



Program för uppföljning och utvärdering av tillämpningen av kulturminneslagen och miljöbalkens bestämmelser om kulturresevat

Rapport från Riksantikvarieämbetet 2007:11

Program för uppföljning och utvärdering av tillämpningen av kulturminneslagen och miljöbalkens bestämmelser om kulturresevat

Rapport från Riksantikvarieämbetet 2007:11



Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet

Box 5405

114 84 Stockholm

Tfn 08 5191 8000

Fax 08 5191 8083

www.raa.se/bokhandel

bocker@raa.se

Förkortningar

KMF= kulturminnesförordningen (förordning 1988:1188) om kulturminnen m.m.

KML= kulturminneslagen (lag 1988:950) om kulturminnen m.m.

MB= miljöbalken

Layout Anna Björnström

© 2007 Riksantikvarieämbetet

ISSN 1651-1298

ISBN 978-91-7209-487-1

Innehåll

Förord	6
Del 1: Program för uppföljning och utvärdering av tillämpningen av KML och miljöbalkens bestämmelser om kulturresevat	7
Vad vill vi uppnå?	8
Programmets mål och syfte	9
Omfattning och avgränsningar	11
Samband med andra projekt och aktiviteter inom Riksantikvarieämbetet	11
Internationella utblickar	11
Genomförande av uppföljning och utvärdering enligt programmet	12
Prioriteringar av fördjupade utvärderingar 2008–2010	12
Återföring av resultat	13
Kvalitetssystem	14
Metoder	14
Teknisk miljö: beslutsregister/handläggargstöd – ett angeläget verktyg	15
Kvalitetssäkring	15
Del 2: Åtgärdsprogram för uppföljning och utvärdering av tillämpningen av KML och miljöbalkens bestämmelser om kulturresevat	16
Vad ska följas upp och utvärderas?	16
1 kap. KML – inledande bestämmelser	17
2 kap. KML – fornminnen	19
3 kap. KML – byggnadsminnen	27
4 kap. KML – kyrkliga kulturminnen	34
Generellt för 2–4 kap. KML	39
5 kap. KML – skydd mot utförsel av vissa äldre kulturföremål	40
Skydd mot utförsel av vissa kulturföremål enligt förordning (1988:1188) om kulturminnen m.m.	43
6 kap. KML – återlämnande av olagligt bortförda kulturföremål	46
Miljöbalkens bestämmelser om kulturresevat	48
Del 3: Bilagor	51
Källor	51
Lagstiftningen om kulturminnen fram till i dag	56

Förord

Riksantikvarieämbetet (RAÄ) följer för närvarande upp och utvärderar tillämpningen av lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (KML) och miljöbalkens bestämmelser om kulturreservat. Målet för detta arbete är att ge Riksantikvarieämbetet ett systematiskt program för uppföljning och utvärdering av tillämpningen och att skapa strategier för användning, förankring och spridning av resultaten.

Programmet består av tre delar varav den första delen har en mer övergripande beskrivning av Riksantikvarieämbetets uppföljning och utvärdering. Åtgärdsprogrammet i del två består av en genomgång av bestämmelserna i KML samt miljöbalkens bestämmelser om kulturreservat. Inom varje kapitel redovisar vi paragraf för paragraf innehållet i paragrafen, rutiner och processer för handläggningen, vad som ska följas upp, den årliga uppföljningen samt en fördjupad utvärdering.

Under arbetet med detta program har vi fört diskussioner med flera länsstyrelser. Vid dessa tillfällen har ett förslag till beslutsregister/handläggarstöd presenterats och diskuterats eftersom ett sådant register är en förutsättning för den systematiska uppföljning som programmet föreslår.

Studiebesök har även gjorts vid Riksantikvaren i Norge för information om och demonstration av deras register för kulturmiljövård – Askeladden.

Programmet är en del av Riksantikvarieämbetets arbete med att utveckla och systematisera uppföljningen och utvärderingen inom kulturmiljösektorn. Riksantikvarieämbetet arbetar särskilt med uppföljning av riksintressen och kulturmiljöövervakning. Huvudansvaret för genomförandet av uppföljningen och utvärderingen vilar på Riksantikvarieämbetet, men en del av ansvaret vilar även på länsstyrelserna. Ett syfte med uppföljningen och utvärderingen samt uppbyggnaden av ett beslutsregister/handläggarstöd är att underlätta handläggningen och skapa en bättre nationell överblick av tillämpningen.

