala och regionala politiska traditioner. En förvånande slutsats är att det svenska fallet visade sig vara betydligt mer effektivt i sin samverkan mellan offentlig och privat sektor än det amerikanska, där samarbetsformerna visade sig vara mycket mer instrumentella och svårangepassade. I slutet av rapporten jämför och reflekterar författaren över kulturmiljövårdens möjligheter att mer aktivt bidra till ekonomisk och social förnyelse i städer.

Nyckelord: Stadsförnyelse, kulturmiljövård, policyanalys, industriarv, industriminnen, stadsplanering, stadspolitik.

Summary:

Industrial heritage and historic preservation policy in urban regeneration: Norrköping, Baltimore and Milan

How can the public sector effectively intervene in and govern urban regeneration in historic environments? This report examines three cases of historic industrial structures recently renewed and (partially) preserved in Norrköping, Baltimore and Milano. In all cases the public sector in the form of national/federal state, county/state/region and municipal level approached regeneration with a spectrum of policies. The report studies how public policy has influenced regeneration effects in these formerly industrial districts. In Norrköping a redundant paper mill was turned into a conference and symphony hall, in Baltimore an old foundry and machine shop was redeveloped into a mixed cooperative hub for arts and crafts and housing, and lastly, in Milano a former state owned tobacco manufacturing plant is to be reused as a national center for film making. In all three cases the new uses are defined as cultural and creative, in one way or the other using the industrial heritage of the place. Historic preservation policy clearly has a role to play in urban regeneration. The selection of policy tools depends on the structure of the public sector, the possibilities of partnerships and local political traditions. Surprisingly, the Swedish case proved to be much more efficient when considering partnership, showing that the forms of cooperation in the U.S. case was more instrumental and poorly adapted to local circumstances. Finally, the author ponders over the possibility of historic preservation policies to intervene more actively in order to contribute to urban regeneration.

Key words: Urban regeneration, historic preservation, policy tools, industrial heritage, urban planning, urban policy.

Policy i stadspolitiken

Den globala övergången av politiken i städer från direkt styrning till indirekt styrning då ledningen försöker påverka stadens utveckling genom att samverka med privata aktörer, har på ett genomgripande sätt omskapat städernas politik i Europa och USA. Inte minst har en betydande förändring ägt rum inom kulturpolitiken, som på senare tid tilldelats målet att stärka den symboliska ekonomin i avindustrialiserade städer (Scott 2000; Cochrane 2007). Kort sagt kan sägas att vid direkt styrning genomförs politiska åtgärder helt och hållet inom den offentliga sektorn. Vid indirekt styrning genomförs hela eller delar av ett åtgärds paket i privat eller halvprivat regi, men under inflytande från offentlig sektor.

Det är emellertid tveksamt hur långt kulturpolitiken ensam kan bidra till förnyelse av stadsmiljöer. Denna rapport föreslår att effektiv förnyelse endast kan nås genom att kombinera olika strategier. "Policy" skiljer sig från "politik" genom att en policy kan ses som en genomtänkt och samlad strategi som används för att bemöta och lösa problem. Här används ett slags policyanalys som metod för att belysa problemen för samhället att styra rehabiliteringen av förfallna men historiskt värdefulla miljöer i städer. Det kommer att bli tydligt att det ofta inte räcker med endast ett strategiskt verktyg, som exempelvis kulturmiljövårdens reglering, för att på ett varsamt sätt förnya dessa miljöer.

Jag kommer att jämföra hur olika policyverktyg (se nedan) används på tre platser i lika många olika nationella kontexter, med olika samspel mellan offentliga och privata aktörer, för att utveckla industrihistoriska byggnader och miljöer. De nationella kontexterna är Sverige, USA och Italien som alla har olika lagstiftning och dessutom skiljaktiga traditioner inom kulturmiljövård och det offentliga inblandning i förnyelseprojekt. Städerna som valts ut är Norrköping, Baltimore och Milano. I vardera stad studeras en plats som kännetecknats av industriell produktion.

Mest tid har lagts ned på att studera det amerikanska fallet och dess kontext. Jag tillbringade åtta månader i USA det akademiska året 2006/07 (Legnér 2007c). Näst mest tid har använts på det svenska fallet som studerats hösten 2007, och i särklass minst tid på det italienska (hösten 2007) vilket också framgår av den grova analysen. Sammanlagt bygger studierna på ungefär ett och ett halvt års arbete. Avslutningsvis föreslås hur kulturmiljövården bättre kan integreras med miljömässiga och ekonomiska styrprocesser.

Strategier för kulturmiljövård och stadsförnyelse

Politiker, utredare och andra inblandade i stadsförnyelseprojekt har nu i många år talat om en förestående "urban renässans" (Miles & Paddison 2007). Denna renässans skulle handla om hur innerstädernas återkomst som attraktiva platser för inte bara arbete utan också boende och förströelse. I det syftet används numera kulturpolitiska utvecklingsstrategier för att stärka städernas attraktionskraft på besökare och potentiella inflyttare (Evans 2001). Bakom denna strategi ligger förhållandet att många europeiska forskare och utredare tidigare, på 1990-talet, dragit slutsatsen att kulturpolitik kunde medföra en rad positiva effekter för miljön i städer (Bianchini & Parkinson 1993).

Inte minst framställdes delar av förnyelseproblematiken som om kulturarvet kunde utgöra en betydande resurs för samhället. Det fanns ännu i slutet av 1900-talet en utbredd tro på att lokal kultur och tradition kunde framhäva en stads (till synes) unika försteg framför andra platser (Kearns & Philo 1993). Samtidigt tillmättes kulturmiljöer målet att stärka och emancipera lokalbefolkningen, men även bidra med en förhöjd platskänsla, gemenskapsbyggande och gröna alternativ till nybyggande (Strom 2001, Nyström 1999).

De kulturella stadsförnyelseprogrammets roll har alltså setts som alexanderhugg mot städernas problem med brottslighet, främlingskap, sysselsättning och boendemiljöer (Quinn 2005). Bevis för att de skulle ha en mer generell giltighet har dock varit mycket svåra att belägga. Hur stora kulturprojekt faktiskt bidrar till "förnyelse" av samhällen förblir i bästa fall osäkert. I en del fall (som Millennium Dome i London, eller National Center of Popular Music i Sheffield) har de rentav haft motsatt effekt och lett till ett slöseri med offentliga medel, växande alienering inom staden och missnöje med politiken. Målen har varit otydligt satta från början och resultaten har blivit därefter: inte minst i Storbritannien, kulturpolitikens stora tummelplats i Europa under 1990-talet, märks idag en stigande frustration över de urbana förnyelseprogrammen (Evans 2005; Roodhouse 2006). Det finns en uppenbar risk för att millennieskiftets "kulturprojekt" inom en snar framtid får samma dom över sig som 1950- och 1960-talens stadsförnyelseprogram fått.

I anglosaxisk debatt har det sedan 1980-talet funnits en motkraft mot synen på kultur som lösningen på städernas problem. Intellectuella som David Harvey (1989) och Sharon Zukin (1995) har kritiserat stadsförnyelseprogram särskilt i USA för att försöka dölja problem och konflikter i samhället under "kultur".

Frågor har väckts om vems kultur (etnicitet, klasstillhörighet, kön/genus) som egentligen förs fram och under vilka former (Ellin 1995).

Kulturell stadsförnyelse är emellertid inte längre enbart en västeuropeisk eller nordamerikansk företeelse, utan pågår också i andra delar av världen där det finns storstäder och där urbaniseringsprocesser pågår (Chang 2000, Bell & Jayne 2004). Men jämförelser mellan städer och länder förblir trots detta sällsynta i forskningen. De flesta studier är för smala och tar endast upp en plats eller en nationell kontext, eller är alldeles för vida och diskuterar endast generella trender utan att gå djupare ned i de kulturellt begränsade sammanhangen. En anledning är förstås att kulturella skillnader försvårar jämförelser över nations- och språkgränser.

För att underlätta transnationella studier vore det värdefullt att finna analytiska verktyg som gör det möjligt att studera en företeelse i flera länder. Av den anledningen har jag valt policyanalysen som metod för att närma mig problemet med kulturmiljövård och stadsförnyelse.

Vad är policyanalys?