*Jan-Gunnar Lindgren
Avdelningschef
Kulturmiljöavdelningen*

Del 1:

**Program för uppföljning och utvärdering
av tillämpningen av KML och miljöbalkens
bestämmelser om kulturresevat**

Vad vill vi uppnå?

Uppföljningen och utvärderingen av tillämpningen av skyddsinstrumenten syftar ytterst till att göra kulturarvet angeläget, tillgängligt och användbart för alla. Genom att följa upp och utvärdera kan vi utveckla tillämpningen av lagstiftningen och själva lagstiftningen. Uppföljning och utvärderingen ska även ses som ett redskap för att kvalitetssäkra och bredda kunskapen om kulturarvet. Det är dessutom ett av flera sätt att tydligare identifiera framgångsfaktorer och hotbilder för kulturmiljöområdet.

Programmets förväntade resultat och effekter för Riksantikvarieämbetet:

- överblick över länsstyrelsernas tillämpning av lagstiftningen
- en uppfattning om hur förankrad lagstiftningen är i samhället
- en uppfattning av vilka attityder som finns till lagstiftningen.

Programmets förväntade resultat och effekter för länsstyrelserna:

- effektivare och mindre arbetskrävande handläggning
- en kvalitetssäkrad handläggning genom att det enkelt går att följa insatser och åtgärder på respektive objekt och miljö och få en överblick över andra länsstyrelsernas tillämpning
- underlag för förbättrad uppföljning av verksamheten och för länsstyrelsernas tillsynsarbete.

Programmets förväntade resultat och effekter för allmänheten:

- besluten är tydliga och förståeliga
- likartad och rättvis behandling oavsett geografisk belägenhet
- snabbare besked.

Programmets mål och syfte

Kulturminnen lagskyddas, vårdas och undersöks i samhällets intresse – de förvaltas och brukas för det nuvarande samhället och för framtiden. Verksamheten, lagstiftningen och handläggningen är till för samhällets förvaltning och bruk av kulturarvet och det är utifrån detta perspektiv som uppföljningen och utvärderingen ska ske.

Med utgångspunkt i Riksantikvarieämbetets strategidokument och verksamhetsanalys behandlar detta program formerna för att utveckla den nationella överblicken över länsstyrelsernas tillämpning av kulturminneslagen och miljöbalkens bestämmelser om kulturresevatnen samt utforska frågor som en del av vår överinseenderoll. Programmet är ett led i att åstadkomma ett mer professionellt myndighetsarbete, vilket bland annat innebär att utveckla effektiviteten och kulturmiljönyttan i sektorns styrmedel genom en systematisk uppföljning och utvärdering.

Riksantikvarieämbetets överinseenderoll innebär i detta fall bland annat att

- arbeta för att kulturminneslagen hanteras lika i hela landet
- följa upp tillämpningen av Riksantikvarieämbetets föreskrifter enligt KML
- ha överblick över det vårdarbete som rör kulturmiljön och kulturminnen och länsstyrelsernas tillsyn av detta
- bevaka allmänna kulturmiljövårdsintressen genom remissbehandling i överklagningsärenden och egna överklaganden av myndighets- eller domstolsbeslut enligt KML
- hantera säkerhetsfrågor där hög riskfaktor finns (till exempel gällande brand och stöld).

Mål och syfte

Målet är att åstadkomma systematiska, årliga uppföljningar genom särskilda utvärderingsinsatser av tillämpningen av KML och miljöbalkens bestämmelser om kulturresevat.

Tillsammans med den kulturmiljöövervakning som bedrivs kan Riksantikvarieämbetet genom en kontinuerlig uppföljning och utvärdering av tillämpningen av lagstiftningen tydligare identifiera möjligheter och hot för kulturmiljöområdet och uppmärksamma olikheter och brister i tillämpningen av lagstiftningen samt brister i lagstiftningen i sig. Utifrån detta kan Riksantikvarieämbetet genom olika åtgärder verka för att lagstiftningen och dess tillämpning

fungerar som ett effektivt styrmedel som bidrar till att vi uppnår målen för kulturmiljöområdet och ständigt förbättrar och utvecklar kulturmiljösektorn.

Syftet med programmet är att med utgångspunkt i Riksantikvarieämbetets överinseenderoll ta ett samlat grepp på den nuvarande lagstiftningen för att

- ge en överblick över hur länsstyrelsernas tillämpning av KML och miljöbalkens bestämmelser om kulturresevatnen med beslut, uppföljning och tillsyn
- ge en överblick över om lagstiftarens intentioner uppfylls
- ge en uppfattning om hur förankrad lagstiftningen är i samhället
- ge en uppfattning av vilka attityder som finns till lagstiftningen.

Uppföljningens resultat kan bland annat användas för att förtydliga föreskrifter och allmänna råd och möjliggöra ett gemensamt synsätt och likvärdig tillämpning över landet. Den fortlöpande uppföljningen och utvärderingen av tillämpningen ska regelbundet förmedlas till sektorn. Detta arbete är ett led i Riksantikvarieämbetets arbete med att åstadkomma ett mer professionellt myndighetsarbete, vilket bland annat innebär att utveckla effektiviteten och kulturmiljönyttan i sektorns styrmedel och en systematisk uppföljning och utvärdering. Med ett program för uppföljning och utvärdering kommer det att bli enklare att planera vilka aktiviteter som ska prioriteras i verksamheten. Programmet gör det även enklare att hantera nya yttre och oförutsedda aktiviteter.

En förbättrad överblick av tillämpningen av lagstiftningen är angelägen inom flera områden. Riksantikvarieämbetet ska som sektorsmyndighet inom handikappområdet verka för att den kulturhistoriskt värdefulla miljön och bebyggelsen så långt det är möjligt blir tillgängliga för personer med funktionshinder. Ämbetet ska genom stöd, samordning och utbildning driva på kulturmiljösektorns olika aktörer så att de tar initiativ till tillgängliggörande och aktivt verkar för att sådana anpassningar för personer med funktionshinder väljs, som på bästa sätt tillgängliggör de kulturhistoriska värdena utan att negativt påverka dem. Hur tillgängligheten tillgodoses bör kontinuerligt följas upp och utvärderas.

Även frågor som rör kvaliteten i de enskilda besluten och rättsäkerheten i beslutsprocessen är angelägna att följas upp och utvärderas. Finns det tillräckligt beslutsunderlag? Handläggs ärendena inom rimlig tid? Är till exempel upp-

handlingsunderlagen och kravspecifikationerna genomslutliga och tydliga? Får de berörda parterna reda på besluten? Är besluten tydliga och förståeliga för mottagaren?

Riksantikvarieämbetet är i många fall remissinstans till länsrätter, kammarrätter och Regeringsrätten i ärenden där länsstyrelsernas beslut enligt KML kan överklagas. Riksantikvarieämbetet kan även överklaga länsstyrelsernas beslut. Utfallet av domstolsprövningarna gentemot Riksantikvarieämbetets ställningstaganden behöver utvärderas. Vad kan vi lära av rättsprocessen, vilka frågor har vi varit framgångsrika respektive mindre framgångsrika med att driva? Hur förhåller sig de rättsvårdande instanserna till bedömningar av kulturhistoriska värden och hänsynstaganden till dessa enligt lagen? Hur stark är KML vid rättslig prövning?

Ägarens, kommunens och allmänhetens inställning till skyddade miljöer kan ge en bild av hur skyddsinstrumenten värderas och vad som är framgångsrikt eller som upplevs som problematiskt. Är de kulturhistoriska motiveringarna begripliga för den som berörs och för allmänheten i övrigt? Kan man exempelvis se vem som väcker en fråga om byggnadsminnesförklaring och vilka motiv som anges samt motiven och förankringen för att bilda ett kulturreservat.

Är det möjligt att följa upp kulturmiljövårdens samhällsnytta? På vilket sätt kan kostnaden och kvaliteten vägas mot varandra? Vilka kvalitetskriterier är angelägna som mått och hur skiljer de sig åt beroende på målet och syftet är med den verksamhet som ska bedrivas.

Omfattning och avgränsningar

Programmet för uppföljning och utvärdering av KML och bestämmelserna om kulturreservaten ska ses som en ”bruttolista”, där en mångfald av aspekter som kan läggas på tillämpningen av KML har tagits med. Åtgärdsprogrammet kommer att revideras löpande allteftersom olika uppföljningar och utvärderingar görs och nya behov uppstår.