Internationell debatt om den offentliga politikens roll har i senare tid flyttat tonvikten från hur den offentliga sektorn fungerar och styrs till hur politiken kan styra olika processer i samhället. En övergripande utgångspunkt är att offentlig sektor inte alltid är kapabel att uppnå komplexa mål när dessa väl har hamnat på den politiska dagordningen (Goldsmith 2001). Av den anledningen, och på grund av välfärdsstatens tillbakagång som politisk modell, slår sig offentliga aktörer allt oftare samman med den privata respektive icke-vinstdrivande sektorn (Goldsmith & Eggers, 2004). Detta är en pågående utveckling i såväl Sverige som Italien, och sedan lång tid tillbaka också i USA (Elander 2001, Megginson & Scannapieco 2006).

Här kommer den amerikanska statsvetaren Lester Salomons (2002) arbete om policyverktyg att användas för att bättre förstå de instrument som teoretiskt sett finns tillgängliga för makthavare som arbetar med komplicerade offentlig-privata nätverk. Sådana verktyg kan exempelvis vara bidrag, avtal, lån, garantier, reglering eller skattesubventioner. Valet av verktyg påverkar inte bara resultatet utan också hur det offentliga kommer att samverka med det privata. Eftersom varje verktyg bidrar till olika politik, är valet av ett visst verktyg framför ett annat ett i högsta grad politiskt val. Varje enskilt verktyg har egenskaper som kan analyseras för att bättre förstå, och eventuellt kritisera, den politiska dynamiken i offentliga program (Lascoume & Le Gales 2007).

Här kommer Salomons policyanalys att tillämpas på tre fallstudier där fyra policyverktyg inom indirekt styre tas i bruk: 1) offentlig-privat samverkan, 2) reglering, 3) anslag och 4) skattesubvention. Indirekt styre skall kontrasteras mot direkt styre där offentlig sektor på egen hand genomför en politisk handling. De fyra verktygen behöver först förklaras något.

1) *Offentlig-privat samverkan* definieras som en institution där privat och offentlig medverkan är blandad och där det finns ett offentligt uppdrag. Ekonomiska vinster går tillbaka till privata investerare (Stanton & Moe 2002). De tyngst vägande argumenten för denna metod är att den är ekonomiskt självförsörjande och att vinster kommer investerarna till del. Kritiker, å andra sidan, har ifrågasatt den otydliga gränsen mellan offentlig och privata intressen (Stoker 1987).

2) *Reglering* används av myndigheter för att nå många olika mål. May (2002) definierar reglering som en uppsättning regler för handlingar som är tillåtna eller

otillåtna för individer och organisationer, med målet att uppnå fördelar för det allmänna. Reglering utförs i regel av offentliga tjänstemän på alla administrativa nivåer där sanktioner utdelas. På senare år har regleringsverktyget allt mer utvecklat marknadsliknande mekanismer. Offentlig sektor förhandlar med olika aktörer och låter ibland organisationer utanför myndigheterna utföra kontroller (Nakamura & Church 2003).

3) *Anslag* används i nästan alla delar av offentlig förvaltning. Anslagsgivaren tillhandahåller en resurs för att mottagaren skall producera en av det offentliga efterfrågad tjänst eller vara. Den tilldelade får själv använda resursen för att leverera det som efterfrågas. Man kan också tänka sig möjligheten att anslaget ges av en privat aktör, exempelvis en stiftelse eller en förening. Anslaget ges ofta för att understödja en tjänst eller vara som redan tillhandahålls, eller för att stimulera nya tjänster/varor. Anslagen kan vara av olika typer, till exempel projektbaserade eller konkurrensutsatta (Beam & Conlan 2002).

4) *Skattesubventioner*, till sist, är ett av de vanligaste verktygen i indirekt styrning. De skall normalt uppmuntra ett visst beteende hos individer, föreningar eller företag genom att fördröja, sänka eller helt befria dem från skatt (Howard 2002). På detta sätt använder staten själv inte skattemedel utan låter individer eller företag använda medel som de annars skulle vara skyldiga staten. På detta sätt skall, idealiskt sett, beteenden uppmuntras utan att regleringen skall leda till ökad byråkrati eller nya myndigheter.

För att nå offentliga mål blandas ofta olika verktyg för att förstärka de önskade effekterna. Policyanalysen kommer att användas i fallstudierna för att förstå hur offentliga, kvasioffentliga och privata aktörer samverkar med bevarande och förnyelse av tidigare industrimiljöer. Analysen är också tacksam av den anledningen att problemet avgränsas och spjälkas ned i tydliga delar. På så sätt kan sambanden mellan lokalt kontextbundna dynamiker och mer generella mekanismer undersökas.

Tre fallstudier

Tre platser har valts ut för att studeras närmare: Norrköping, Milano och Baltimore. Samtliga dessa städer har karaktäriserats av industriell produktion och dess avveckling, och de har ett överflöd av äldre industrimiljöer som kan återanvändas för bland annat kulturella funktioner. Varje stad ingår i en platsspecifik kontext av lagstiftning och politik. I början av varje fallstudie ges en mycket kort men nödvändig översikt över administrativa och juridiska förhållanden. Som källmaterial har djupintervjuer med väl insatta informanter använts. Även andra primära källor som offentliga handlingar, tjänstemäns arbetsanteckningar och korrespondens. Sekundära källor har också tagits i bruk, framför allt i form av utredningar, rapporter och tidningsmaterial.

I fallet med Norrköping kommer konverteringen av ett pappersbruk till en konsert- och kongressanläggning att studeras närmare. Där togs särskilt två verktyg, offentlig–privat samverkan och reglering, i bruk på ett effektivt sätt. Det andra fallet, beläget i Baltimore, dokumenterar ett kombinerat gjuteri och verkstad som med hjälp av reglering, anslag och skattesubventioner förvandlades till ateljéer, kontor och bostäder. Det tredje fallet behandlar återanvändningen av en tobaksfabrik som ett centrum för experimentellt filmskapande i norditalienska Milano. Där användes reglering och anslag. Efter att fallstudierna presenterats följer en mer systematisk jämförelse mellan dem, och sist en avslutande kommentar.

Sverige och Norrköping

Svensk kulturmiljöpolitik från 1970-talet

I Sverige väcktes intresset för industrimiljöer på 1970-talet, alltså efter den första stora vågen av industrinedläggningar (Storm 2008). I Norrköping, exempelvis, hade textilindustrin i stort sett avvecklats 1970. Det blev möjligt att tänka sig industriarbetet och den industriella epoken som en kulturyttring, fullt jämförbar med det försvinnande bondesamhälle vars spår man hade dokumenterat under tidigt 1900-tal (Hillström 2006).

Det framväxande industriarvet ställde den traditionella kulturmiljövården inför nya utmaningar. Begreppet ”kulturmiljö” växte fram under 1970-talet och kom att få vittgående följder för vården av kulturarvet. Antikvarier började se nya sammanhang och betonade att det kunde vara värdefullt att bevara hela miljöer och inte endast enskilda byggnader i städer. I Norrköping och andra städer började antikvarier och samhällsplanerare att samarbeta för att bevara mer av innerstadsbebyggelsen. Alzén (1996) har kallat denna process ”från helighet till förhandling” – antikvarierna sänkte alltså bevarandekraven när det gällde industrimiljöer. Betoningen på hela miljöer innebar att antikvarier inte längre kunde kräva att ett område skulle ”frysas” i tiden, utan att det måste tillåtas att förändras.

De kulturpolitiska målen från 1974 medförde ett tydligare statligt ansvar för samhällets kulturarv och inkluderade industrisamhällets kulturarv, men först under andra hälften av 1990-talet kom satsningar att riktas inte endast mot byggda miljöer utan också på inventeringar och dokumentation av utrustning, arbetsmiljöer och sociala förhållanden (SOU 1999). Från och med sekelskiftet knöts allt större förhoppningar till att ”gamla industrimiljöer ska kunna väckas till nytt liv och utgöra det nav kring vilket till exempel tidigare bruksorter åter ska växa” (Alzén & Burell 2005:11). Ett exempel på sådana satsningar på industriarv vad gäller utvecklingen av kulturindustri, kunskap och bevarande är ISKA, Industrisamhällets kulturarv i Västernorrland, ett projekt inom vilket industriellt kulturarv används som en resurs för att stärka länets ekonomi och attraktionskraft.

I Sverige har Riksantikvariämbetet det yttersta ansvaret för att övervaka kulturmiljövården, men på regional nivå är arbetet delegerat till länsstyrelserna, och det allra mesta av den faktiska vården utförs på lokal nivå (Olsson 2003).

Kulturmiljövården är på kommunal nivå integrerad i samhällsplaneringen, men övervakas alltså på länsnivå. Tillgången till offentliga anslag för vården är ytterst begränsade i Sverige. År 2006 fanns en budget för kulturmiljövård på cirka 260 miljoner kronor. Fastighetsägare kan få begränsade anslag för att täcka merkostnader i samband med restaurering.



Entrén till Louis De Geer. Foto: Mattias Legnér, 2007.

Holmenområdet: Louis De Geer

Industriområdet längs Strömmen i centrala Norrköping har en historia som går tillbaka till 1600-talets början, då Holmens Bruk anlades av Louis De Geer som hade fått kungliga privilegier. Den byggda miljö som syns där idag går som längst tillbaka till det sena 1800-talet. Mellan 1860-talet och 1940-talet lade textil- och pappersindustrin grunden till fabrikörernas välstånd, men denna period följdes av stagnation och avindustrialisering (Nilsson 2000). Frågan om vad som borde göras med det gamla Holmenområdet väcktes först i slutet av 1960-talet, liksom i många andra västeuropeiska och nordamerikanska städer (Stratton 2000).

Under 1970-talet omvärderades gradvis det historiska industriområdets symboliska värden. Röster höjdes för att bevara de historiskt mest intressanta byggnaderna (Alzén 1996; Legnér 2006b). Industrilandskapsutredningen (1985) uppskattade att området var för stort för att omvandlas till ett museum. Det skulle

istället bli nödvändigt att bevara de mest värdefulla byggnaderna men också att riva en del andra, inre strukturer och ersätta dessa med passande nybyggnader. Direktstyre bedömdes inte vara ett realistiskt alternativ, eftersom kommunen inte hade medlen att tvångsköpa området och utveckla det på egen hand. Statligt stöd uteblev också, och därför skulle kommunen behöva lita till lokala och regionala resurser, som i hög grad skulle komma från privat sektor.

Våren 1986 stängde den sista stora arbetsgivaren, Holmens Bruk, i området och ett 6,5 hektar stort område med inte mindre än tolv skyddsvärda byggnader blev tillgängligt för utveckling och förnyelse. Efter förhandlingar mellan bruket och kommunledningen kom man överens om att utlysa en allmän nordisk arkitektävling för området.¹ Tävligen genererade nya idéer för bevarandet och återanvändningen av befintliga byggnader (Holmens Bruk 1986 & 1987).

Med hjälp av ny lagstiftning pekade Riksantikvarieämbetet ut Industrilandskapet som ett kulturhistoriskt riksintresse i slutet av 1987.² Det betydde att områdets karaktär längs Strömmen, med de trånga gatorna och höga, putsade fasaderna från slutet av 1800-talet och det tidiga 1900-talet skulle skyddas från stora förändringar. Inget fick rivas förrän nya funktioner hade bestämts.

År 1988 köptes Holmenområdet av ett nybildat fastighetsbolag, populärt kallat Holmenbyggarna. Ett kultur- och kongresscentrum planerades för det gamla pappers bruket, och skulle finansieras genom offentlig–privat samverkan som då ännu var en mycket ovanlig organisationsform i svenska kommuner. År 1991 bildades ett kommanditbolag med kommunen som en ägare till en fjärdedel av kapitalet, och med fyra fastighetsbolag som övriga delägare.³ En konsert- och konferensanläggning skulle byggas inuti bruket som hade ritats på 1920-talet av Ivar Tengbom. En tidigare tänkbar partner, Sions församling, hade hoppat av efter att planer på att inkludera ett kapell slutligen hade skrinlagts i början av 1989.

Genom att äga en stor del av kapitalet i bolaget försäkrade sig kommunen om att få ett betydande inflytande över byggprocessen. Länsstyrelsen och stadsmuseet deltog som kontrollanter i processen och bevakade att riksintresset inte skadades. Detta visade sig vara mycket viktigt eftersom Holmenbyggarna först (1991–1992) gått emot Riksantikvarieämbetets riktlinjer och utfört omfattande rivningar inne på området utan att det först hade slagits fast att byggnaderna inte gick att återanvända. En konflikt följde mellan länsstyrelsen, kommunen och byggbolaget som efter hand löstes genom utdragna förhandlingar. En samsrådsgrupp med ledamöter från länsstyrelsen, kommunen och byggbolaget möttes

-
- 1 Intervju med Rune Rosenqvist, fd kommunalråd för fastighetssektionen i Norrköpings kommun, 15 nov 2007.
 - 2 Riksantikvarieämbetet, 5 nov 1987.
 - 3 Intervju med Kaj Krantz, fd VD Louis De Geer, 4 okt 2007.

kontinuerligt under två års tid för att effektivt lösa frågor om material, utformning och planering.⁴

När bygget avslutats sommaren 1994 köpte Norrköpings kommun ut de andra delägarna och blev därmed ensam ägare till Louis De Geer-hallen. Idag utgör den en kulturell ikon i Norrköping och används för symfonier, konferenser, festivaler och andra attraktioner.

Policyverktyg: Privat–offentlig samverkan


År 1995 fick Norrköpings kommun Stadsmiljörådets pris för bevarandearbetet med Holmenområdet och Industrilandskapet (Lundström & Nyström 2001) Detta var ett belägg för att förnyelsen av området till slut hade varit ett framgångsrikt möte mellan förnyelse och bevarande, trots att stora delar av det ännu återstod att utveckla vid denna tid. Det skulle exempelvis dröja ytterligare två år innan Linköpings universitet etablerade ett campus här, och fyra år tills Norrköping Science Park öppnade.

Genom riksintresset, en form av reglering, skyddades områdets karaktäristiska utseende. Regleringen var emellertid inte tillräcklig för att förnya området, utan syftade endast till att styra förnyelsen. För att kunna satsa på Holmenområdet gick kommunen in i privat–offentlig samverkan med ett antal stora fastighetsägare. På så sätt spreds riskerna och kommunen fick tillgång till ett kapital som kunde investeras i allmännyttiga funktioner. När en konflikt om bevarandearbetsintresset utbröt, använde länsstyrelse och kommun effektivt sin reglerande makt och samarbetade med byggaren på ett konstruktivt sätt för att finna acceptabla lösningar. Förhandlingarna löste inte bara omedelbara problem utan pekade också på lösningar till mer långsiktiga problem.

Norrköpings kommun har använt Industrilandskapet för att bryta sig ur en situation av ekonomisk stagnation och social kris, och betraktas numera som en uppstickare inom småföretagande, platser för högre utbildning och den kunskapsbaserade ekonomin. Här är det emellertid viktigt att komma ihåg att lagstiftningen inte direkt bidrog till förnyelsen utan mer fungerade som ett sätt att styra takten och säkra de arkitektoniska kvaliteterna i området.

Det är uppenbart att kulturmiljövården, genom att den historiska bebyggelsen skyddats, i en senare fas har kunnat bidra till att höja områdets attraktivitet hos företagare och fastighetsägare. Ett tydligt belägg för detta är kvarteret Knäppingsborg, som efter noggrann antikvarisk restaurering öppnade för allmänheten

⁴ Intervjuer med Peter Whass, Fastighets AB L E Lundberg 14 sep 2006, Bengt Häger, Länsstyrelsen Östergötland 17 okt 2007, Ann-Charlotte Hertz, Norrköpings stadsmuseum 16 jan 2008, Måns Hagberg, stadsarkitekt i Norrköpings kommun (1988–1991) 27 sep 2007, Gunnar Bredin, kommunalråd i byggnadsnämnden i Norrköpings kommun 8 nov 2007.



hösten 2007 för att erbjuda shopping och restauranger. Det kan vara ett tecken på att ett större trendbrott ägt rum vad gäller svenska fastighetsförvaltares syn på det byggda kulturarvet: historiska miljöer har börjat betraktas som en kommersiell resurs.

USA och Baltimore

Amerikansk kulturmiljöpolitik efter 1966

På federal nivå i USA har flera lagar utövat ett stort inflytande över bevarandet av historiska byggnader sedan 1960-talet. År 1966 formaliserades förhållandet mellan de inblandade myndigheterna genom *National Historic Preservation Act*. Kommuner (*counties* i Maryland) och städer fick anledning att organisera egna kommissioner som behandlade bevarandefrågor (Murtagh 1997). Tidigare hade delstaternas kulturarvspolitik grovt sett innefattat driften av delstatsmuseer, historiska platser och infrastrukturella program. Från slutet av 1940-talet fick *National Park Service* ett kraftigt utökat ansvar: tidigare hade man förvalt det amerikanska naturarvet, men nu fick man också det övergripande ansvaret för kulturarvet.