Då programmet är inriktat på tillämpning av KML och bestämmelserna om kulturreservaten omfattas inte primärt närliggande frågor som exempelvis effekterna av 28:25-anslaget och kyrkoantikvarisk ersättning, riksintressen och kulturmiljövaktning av programmet utan utvärderas särskilt av Riksantikvarieämbetet.

Samband med andra projekt och aktiviteter inom Riksantikvarieämbetet

Uppföljningsenheten på kulturmiljöavdelningen följer upp och utvärderar avdelningens verksamhetsområde och ansvarar för att relevanta metoder används samt att en helhetssyn präglar arbetet. Inom enheten upprättas program för uppföljning och utvärdering med olika inriktningar och syften, men i många fall finns beröringspunkter mellan programmen.

Med utgångspunkt i det nationella programmet för kulturmiljöövervakning utformas en strategisk och långsiktig övervakning för att följa tillståndet för kulturmiljön. I arbetet ingår även att följa upp kulturmiljösektorns arbete med de nationella miljömålen.

Ett program för uppföljning och utvärdering av förändrings- och förvaltningsprocesser med utgångspunkt i miljöbalken och plan- och bygglagen är under arbete. Som utgångspunkt för arbetet görs en uppföljning av användningen av kulturmiljövården i miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar samt en uppföljning av tillämpningen av tillvaratagandet av kulturmiljöns riksintresseområden enligt miljöbalken (MB).

Internationella utblickar

Internationella kontakter, utbyten och samarbeten ökar såväl på offentlig nivå som bland individer i hela samhället. Statliga myndigheter, kommuner, företag och andra offentliga och privata organisationer har dagliga kontakter inom och utanför EU och har fler och fördjupade samarbeten. Med ökad samverkan internationellt och inom EU, med

bland annat nya finansieringsformer, förändras fokus, prioriteringar, arbetsmarknad och metoder inom kulturarvsområdet. Riksantikvarieämbetet har i sin omvärldsanalys 2006 identifierat de konsekvenser detta kan medföra för kulturarvsområdets utveckling. Några av de viktigaste är följande:

- Det internationella utbytet inom kulturarvsforskning och utbildning ökar.
- Fler internationella aktörer i Sverige inom kulturarvsområdet kan leda till ökad konkurrens och påverkar arbetsmarknaden. Konkurrensen och de internationella impulserna kan leda till att nya arbetsätt och metoder utvecklas, med höjd kvalitet och ökad professionalism, och kulturarvsområdet kan därmed stärkas. De nya aktörerna kan även medföra nya perspektiv med ny historieskrivning och forskning, fokus på andra kulturmiljöer och därmed ett rikare kulturarv.
- Med ökad internationell samverkan och med ett ökat europeiskt eller globalt utbyte av varor och tjänster inom till exempel byggnadsvården förändras metoder och nya material införs vilket medför ökade behov av överblick, tillsyn och råd till byggbranschen, fastighetsägare och förvaltare.

Dessa trender är tydliga och kommer att få återverkningar även på uppföljningen och utvärderingen av kulturmiljövårdens skyddsinstrument. En beredskap måste därför finnas i utvärderingssystemet för att möta de förändringar som de internationella kontakterna ger.

Det finns även behov av en jämförande internationell studie av juridiska och ekonomiska styrmedel inom kulturmiljöområdet. En sådan studie, med ett antal EU-länder som exempel, kommer att göras under 2008.

Genomförande av uppföljning och utvärdering enligt programmet

Huvudansvaret för uppföljningen och utvärderingen ligger hos Riksantikvarieämbetet, men för att få relevanta uppgifter måste information i vissa fall hämtas från länsstyrelserna. På så sätt kan även sektorns behov av uppföljning och utvärdering av olika frågor fångas upp. Planeringen av exempelvis datainsamling måste även göras med tanke på de möjligheter länsstyrelserna har att delta i arbetet. Önskemål och behov av prioriteringar av uppföljningar enligt programmet bör diskuteras fortlöpande med länsstyrelserna. Om större krav ställs på medverkan från länsstyrelserna måste också detta kompenseras med ökade resurser.

Inför varje fördjupad utvärderingsinsats ska en åtgärdsplan (projektbeskrivning) upprättas i enlighet med Riksantikvarieämbetets projektmodell. Varje utvärderingsinsats ska ha en bestämd tidplan införd i arbetslagets verksamhetsplanering. Tidplanen ska innehålla relevanta milstolpar, till exempel de delresultat som ska redovisas.