I USA används fyra olika benämningar för bevarande: rehabilitering, bevarande (*preservation*), restaurering, och rekonstruktion (så som har skett i exempelvis Colonial Williamsburg). I slutet av 1970-talet hade "historisk rehabilitering", som återanvändning av skyddsvärda byggnader kallas i USA (till skillnad från "historisk restaurering"), blivit anammad av såväl myndigheter som fastighetsbolag i USA. Ett federalt program för skattesubventioner infördes 1976 och förstärktes ytterligare 1981, vilket gav fastighetsägare starka incitament för att investera i historiska byggnader. (Tyler 2000)

Alla kommersiella byggnader som finns upptagna på en nationell lista över historiska platser, *National Register of Historic Places* (NRHP), kan bli föremål för sådana subventioner, populärt kallade *historic tax credits*. För att bli upptagen på den listan behöver en byggnad i regel vara minst femtio år gammal. Utöver det skall dess historiska värde kunna pekats ut på en lista över olika kriterier, som att byggnaden förknippas med en viktig historisk epok, händelse, personlighet eller etnisk grupp. Listningen innebär dock inget skydd för byggnaden, utom från federala vägprojekt.

Om delstaten har ett eget program för sådana subventioner, vilket ungefär hälften av dem har numera, kan ytterligare skattelättnader beviljas. Ännu längre ned i hierarkin kan städer och kommuner ha sina egna program. Många städer har sina egna listor över lokalt utpekade landmärken som skyddar byggnader

betydligt bättre än NRHP och ger dem tillgång till stadens subventioner för restaurering och rehabilitering. I USA finns alltså en flora av olika regelverk och ekonomiska stöd, men i regel liknar de varandra och följer National Park Services riktlinjer.

Det finns tre typer av fastighetsskattelättnader, av vilken en är *tax credits* (Morris 1992). De två andra är skattedämpning då fastighetsskatten sänks eller fördröjs, ofta fem eller högst tio år, och då skatten hålls kvar vid samma nivå som före rehabiliteringen. Av dessa är *tax credits* utan tvivel den vanligaste och mest attraktiva för fastighetsägare eftersom den kan ersätta upp till fyrtio procent av kostnaderna för att återställa en kommersiell byggnad. Enskilda husägare kan ofta också få ersättning, men sällan mer än tjugofem procent.

På 1980-talet och ännu i början av 1990-talet utsattes detta ersättningssystem för mycket kritik. Reaganadministrationen drog ned på det federala stödet för att hålla tillbaka statens utgifter. Det påstods inte vara ekonomiskt sunt och att det inte hade samma positiva effekter på ekonomin som nybyggnation. Numera råder emellertid i stort sett konsensus om att fördelarna med dessa skatteprogram väger tyngre än nackdelarna (Mason 2005). Från och med 90-talets mitt har en rad delstater infört sina egna rehabiliteringsprogram för att kompensera det minskade federala stödet. I Maryland har det funnits ett sådant program sedan 1997 och det utvärderas och kritiserats löpande. Om det kommer att finnas kvar även i en nära framtid är mycket osäkert (MHT 2003).

Även om den federala byråkratin understödjer kulturmiljövården har den endast en mycket begränsad reglerande makt. Den verkliga makten finns på lokal och delstatlig nivå (Howard 1987). Städer använder också stadsplaneinstrument precis som i Sverige. Den federala rollen har i första hand varit att finansiera aktiviteter, bestämma den övergripande strukturen och övervaka att delstaterna är konsekventa i kulturmiljövården.

Clipper Mill i Baltimore

Baltimore på USA:s östkust har sedan 1950-talet genomgått en process av avfolkning, avindustrialisering och socialt förfall. De övergripande dragen i 1950-, 60- och 70-talens utveckling har liknat Norrköpings men effekterna på staden som miljö och samhälle har varit långt mer genomgripande. Fram till och med andra världskriget hade staden en blomstrande stål-, textil- och bryggeriindustri. Med början omkring 1980 satsade staden på besöksnäringar, men allt sedan 1960-talet har politiker ansträngt sig för att utveckla det centrala hamnområdet Inner Harbor till en plats för finansbolag, hotell och underhållning (Legnér 2007b). I och med denna förnyelse har i stort sett all den gamla hamnbebyggelsen utraderats, men bortom Inner Harbor finns fortfarande omfattande industriområden med en rik historia.



En av de återanvända byggnaderna vid Clipper Mill. Foto: Mattias Legnér, 2006.

Den lilla stadsdelen Woodberry ligger i stadens norra del och har en industrihistoria som går tillbaka till 1800-talets mitt, då ett gjuteri och en verkstad byggdes (1853) av fabrikörerna Robert Poole och German Hunt. Här tillverkades maskindelar, bland annat enorma kugghjul och gjutjärnspelarna till Capitolium i Washington, DC. Poole och Hunt, som också är fastighetens historiska namn, byggde bostäder åt arbetarna precis intill anläggningen. I närliggande fastigheter fanns en mycket stor textilproduktion. Här tillverkades under en tid det mesta av amerikansk segelduk.⁵

I Norrköping har textil- och pappersindustrins arbetarbostäder rivits, men i Woodberry finns radhuslängorna i tegel och trä och hus i karaktäristisk *fieldstone*, där förmännen bodde, bevarade. Mycket av bostadsbebyggelsen som idag står runt den gamla fabriken byggdes i slutet av 1800-talet och fram till cirka 1940, då industrin i Woodberry började dö ut. Ännu i slutet av 1800-talet var detta en bruksmiljö belägen strax utanför staden: fotografier vittnar om en idyll med skuggande lundar, en fors och böljande kullar, för tillfället orörd av urbaniseringen, men snart flyttades stadsgränsen så att Woodberry inkluderades i Baltimore.

⁵ Maryland Historical Trust, Inventory Form for Historic Site Survey, B-1007 "The Poole & Hunt Foundry".

Efter andra världskriget, då en sista uppgång i produktionen av textil skedde, slog bruken igen. Den sista textilfabriken, Meadow Mill, stängde 1956. Idag återanvänds stenbyggnaden som ett hotell för konstnärer, hantverkare och andra småföretagare med behov av stora ateljéer. Längs forsen, Jones Falls, ligger de gamla bruken uppradade som ett pärlband. I en del av dem pågår fortfarande tillverkning, och intill ligger nyare industrier, bland annat Pepsis fabrik med 400 anställda. Woodberry och Jones Falls är alltså fortfarande till viss grad ett industriområde med delvis integrerade bostäder. Men trakten präglas också av fri-luftsområden och gränsar i väst till en stor park, Druid Hill Park. På andra sidan parken breder västra Baltimore ut sig, och där dominerar den svarta befolkningen kraftigt. I Woodberry och de i öst angränsande stadsdelarna Hampden och Roland Park dominerar istället den vita befolkningen helt. Woodberry utgör därmed ett slags gränspostering i ett starkt segregerat landskap. I stadsdelen Woodberry, som fortfarande präglas av en bruksmentalitet, finns många fastigheter som gått i arv i flera generationer, och det vita kulturarvet – industrins traditioner, är mycket starkt.

Poole & Hunt Foundry, en fastighet som täcker 3,5 hektar, har funnits i NRHP sedan 1980 och rehabiliterades mellan 2002 och 2007 efter att delar av fastigheten hade förfallit under många års tid. På 1990-talet användes lokalerna för magasinering, en möbelverkstad, ateljéer och en anläggning för bergsklättring (Stehm 2003). Ett par av byggnaderna eldhärjades svårt i en brand 1995. År 2002 köptes fastigheten av ett Baltimorebaserat fastighetsbolag som specialiserat sig på återanvändning av industribyggnader, Struever Bros., Eccles & Rouse. Jag intervjuade VD:n, William Struever, två gånger och fyra av hans projektledare om bolagets inriktning och utveckling.⁶ Struever hade faktiskt varit inblandad i det första rehabiliteringsprojektet i trakten i början av 1980-talet. Den person som ledde just detta förnyelseprojekt, Timothy Pula, intervjuades vid två tillfällen.⁷

Att göra om fastigheten till boende blandat med företagande och ateljéer planerades kosta 50 miljoner dollar. Hur stor den faktiska kostnaden blir är inte en offentlig uppgift men den tycks hamna betydligt högre, 60–70 miljoner. Knappt ett år efter affären beslöt staden att investera 5,5 miljoner dollar i infrastrukturella förbättringar på området (Siegel 2003). Samtidigt lät Struever fastigheten gå in i ett frivilligt saneringsprogram som delstaten erbjuder för tidigare industrianläggningar. Det handlade framför allt om att schakta bort jord med diesel- och

6 Varav tre var verksamma i andra delstater, Rhode Island (staden Providence) och North Carolina (staden Durham). Intervjuerna utfördes i samband med att jag besökte rehabiliteringsprojekt på plats: i Providence ett kraftverk ("The Dynamo House") som skall återanvändas som museum och hotell, och i Durham en tidigare tobaksfabrik ("American Tobacco Historic District") som blir företags- och underhållningscentrum.

7 1 december 2006 och 14 mars 2007.

oljerester, och att sanera byggnadernas interiörer från blyfärg. Genom åren hade området också använts som en illegal soptipp där skrot och skräp hade tippats.

Kostnaderna för att sanera området så att det blev lämpligt för bostäder skulle uppgå till 1,2 miljoner dollar. Ägaren behövde endast täcka 160 000 dollar av denna utgift. Resterande belopp kunde täckas genom tre olika saneringsbidrag allt eftersom fastigheten gick igenom programmet, som innebar att delstatens kontrollanter tog prover i marken vid olika tillfällen och gav instruktioner om nödvändiga åtgärder.⁸

Ett viktigare incitament än saneringsbidragen var dock *historic tax credits* på federal och delstatlig nivå. Fastighetsägaren kan få det maximala beloppet om tre miljoner dollar från delstaten och 7,5 miljoner från den federala nivån genom att följa NPS rehabiliteringsstandard.⁹ De som köper bostad i det nya området får också en skattelättnad från staden som innebär att fastighetsskatten dämpas de första fem åren efter slutförandet av rehabiliteringen.¹⁰

Den omfattande dokumentation som delstatsmyndigheten Maryland Historical Trust har i ärendet – ca 500 sidor med korrespondens, beskrivningar, arkitekturritningar och fotografier¹¹ – gör det möjligt för forskaren att följa de komplicerade förhandlingar som ägt rum mellan stadsplanerare, antikvarie, fastighetsbolaget och den historiska rådgivare som bolaget konsulterat.¹² Fastighetsägaren ville använda subventionerna för att finansiera rehabiliteringen av de historiska strukturerna, men också uppföra nya bostäder på de tomma gårdarna. Boende i stadsdelen reagerade mot denna kraftiga förtätning av miljön och hamnade i konflikt med fastighetsägaren, som tvingades lyssna men inte behövde tillgodose grannarnas krav på att bygga lägre och färre hus (Legnér 2007a).

Två problem uppstod när fastighetsägaren ville bygga nytt på en historisk fastighet. För det första måste byggherren finna en lösning som innebar att de nya byggnaderna inte fick skymma de historiska, eller byggas i en stil som avvek allt för mycket. Bostäder som skulle byggas i en postmodern stil med mycket glas

8 Maryland Department of the Environment, Voluntary Cleanup and Brownfields Program; intervju med Timothy Pula 14 mars 2007.

9 *Secretary of the Interior's standards for historic rehabilitation* (1995).

10 Department of Planning, Commission for Historical and Architectural Preservation, Clipper Mill file: ansökan om City of Baltimore "real estate property tax credits", 1 maj 2003.

11 Maryland Historical Trust, "historic tax credit application file", B-1007 "The Poole & Hunt Foundry".

12 Utöver att gå igenom denna dokumentation har tre stadsplanerare i City of Baltimore med antikvarisk inriktning intervjuats: Eric J Holcomb, Tamara Woods och Kathleen Kotarba (chef för den antikvariska enheten i staden). Även delstatens antikvarie Dan Sams respektive NPS antikvarie, Jo Ellen Hensley som behandlade ärendet har intervjuats. Den historiska rådgivaren, Jen Hembree vid MacCrostie Historic Advisors i Washington, DC, har också konsulterats.

och aluminium stötte på patrull, och ännu i början av 2008 hade detta område (Overlook Clipper Mill) inte lösts.

För det andra måste den industriella karaktären på de historiska byggnaderna bevaras, vilket gick emot en del av arkitektens idéer. Att hänga balkonger på de fasader som vette mot gator var exempelvis inte tillåtet. Balkonger fick endast placeras där de inte var synliga för passerande. Inte heller fick man anlägga planteringar på en innergård – istället ställde man ut flyttbara växter. Däremot kunde en tidigare källare som förvandlats till en ruin i branden 1995 omvandlas till en utomhuspool. Andra detaljer som vittnade om byggnadernas industriella historia behölls och renoverades, bland annat en kran som transporterat hjul och andra mycket tunga maskindelar.

Policyverktyg: Skattesubvention

Stadens direkta intervention i början av förnyelseprocessen var av stor betydelse. Man investerade i grundläggande infrastruktur eftersom den som fanns i området var helt otillräcklig för modernt bruk. Anslagen för sanering fyllde samma funktion – att göra fastighetsägare intresserade att investera kapital. Woodberry hade vid millennieskiftet ännu inte utsatts för några större byggprojekt sedan 1940-talet. En anledning till att Struever Bros., Eccles & Rouse köpte området 2002 var att fastighetsvärdena i attraktiva delar av staden hade stigit så mycket att även denna perifera del av Baltimore börjat gentrifieras genom att en penningstark medelklass flyttar in. Woodberry ligger alldeles intill motorväg I-83 och har även en pendeltågsstation, vilket ger goda kommunikationer. Det är också en av få uteslutande vita stadsdelar i staden, vilket naturligtvis inte uttrycks direkt i reklamen. Indirekt märks dock att etniciteten spelar en roll, eftersom fastighetsbolaget gärna refererar till värden som trygghet och pastoral idyll när området marknadsförs.¹³

Sammanlagt kunde området ta emot 10,5 miljoner dollar i direkta skattesubventioner. Detta var det absolut starkaste incitamentet för fastighetsägaren att engagera sig i projektet. Utan dessa hade det inte varit lönsamt att investera. Tidigare har jag nämnt att ett motiv för staten att tillhandahålla skattesubventioner är att de antas vara effektiva och inte leda till mer byråkrati. *Historic tax credits* leder emellertid med nödvändighet till ett omfattande kontrollsystem på tre nivåer (stad, delstat, federal stat) och med en mängd olika aktörer inblandade: NPS, skatteverket (IRS), delstatens antikvariska myndighet (MHT) och miljödepartement (MDE), stadens kontor för de offentliga finanserna, stadsplaneringskontoret, fastighetsägaren och den historiska rådgivaren. Skattelättnader måste

¹³ Annons från november 2006, "Ahh, the peace and quiet of city life". Se även <<http://www.assemblyapartments.com>>.

utan tvivel vara attraktiva för fastighetsägare, men för den offentliga sektorn tycks de vara ett dyrbart och tungrott system för att subventionera byggprojekt. Det är också en berättigad fråga att ställa huruvida inga eller endast få av de områden som utvecklas med hjälp av *historic tax credits* skulle ha förnyats utan subventioner.

Italien och Milano

Reformer i italiensk kulturmiljöpolitik

I Italien har det enorma materiella kulturarv som ägs och administreras av den offentliga sektorn lett till stora omkostnader för vård och drift. År 2004 hade departementet för kulturarv och konst en budget om 2,2 miljarder euro. (MBAC & TCI 2005) Departementets och de regionala superintendenturernas traditionella direktstyre och reglering har vid upprepade tillfällen fått problem att hantera sina resurser. De senaste åren har administrationen därför reformerats med målet att decentralisera och privatisera funktioner, även om reformerna varit kontroversiella och kritiserats i offentlig debatt (Benedict 2004; Settis 2005; Zan et al 2007; Ponzini 2007). Delar av vården av industriminnen faller numera på de regionala superintendenturerna.

Italienska kommuner är liksom svenska och amerikanska ansvariga för planering och markanvändning. På senare år har industriella anläggningar i många kommuner utsatts för rehabilitering (Palermo 2006). Av denna och andra anledningar har nya samverkansformer mellan privat och offentlig sektor introducerats på kommunal nivå.

Ett filmcentrum i Milano

Lombardiets regionala förvaltning har antagit ett kulturpolitiskt program där rumslig planering och kulturarv fått framskjutna positioner (Petraroia 2005). Denna kortfattade Milanostudie visar hur kulturmiljövård och ett skapande av nya kreativa rum kan sammanfalla, och att de huvudsakligen formas genom två policyverktyg: bidrag och reglering.