Riksantikvarieämbetet utför insatser enligt åtgärdsprogrammet eller beställer dem externt. Det finns fördelar respektive nackdelar med om utvärdering görs internt eller externt och det får avgöras från fall till fall vilket som är att föredra. Fördelar med att genomföra utvärderingar internt är att det blir en lärande process och utvärderingens resultat kan integreras på ett naturligt sätt i utveckling av verksamheten. Nackdelar med ett sådant upplägg är till exempel risken för att bli hemmablind och risken att inte våga ifrågasätta hur tillämpningen sker. Att ta del av erfarenheter och utvärderingar från andra sektorer kan också vara lättare om en extern utvärderare tillsätts. För att få ett så bra resultat som möjligt bör man arbeta med såväl intern som extern utvärdering liksom att olika typer av utvärderingar kombineras beroende på de olika utvärderingsinsatser som görs.

Programmet bygger på att det mesta arbetet ska göras inom Riksantikvarieämbetets nuvarande organisation, och då i första hand de årligt återkommande uppföljningarna. Arbetets omfattning är i hög grad beroende av resurstilldelningen och fördjupade utvärderingar bestäms i samband med verksamhetsplaneringen för kommande år. Men långsiktiga behov och resursbehov bör kunna ställas samman vid den årliga verksamhetsplaneringen. Endast i undantagsfall lär externa medel behövas för exempelvis konsultuppdrag. Om extra medel kan tillskjutas till fördjupade utvärderingsinsatser kan programmet i sin helhet genomföras snabbare. Större ekonomiska resurser behövs för att utveckla ett beslutsregister/handläggarstöd.

Prioriteringar av fördjupade utvärderingar 2008–2010

En fördjupad utvärdering av överklaganden görs gemensamt för samtliga kapitel av KML under 2008.

2 kap. KML

2008

- Utvärdering av hur det upphandlingsliknande förfarandet fungerat, med kostnader och kvalitet, sedan det infördes 1998 (jfr prop. 2007/2008:1. där man säger att ”frågan om hur en marknad för effektiv konkurrens på området ska fungera behöver ytterligare övervägas”).
- Utvärdering av den vetenskapliga kvaliteten genom att externa forskare utvärderar ett antal ärenden och rapporter från särskilda undersökningar.
- Utvärdering av om förundersökningar fungerar som fullgott beslutsunderlag för länsstyrelserna.

2009

- Om länsstyrelsernas tillstånd och villkor för undersökningar skiljer sig mellan ”nya” (röjningsrösen, bytomter) och ”gamla” (gravar) fornlämningar. Eventuella skillnader mellan länen belyses.
- Uppföljning av hur länsstyrelserna utövar tillsyn över uppdragsarkeologiska undersökningar.

2010

- Utvärdering av hur olika intressenter delgetts resultaten av särskilda undersökningar.

3 kap. KML

2008

- Utvärdera skyddsbestämmelsernas utformning i förhållande till motiveringarna. Ingår hela den kulturhistoriskt värdefulla miljön i byggnadsminnet? Är utformningen av skyddsbestämmelserna adekvata och tillräckliga för att säkerställa byggnadsminnet?
- På vilka grunder byggnadsminnen hävs är en angelägen utvärderingsfråga. Finns det behov av att häva byggnadsminnen som i dag inte innehåller de kulturhistoriska värden man bedömde att de hade vid inrättandet?

- Analysera och kommentera de fall där ersättningar utgått.

2009

- Utvärdera vilka positiva och negativa aspekter det finns på (för)ändringar av byggnadsminnen.

2010

- Studera processerna vid handläggning av väckta frågor, förordnanden, anmälningsplikt och föreläggande.

4 kap. KML

2008

- Studera skillnader och likheter mellan länen i tillämpningen av lagen vid ändring av kyrkobyggnader.

2009

- Utvärdera hur fördelningen av kyrkoantikvarisk ersättning skett.

beror givetvis på vad som utvärderas, men en utgångspunkt bör vara att resultatet ska spridas så brett som möjligt. Syftet med de olika utvärderingsinsatserna styr också presentationen av resultatet. Lärande utvärderingar där olika delar av sektorn i olika grad deltar i själva utvärderingsprocessen ger ett direktåterförande av resultaten. En sådan utvärdering kan ses som en process av medvetandegörande för dem som deltar. Ett sätt att föra ut resultaten förutom skriftliga rapporter kan vara att presentera dessa vid seminarier.

Uppföljningens resultat kan även användas för att förtydliga föreskrifter och allmänna råd samt vid översynen av lagstiftningen. Resultat från utvärderingarna kommer att användas för Riksantikvarieämbetets eget strategiska arbete, eftersom uppföljning och utvärdering kommer att spela en allt större roll för Riksantikvarieämbetet i framtiden.

Återföring av resultat

Återföring av resultatet från uppföljningen och utvärderingen till berörda intressenter ska ske på ett sådant sätt att berörda parter snabbt och enkelt kan tillgodogöra sig innehållet. I de fall åtgärdsförslag ingår i återföringen ska dessa vara utformade så att de går att tillämpa i praktiken. Den fortlöpande uppföljningen och utvärderingen av tillämpningen av KML och miljöbalkens bestämmelser om kulturreservat ska regelbundet förmedlas till sektorn.

Hur återföringen av resultat ska ske i varje enskilt fall

Kvalitetssystem

Metoder

Uppföljning kan ses som en regelmässig och fortlöpande insamling av information för att kontrollera hur en verksamheten fungerar, i detta fall hur bestämmelserna i KML tillämpas. Denna uppföljning sker kontinuerligt medan utvärdering sker när behov finns av en mer fördjupad och grundlig bedömning av en fråga. En utvärdering beskriver, förklarar och föreslår åtgärder. Uppföljning och utvärdering har också olika mål. Uppföljningens primära mål är att beskriva verksamheten utifrån insamlade data. Det främsta målet vid utvärderingen är att ge en bedömning av den verksamhet som studerats. Detta innebär att man måste fördjupa sig i hur tillämpningsprocessen fungerar i dag och ifrågasätta det som anses självklart och vedertaget för att kunna föreslå förbättringar av verksamheten.

Uppföljningen och utvärderingen av KML förväntas ske i två steg. Dels en årlig uppföljning som till största delen innehåller statistikuppgifter med kommentarer som hämtas från det planerade beslutsregistret/handläggarstödet, dels fördjupade uppföljningar och utvärderingar vid behov och utifrån vad som prioriteras och inryms i kulturmiljöavdelningens verksamhetsplan för respektive år. Programmet konkretiseras då i mer detaljerade åtgärdsprogram för respektive insats som prioriteras. I dagsläget finns det ingen möjlighet, eller ens behov av, att ange en tidpunkt när programmet ska vara genomfört i sin helhet. En kostnadsberäkning av uppföljningen eller en utvärdering får göras inför varje insats.

Utvärderingen ska vara ett stöd för utvecklingen av kulturmiljöarbetet. Det finns flera sätt att nå detta:

- Konstatera var vi hamnade – resultatbeskrivning (kvantitet, kvalitet), årlig statistik till exempel.
- Reflektera över varför det blev så – processbeskrivning (relevans, konsistens).
- Tänk ut hur det kan bli bättre – ny tillämpningsbeskrivning (organisation, metoder, resurser).

För att med utvärderingsfrågor uppnå det formulerade syftet finns två huvudsakliga angreppssätt:

- utgå ifrån effekterna av tillämpning av lagstiftningen och i vilken mån de svarar mot målsättningarna som satts upp
- utgå från processen, det vill säga tillämpningen av KML.

Vid en utvärdering är det angeläget att såväl kvantitativa som kvalitativa metoder används. Med kvantitativ metod avses här i första hand statistik hämtad främst från beslutsregistret/handläggarstödet och Riksantikvarieämbetets bebyggelseregister, med kvalitativ metod avses primärt enkäter och enskilda intervjuer. Det är därför viktigt att redan nu utveckla metoder som gör det möjligt att följa effekter och eventuella förändringar under en längre tid.

Effektutvärderingar är en viktig del av statens mål- och resultatstyrning, avsedd att öka effektiviteten inom statsförvaltningen (Effektutvärdering. Att välja upplägg, Ekonomistyrningsverket 2006:8). Om en utvärderad verksamhet visar sig ha ingen eller begränsad effekt, bör den rimligen omprövas. Effektutvärderingar används till exempel av statsmakten som underlag för propositioner och i budgetarbetet, men också i dialogen med och styrningen av myndigheterna. Myndigheterna kan i sin tur använda effektutvärderingar för sin egen styrning och för kunskapsuppbyggnad. Effektutvärderingar kan naturligtvis komma i fråga även då det gäller statliga medel som fördelas av någon annan part.