När tobaksproduktion inte längre var lönsam i Italien utrymde Ente Tabacchi Italiano, den nationella tobaksmyndigheten, anläggningarna. Fastigheterna såldes i slutet av 1990-talet. År 2000 överläts tobaksfabrikens fastigheter i Milano till Fintecna, en organisation under det italienska finansdepartementet som hanterar privatiseringen av statlig egendom. Anläggningen ligger nära stadens norra gräns där flera industriella fastigheter omvandlats till bostäder och kunskapsindustri under det senaste decenniet. Den regionala förvaltningen beslöt att etablera ett icke-vinstdrivande centrum för experimentellt filmskapande (Fondazione Centro

Sperimentale di Cinematografia) och de s.k. 1900-talsarkiven samt etnografiska museet i tobaksfabriken. Syftet var att uppmuntra till filmproduktion och utbildning (Petraroia 2005). Projektet inkluderade även bostäder och detaljhandel.

Den regionala förvaltningen investerade åtta miljoner euro och gav ytterligare tre miljoner i anslag till filmcentret för perioden 2004–2006. Anläggningen skall inkludera en skola, arkiv, restauranger och laboratorier som är specialiserade på att producera TV-drama.

För att bevara de historiska värdena i anläggningen, nio hektar stor med femton byggnader (den äldsta från 1929), infördes restriktioner på återanvändningen av delar av komplexet och en fasad. Detta skydd av byggnaden skall inte påverka projektets innehåll, som förväntas bli färdigställt under 2009. Fasaden används redan för att marknadsföra filmcentret och projektet i övrigt.

Projektets fokus ligger på att skapa plats för kreativa näringar i Milano och att attrahera mer konstnärlig kompetens som kan arbeta i filmindustrin. Här finns också ett museum för samtida fotografi och flera andra platser med återanvänt industriarv, förutom andra resurser som universitet, modeindustri samt högteknologisk och audiovisuella produktion.

Policyverktyg: Anslag

Den regionala förvaltningen engagerade sig i tobaksfabrikens rehabilitering för att skapa nya kulturella näringar och attraktioner i regionen. Två anslag delades ut, det första till fastighetsbolaget Fintecna för att renovera byggnaden och bereda plats åt filmcentret. Det andra anslaget gick till driften av centret för att utveckla den kreativa sektorn i Milano. I övrigt utövade förvaltningen ett mycket litet inflytande över bevarandet av byggnaden. Som ett resultat av en olöst konflikt mellan superintendenturen och Fintecna kunde endast den äldsta byggnaden och en fasad bevaras (Legnér & Ponzini 2008b). De övriga fjorton byggnaderna revs eller omgestaltades kraftigt.

Jämförande reflektion

Här skall resultaten av de fyra policyverktyg som studerats i fallen summeras och bedömas. Offentlig–privat samverkan förekom endast i det svenska fallet, men här var den helt nödvändig för att återanvändningen av det gamla pappersbruket som konsert- och konferensanläggning skulle kunna genomföras. Syftet var från början att åstadkomma en anläggning som skulle ägas och drivas offentligt, och när bygget var genomfört upplöstes samverkansformen och fastigheten köptes upp av kommunen.

Regleringsverktyget var av naturliga skäl närvarande i alla tre fallen. Oavsett vilket land vi tittar på bygger kulturmiljövården i hög grad på regelverk. I alla tre fallen gav regelverket upphov till konflikter av olika omfattning. I det svenska fallet löstes konflikten genom att en ny form av samrådsgrupp organiserades, där fastighetsägaren var sammankallande och där de reglerande myndigheterna var representerade. I denna grupp kunde problem diskuteras och lösas innan de passerade genom regelverket. I Milano gick superintendenturen emot fastighetsägaren och lyckades endast genomdriva ett skydd av en av femton byggnader. I det amerikanska fallet, där fastighetsägaren gjorde sig beroende av stora skattelättnader som erbjöds, körde byggprocessen fast i en sen fas efter att de antikvariska myndigheterna motsatt sig utformningen av ett nytt bostadsområde. Rehabiliteringen av de historiska byggnaderna fortgick emellertid relativt smärtfritt, men endast genom täta kontakter mellan arkitekt och antikvarie.

Anslag, för det tredje, användes i det italienska fallet för att ge resurser till privata (såväl vinst- som ickevinstdrivande) aktörer för att producera allmännyttig vara (det industriella kulturarvet) eller tjänst (utbildning i filmproduktion) och för att tillämpa den regionala kulturpolitiken. Anslaget gav fastighetsägaren stor frihet att utforma de offentliga rummen och byggnaderna, utan att ägaren behövde förbinda sig att samarbeta med den antikvariska myndigheten. I det amerikanska fallet gavs anslag för att sanera marken så att den blev säker för framtida boende. Även här var anslaget frikopplat från kulturmiljövården och det förekom ingen kommunikation mellan miljödepartementet och den kulturvårdande myndigheten, trots att de båda ansvarar för miljöfrågor i delstaten.

Skattesubvention, det sista verktyget, användes i det amerikanska fallet för att uppmuntra till rehabiliteringen av en förfallen industrianläggning. Den visade sig vara effektiv genom att aktivt kunna påskynda återanvändningen, men framstår

som en dyr och arbetskrävande metod för den offentliga sektorn. Av de tre fallen visar sig det amerikanska vara det där offentlig sektor gått in och stödfinansierat mest genom subventioner, anslag och infrastruktursatsningar. Trots att samhället satsat så mycket på rehabiliteringen ger regelverket inget långsiktigt skydd åt byggnaderna: fem år efter att projektet avslutats kan fastighetsägaren, om han önskar, projektera igen och då utan att följa kulturmiljövårdens regelverk. Här är regleringen därmed ganska svag medan subventionerna är stora. I det italienska fallet var både reglering och finansiering relativt svaga, medan i det svenska fallet var regleringen stark medan finansieringen var mycket liten.

Avslutande kommentar

Kulturmiljövårdens mål och regelverk skiljer sig egentligen inte åt på något radikalt sätt mellan de tre studerade länderna. Däremot tar sig strategierna delvis skilda uttryck. Experimentviljan är betydligt större i den amerikanska kulturvårdspolitiken än i svensk och italiensk, men uppvisar också drag av oförutsägbarhet och diskontinuitet vilket kan motverka en hållbar utveckling i nationell kulturmiljövård. Italien har slagit in på en ny väg där statligt ägda kulturmiljöer privatiseras och kommersialiseras i rask takt. I Sverige är detta inte möjligt i någon högre grad, eftersom staten äger mycket få kulturmiljöer. Antalet byggnadsminnen är också mycket litet. Svensk kulturmiljövårdspolitik bygger i hög grad på att fastighetsägare av egen vilja uppskattar och investerar i kulturarv. I USA försöker staten göra det ekonomiskt lönsamt för fastighetsägare att ta sig an historiska byggnader. Där finns också en mångfald av byggnadsminnesmärkningar och ett enormt urval av byggnader och miljöer att välja mellan. Av den totala bebyggelsen i staden Baltimore är numera ca 25 procent minnesmärkt nationellt eller lokalt, även om endast de lokalt utpekade landmärkena är skyddade mot rivning eller ombyggnad.¹⁴

Införandet av skattesubventioner för historiska byggnader i Sverige har önskats från en del antikvarier men aldrig varit politiskt realistiskt (Johansson 2002:41). Det skulle utan tvivel förändra målen med kulturmiljövården, från att bevara det viktigaste kulturarvet till att påskynda ekonomisk utveckling. Om stora subventioner gavs till byggsektorn skulle vårdens legitimitet behöva förskjutas betydligt mer i riktning från bevarande mot lönsamhet och ekonomiska effekter, så som blivit fallet i amerikansk debatt. Försvaret för ekonomiska incitament i kulturmiljövården är just att den då kan bidra till höjda fastighetsvärden och fler arbetstillfällen. Det påpekas ofta också att vården i sig gynnas av detta eftersom fler byggnader och miljöer rustas upp på något sätt.

Borde ett amerikansk-liknande system införas också i svensk kulturmiljövård? Det finns goda skäl att vara skeptisk. Subventionerna leder till en betydande byråkrati med tveksamma fördelar på längre sikt. Onekligen frammanar de en större vilja hos fastighetsägare att ta sig an äldre byggnader, men det finns också en risk att skattesystemet bidrar till att trissa upp fastighetsvärden och "bubblor" på fast-

14 Intervju med Tyler Gearhart, ordförande i Preservation Maryland 22 feb 2007.


ighetsmarknaden. Eftersom städernas finanser är beroende av fastighetsskatterna ligger det också i de politiska ledningarnas intresse att finna vägar att snabbt höja taxeringsvärden.

Å andra sidan finns det i amerikansk kulturmiljövård ett mycket sympatiskt drag i den tillit som myndigheter lägger på "gräsrotter", och på den mångfald som tillåts. I Sverige är vården helt myndighetscentrerad, vilket har bidragit till att försvaga en opinion som annars skulle kunna försvara kulturmiljövården. Kulturmiljövården ses inte som var mans angelägenhet i Sverige, utan istället har den begränsats till att bli en fråga för ett fåtal tjänstemän och experter som skall bedöma vad som skall bevaras för framtiden. I det mångkulturella USA, där ingen kunnat påstå att det endast finns *ett* kulturarv, är detta en omöjlig inställning, vilket dock inte har hindrat en yrkeskår av antikvarier att utvecklas. Det finns i alla delstater icke-vinstdrivande organisationer som äger och förvaltar historiska byggnader. Engagemanget för kulturarvsfrågor är enormt jämfört med i Sverige, och en del av detta engagemang måste förklaras med att politiken i så hög grad lutar till privata, lokala/delstatliga initiativ i form av fastighetsägare, stiftelser och föreningar.

Den amerikanska fastighetsmarknaden var under tidigt 2000-tal så överhettad att subventioner knappast var försvarbara, men samtidigt som historiska byggnader i Maryland (och de allra flesta finns i Baltimore) blivit mer attraktiva som investeringsobjekt tar också nybyggen utanför staden emot stora skattelättnader, trots att de nya bostadsområdena bidrar till en försämrad miljö. Omkring 2006/07 gick luften ur marknaden ordentligt, vilket också påverkar de fastigheter som nyligen renoverats med *tax credits*. Den politiska diskussionen om det är försvarbart att subventionera renoveringar har pågått i Maryland i tioåret år och fortsätter.

En tydlig brist i de byråkratiska systemen är avsaknaden av integration av en i sig progressiv men skarpt avgränsad grön politik som skall motverka *urban sprawl* respektive en kulturmiljövård. Om hållbarhet skall prägla utvecklingen av stadsmiljöer borde det finnas en större samverkan mellan olika typer av miljöstrategier. Inom en enda organisation, som en länsstyrelse, kan miljöbegreppet uppfattas och hanteras på vitt skilda sätt.

Kulturmiljövårdens förespråkare i USA talar gärna om de miljömässiga fördelarna med att återvinna äldre bebyggelse istället för att bebygga åkrar och skog, men ändå tycks samarbetet mellan bevarandet och en grön politik halta betänkligt. I Sverige förs den diskussionen på sin höjd på en helt lokal nivå, exempelvis i Stockholm kring Nationalstadsparkens utveckling (Legné 2006a & 2007d). Numera utmanas också strandskyddet på allt fler platser och allt oftare, inte bara i Stockholmsområdet.



Ett större samarbete på miljöområdet skulle onekligen ge ett starkare skydd för såväl natur- som kulturmiljöer. Hur olika miljöstrategier sam- eller motarbetar varandra vet vi ännu mycket litet om, eftersom myndighetsutövningen är sektoriellt indelad (till exempel i den historiska tudelningen mellan Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet) på ett sätt som gör den sammanlagda effekten av olika verktyg svåröverskådliga.

Referenser

Författarens egna publikationer

- 2006a. Miljön värnas på gräsrotsnivå. Under strecket, *Svenska Dagbladet*. 31 augusti 2006.
- 2006b. Från belastning till dyrbart kulturarv. Under strecket, *Svenska Dagbladet*. 27 september 2006.
- 2007a. The cultural significance of industrial heritage and urban development: Woodberry in Baltimore, Maryland. I L. Nilsson (red.), *Stockholms Lilja. Stadshistoriska studier tillägnade professorn i Stockholms historia Sven Lilja 23 juli 2007*. Stads- och kommunhistoriska institutet: Stockholm.
- 2007b. Baltimores poetiska planer delade staden. Under strecket, *Svenska Dagbladet*. 17 december 2007.
- 2007c. Redevelopment through rehabilitation. The role of historic preservation in revitalizing deindustrialized cities: Lessons from the United States and Sweden. Johns Hopkins University: Baltimore, USA. [Oppublicerad rapport, april 2007]
- 2007d. Myt att tät stad är god stad. *Upsala Nya Tidning*. 19 oktober 2007.
- 2008a. *Governing Urban Regeneration through Historic Preservation: Sweden and USA*. Tema Kultur och Samhälle: Linköping.
- 2008b. [Medförf Ponzini, D.] Historic Preservation and Urban Regeneration. The Interplay of Policy Tools in Sweden, Italy and the U.S. Under publicering i *International Journal of Urban and Regional Research*.

Övriga referenser

- Alzén, A. (1996) *Fabriken som kulturarv. Frågan om industrilandskapets bevarande i Norrköping 1950–1986*. Symposium: Stockholm.
- Alzén, A. & Burell, B., (red.) (2005) *Otydligt. Otymligt. Otaligt. Det industriella kulturarvets utmaningar*. Carlssons: Stockholm.
- Bailey, C., S. Miles, P. Stark, (2004) Culture-led urban regeneration and the revitalisation of identities in Newcastle, Gateshead and the North East of England. *International Journal of Cultural Policy* 10 (1), 47-65.

- Bardach, E., & R.A. Kagan (1982) *Going by the book: the problem of regulatory unreasonableness*. Temple University Press: Philadelphia.
- Beam, D. R. & T.J. Conlan (2002) "Grants". I Salamon (red.), *The tools of government*, 340-380.
- Bell, D. & Jayne, M. (red.) (2004). *City of Quarters: Urban villages in the contemporary city*. Ashgate: Aldershot.
- Benedikter, R. (2004) Privatisation of Italian cultural heritage. *International Journal of Heritage Studies* 10, 369-389.
- Bianchini, F. & M. Parkinson (red.) (1993) *Cultural policy and urban regeneration. The Western European experience*. Manchester University Press: Manchester.
- Boorsma, P. B., A. van Hemel A. & N. van der Wielen (red.) (1998) *Privatization and culture. Experiences in the arts, heritage and cultural industries in Europe*. Kluwer Academic Publishers: Dordrecht.
- Breux, S., J.P. Collin & E. Negrier. (2007) Political rescaling and municipal cultural policies: a comparison of France and Quebec. *International Journal of Urban and Regional Research* 31, 128-145.
- Chang, T.C. (2000) Renaissance revisited: Singapore as a 'global city for the arts'. *International Journal of Urban and Regional Research* 24, 818-831.
- Cochrane, A. (2007) *Understanding Urban Policy. A Critical Approach*. Blackwell: Oxford.
- De Frantz M. (2005) From cultural regeneration to discursive governance: constructing the flagship of the 'Museumsquartier Vienna' as a plural symbol of change. *International Journal of Urban and Regional Research* 29, 50-66.
- Deben L., W. Salet & M.T. van Thoor (red.) (2004) *Cultural heritage and the future of the historic inner city of Amsterdam*. Aksant: Amsterdam.
- Elander, I. (red.) (2001) *Den motsägelsefulla staden. Vardagsliv och urbana regimer*. Studentlitteratur: Lund.
- Ellin, N. (1995) *Postmodern urbanism*. Princeton Architectural Press: New York.
- Evans, G. (2001) *Cultural planning. An urban renaissance?* Routledge: London & New York.
- Evans, G. (2003) Hard-branding the cultural city. From Prado to Prada. *International Journal of Urban and Regional Research* 27, 417-440.
- Evans, G. (2005) Measure for measure: evaluating the evidence of culture's contribution to regeneration. *Journal of Urban Studies* 42, 959-983.
- Evans, G. & P. Shaw (2004). *The contribution of culture to regeneration in the U.K.: a review of evidence. A report to the Department for Culture Media and Sport*. London Metropolitan University: London.