En eventuell effektutvärdering kan försvåras av flera omständigheter. Det är viktigt att mäta effekterna utifrån ett utgångsläge, innan åtgärderna tagit sin början. Något sådant mätbart utgångsläge finns bara i undantagsfall när det gäller tillämpningen av KML, till exempel införandet av den nya hänsynsregeln för ortnamn 2000.

I en utvärdering måste de verksamheter eller insatser som värderas sättas i relation till något, till exempel till allmänt accepterade eller särskilt framtagna kriterier. När konkreta mål är fastställda kan effektutvärderingen ske gentemot dem. Om målen inte är så tydligt formulerade kan det till exempel i stället vara nödvändigt att ställa upp indikatorer, mot vilka iakttagelserna prövas. I beskrivningen av målen för och de önskvärda effekterna av tillämpningen av KML har staten använt begrepp som förekommer tämligen allmänt inom kulturmiljövärden. Det talas om antikvariska merkostnader eller kulturhistoriska överkostnader och om största kulturmiljönytta eller bevarandeeffekt. Detta kan jämföras med formuleringarna om kulturmiljövårdsanslaget som enligt regleringsbrevet ska åstadkomma största möjliga effekt och nytta för kulturmiljön.

Ett annat sätt att mäta kulturmiljönytta kan vara att utgå från konsensus. Om alla inblandade parter, till exempel länsstyrelsen och en fastighetsägare, med sina skilda utgångspunkter genom bland annat samrådsförfaran-

den lyckas uppnå en hög grad av konsensus då det gäller synsätt, prioriteringar och beslut är det också ett tecken på att man i allt väsentligt är överens om innebörden av begreppet kulturmiljönytta. En viktig framgångsfaktor inom kulturmiljövården är en samsyn då det gäller innebörden av begreppen ”kulturmiljönytta” och ”största möjliga bevarandeeffekt”.

En processutvärdering studerar ett projekts eller en verksamhets genomförande och analyserar orsakerna till att det lyckas eller misslyckas i förhållande till sina mål. Utvärderingar av processer har således en annan principiell inriktning än effektutvärderingar. Resultatet av en processutvärdering kan vara att man hittar organisatoriska förklaringar till varför önskade effekter uteblivit, till exempel att informationsflödet eller beslutsgångarna i verksamheten brustit.

En formativ utvärdering skiljer sig från andra utvärderingar på så sätt att den som utför utvärderingen deltar på ett mer aktivt sätt i det projekt som utvärderas. Utvärderaren påverkar projektets framskridande och är alltså med och formar projektet. En formativ utvärdering kan väljas då andra utvärderingsmetoder inte ger det underlag som eftersträvas eller när det finns begränsade kunskaper om sakfrågan eller andra osäkerheter i projektets utgång.

Teknisk miljö: beslutsregister/handläggarstöd för KML – ett angeläget verktyg

För att kunna bedriva en mer systematisk uppföljning och utvärdering i enlighet med vad som föreslås i programmet krävs jämförbara data från länsstyrelserna i ett digitalt register. Detta register bör kunna samköras med i första hand Bebyggelseregistret, Fornminnesregistret (FMIS) och Källa. Ett sådant register/handläggarstöd kan även vara ett användbart stöd för länsstyrelserna för deras handläggning av beslut enligt KML och uppföljning av tillsynsverksamheten enligt KML.

Riksantikvarieämbetet kommer via beslutsregistret att kunna få en bild av vilka typer av ärenden som hanteras på länsstyrelserna och vilka insatser som görs inom de skyddade objekten och miljöerna. Genom att besluten registreras i ett register kommer Riksantikvarieämbetet bland annat jämföra länen och över tid. Utvärderingar kan göras av hur lagstiftningen tillämpas för de skyddade objekten och miljöerna samt vilka konsekvenser och vilken kulturmiljönytta besluten ger. Dessutom kan vi utvärdera hur de skyddade objekten och miljöerna speglar det karaktäristiska och unika för olika regioner, en mångfald av den historiska utvecklingens uttryck och olika gruppers kulturarv. Detta kan bidra till ett aktivare urval för att säkerställa att bredden i kulturarvets fysiska uttryck och berättelser speglas i det som skyddas. När det gäller uppdragsarkeologin kommer sektorn bland annat kunna erhålla en nödvändig överblick över typen av beslut och berörda forn lämningar

samt över verksamhetens aktörer, omfattning, genomförande och kostnader och en grund för att utvärdera verksamhetens samhällseffekter.