- Evans, G. (2006) Branding the city of culture – the death of city planning?.
I J. Monclús & M. Guàrdia (red.) *Culture, urbanism, planning*. Ashgate:
London.
- Florida, R. (2002) *The rise of the creative class : and how it's transforming work,
leisure, community and everyday life*. Basic Books: New York.
- Goldsmith M. (2001) Urban governance. I R. Paddison (red.), *Handbook of
urban studies*, Sage: London.
- Goldsmith S. & W.D. Eggers (2004) *Governing by network: the new shape of the
public sector*. Brookings Institution Press: Washington, D.C.
- Graham, B., G.J. Ashworth, & J.E. Tunbridge. (2000) *A geography of heritage.
Power, culture and economy*. Arnold: London.
- Hall, T. & Hubbard, P. The entrepreneurial city: new urban politics, new urban
geography? *Progress in Human Geography* 20, 153-174.
- Harvey, D. (1989) From managerialism to entrepreneurialism: the
transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*
71 B, 3–17.
- Hillström, M. (2006) *Ansvar för kulturarvet. Studier i det kulturhistoriska
museiväsendets formering med särskild inriktning på Nordiska museets
etablering 1872–1919*. Linköpings universitet: Linköping.
- Holmens Bruk (1986). *Allmän nordisk arkitektävling: Holmens Bruks
industriområde i Norrköping*. Holmens Bruk AB: Norrköping.
- Holmens Bruk (1987) *Holmens Bruks industriområde vid Motala ström i
Norrköping. Allmän nordisk arkitektävling: tävlingsjuryns utlåtande*.
Holmens Bruk AB: Norrköping.
- Hood, C. (1986) *The tools of government*. Chatham House: Chatham.
- Howard, C. (1997) *The hidden welfare state: tax expenditures and social policy in
the United States*, Princeton University Press: Princeton.
- Howard, C. (2002) Tax expenditures. I L. Salamon (red.), *The tools of
government*, 410-434.
- Howard, J.M. (1987). Where the Action is: Preservation and Local
Government. In: R.E. Stipe & A.J. Lee (red.), *The American Mosaic:
Preserving a Nation's Heritage*, U.S. Committee, International Council on
Monuments and Sites: Washington, D.C.
- Industrilandskapet (1985). *Industrilandskapet vid Strömmen i Norrköping (östra
delen). Utredningskommitténs förslag*. Norrköpings kommun: Norrköping.
- Johansson, B.O.H. (2002) The Conservation of the Built Environment in
Sweden. I Phelps et al (2002), 29–43.
- Kearns, G. & C. Philo (red.) (1993) *Selling places. The city as cultural capital,
past and present*. Pergamon Press: Oxford.

- Lascoume, P. & P. Le Gales (2007) Introduction: understanding public policy through its instruments. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 20, 1–21.
- Lascoumes, P., & P. Le Galès (2004) *Gouverner par les instruments*. Les presses de Sciences Po: Paris.
- Lundström, M. & L. Nyström (red.) (2001) *Industrilandskapet – kulturmiljö och resurs för stadens framtid*. Stadsmiljörådet: Stockholm.
- Mason, R. (2005) *Economics and historic preservation. A guide and review of the literature*. The Brookings Institution: Washington, D.C.
- May, P.J. (2002) Social regulation. I Salamon (red.), *The tools of government*, 156–185.
- MBAC e TCI (2005) *L'annuario della Cultura 2005*. Ministero per i Beni e le Attività Culturali e Touring Club Italiano. Touring University Press: Rome.
- Megginson W.L. & D. Scannapieco (2006) The financial and economic lessons of Italy's privatization program. *Journal of Applied Corporate Finance* 18, 56–65.
- MHT (2003). *Maryland heritage structure tax credit program. Economic & fiscal impacts*. Lipman Frizzell & Mitchell LLC: Columbia.
- Miles, S. & Paddison, R. (2007) Introduction: The Rise and Rise of Culture-Led Urban Regeneration. I R. Paddison & S. Miles (red.), *Culture-Led Urban Regeneration*, Routledge: Oxford.
- Montin, S. (1997) New public management på svenska. *Politica: tidskrift för politisk vetenskap* 3, 262–278.
- Morris, M. (1992). *Innovative tools for historic preservation*. American Planning Association: Chicago.
- Murtagh, W.J. (1997) *Keeping time. The history and theory of preservation in America*. 2 utg. Wiley & Sons: New York.
- Nakamura R.T. & T.W. Church (2003) *Taming regulation: Superfund and the challenge of regulatory reform*. Brookings Institution Press: Washington, D.C.
- Newman, H.K. (2001) Historic preservation policy and regime politics in Atlanta. *Journal of Urban Affairs* 23, 71–86.
- Newman, P. & I. Smith (2000) Cultural production, place and politics on the south bank of the Thames. *International Journal of Urban and Regional Research* 24, 9–24.
- Nilsson, H., (red.) (2000) *Norrköpings historia. 1900-talet*. Norrköpings kommun: Norrköping
- Nyström, L., red. (1999) *City and culture: cultural processes and urban sustainability*. Swedish Urban Environment Council: Stockholm.
- Olsson, K. (2003) *Från bevarande till skapande av värde. Kulturmiljövården i kunskapsambället*. Kungl. Tekniska Högskolan: Stockholm.

- Page, M. & Mason, R. (2003). *Giving preservation a history. Histories of historic preservation in the United States*. Routledge: New York & London
- Palermo P. C. (2006), *Innovation in planning. Italian experiences*. Actar: Barcelona.
- Petraroia P. (2005) La cura del patrimonio storico-culturale come leva di sviluppo del territorio. Una nuova frontiera dell'ottava legislatura. *Confronti* 3, 43-55.
- Phelps, A., G.J. Ashworth & B.O.H. Johansson, (red.) (2002) *The Construction of Built Heritage. A north European perspective on policies, practices and outcomes*. Ashgate: Aldershot.
- Pierre J., (red.) (1998), *Partnerships in urban governance: European and American experience*. Palgrave Macmillan: Basingstoke.
- Ponzini, D. (2007) Strategie e progetti territoriali per il finanziamento della cultura. *Economia della Cultura* 14, 103-110.
- Quinn, B. (2005) Arts festivals and the city. *Urban Studies* 42, 927-943.
- Richards, G. & J. Wilson (2004) The impact of cultural events on city image: Rotterdam, cultural capital of Europe 2001. *Urban Studies* 41, 1931-1951.
- Ringeling, A. (2002) European experience with tools of government. I L. Salamon, *The tools of government*, 585-599.
- Roodhouse, S. (2006) *Cultural Quarters: Principles and Practices*. Intellect Books: Bristol.
- Ruggiu, C. (2006) I progetti della Regione riguardo la ex-Manifattura Tabacchi di Milano. *Confronti* 1, 49-61.
- Salamon, L., (red.) (1989), *Beyond privatization. The tools of government action*. The Urban Land Institute: Washington D.C.
- Salamon, L., (red.) (2002) *The tools of government: a guide to the new governance*. Oxford University Press: New York.
- Santagata, W. (2002) Cultural districts, property rights and sustainable economic growth. *International Journal of Urban and Regional Research* 26, 9-23.
- Scott, A.J. (2000) *The cultural economy of cities*. Sage: London.
- Settis, S. (2005) *Battaglie senza eroi. Beni culturali tra istituzioni e profitto*. Electa: Milano.
- Siegel, E. (2003) City's new subsidy of choices. *Baltimore Sun* November 13.
- SOU (1979). *Kulturhistorisk bebyggelse – värd att vårda*. SOU 1979:17. Stockholm.
- SOU (1999). *Frågor till det industriella samhället*. SOU 1999:18. Stockholm.
- Stanton T.H., & R.C. Moe (2002), *Government corporations and government sponsored enterprises*. I Salamon, *The tools of government*.

- Stehm, J. (2003) Mill slated to become a home for artists; Struever aims to rebuild site destroyed in fatal fire. *Baltimore Sun* January 30.
- Stoker, R.P. (1987) Baltimore: the self-evaluating city? I C.N. Stone & H.T. Sanders, red., *The politics of urban development*.
- Storm, A. (2008) *Hope and Rust. Reinterpreting the Industrial Place in the late 20th Century*. KTH: Stockholm.
- Stratton, M. (2000) Reviving industrial buildings: an overview of conservation and commercial interests. I M. Stratton, red., *Industrial buildings. Conservation and regeneration*. E & FN Spon: London.
- Strom, E. (2002) Converting pork into porcelain. Cultural institutions and downtown development. *Urban Affairs Review*, 38 (1), 3-21.
- Strohm, E. (2003) Cultural policy as development policy: evidence from the United States. *International Journal of Cultural Policy* 9, 247-263.
- Sudjic, D. (1992) *The 100 mile city*. Andre Deutsch: London.
- Tung, A.M. (2001). *Preserving the world's great cities. The destruction and renewal of the historic metropolis*. Three Rivers Press: New York.
- Tyler, N. (2000) *Historic preservation: an introduction to its history, principles, and practice*. New York: W.W. Norton.
- Zan L., S. Bonini Baraldi & C. Gordon (2007) Cultural heritage between centralisation and decentralisation. Insights from the Italian context. *International Journal of Cultural Policy* 13, 49-70.
- Zukin, S. (1995) *The cultures of cities*. Oxford: Blackwell.