Riksantikvarieämbetet har under 2006 påbörjat en utredning av hur ett sådant register skulle kunna se ut. Detta arbete bedrivs separat och det är Riksantikvarieämbetets förhoppning att ett antal länsstyrelser med tiden ska kunna engageras i arbetet. En gemensam databas för hela sektorn är en förutsättning för att uppföljningen och utvärderingen ska bli analyserbar och framgångsrik.

Kvalitetssäkring

En kvalitetssäkring av uppgifterna om byggnadsminnen och lagskyddade kyrkobyggnader i Bebyggelseregistret är angelägen. För närvarande saknas många uppgifter i registret som skulle kunna underlätta uppföljning och utvärdering.

På sikt bör det även vara möjligt att relatera hanteringen av 28:25-anslaget för bidrag till kulturmiljövård och den kyrkoantikvariska ersättningen till respektive objekt i Bebyggelseregistret. För att jämförelser av den ekonomiska hanteringen och de kulturhistoriska uppgifterna ska bli meningsfulla krävs kvalitetssäkring av uppgifterna i Bebyggelseregistret.

Utvecklingen av ett nytt handläggarstöd/beslutsregister är troligen det bästa sättet att höja kvalitetsnivån på Riksantikvarieämbetets (och även länens) uppföljnings- och utvärderingsinsatser. Att upprätta en kommunikationsplan för resultaten av insatserna är ytterligare ett sätt att höja kvaliteten.

Del 2

Åtgärdsprogram för uppföljning och utvärdering av tillämpningen av KML och miljöbalkens bestämmelser om kulturresevat

Vad ska följas upp och utvärderas?

1 kap. KML – inledande bestämmelser

Länsstyrelsernas tillsyn enl. 1 kap. 2 §

Rutiner och processer

Länsstyrelsen har tillsyn över kulturminnesvården i länet enligt 1 kap. KML. För detta ändamål upprättar länsstyrelserna tillsynsplaner för sina insatser.

Fördjupad uppföljning och utvärdering

Länsstyrelsernas tillsynsplaner bör följas upp med avseende på kvantitativa mål, kvalitetsaspekter och även vilka effekter tillsynen ger. Ger tillsynen kulturmiljövården det mervärde som eftersträvas? Tillämpas tillsynsbegreppet enhetligt över landet? Riksantikvarieämbetet bör följa upp och utvärdera ett lämpligt urval av tillsynsplaner.

God ortnamnsed enl. 1 kap. 4 §

I en grundläggande resolution från FN:s första konferens om standardisering av ortnamn 1967 beskrivs vilka formella, praktiska och språkliga hänsyn som bör beaktas vid nationell ortnamnsstandardisering. Mycket av detta hade visserligen länge tillämpats i Sverige när FN-resolutionen antogs, men resolutionen gav synsätt, metoder och praxis här i landet en hög grad av internationell sanktionering. Innehållet i resolutionen är i det mesta relevant fortfarande; där rekommenderas bland annat att en permanent instans, eller samordnad grupp av instanser, ska utgöra *nationell ortnamnsmyndighet*. I Sverige är funktionen som nationell uppdelad på Lantmäteriverket (LMV), Språk- och folkminnesinstitutet (SOFI) och Riksantikvarieämbetet.

Enligt förordningen (1995:1418) med instruktion för det statliga lantmäteriet ska *Lantmäteriverket* (LMV) sörja för ett vårdat och ändamålsenligt ortnamnsskick. LMV har befogenhet att fastställa (eng. *standardize*) ortnamn, då denna befogenhet inte uttryckligen tillkommer någon annan. Bland annat fastställer LMV – enligt förordningen (2000:308) om fastighetsregister – de så kallade traktnamnen i fastighetsregistret, dit alla bynamn hör. Innan ett beslut om namn fattas måste LMV remittera frågan till Riksantikvarieämbetet och *Språk- och folkminnesinstitutet* (SOFI) för yttrande. Till LMV är sedan 1985 knutet ett ortnamnsråd med uppgift att stödja verket i ortnamnsarbetet. I rådet ingår representanter för Riksantikvarieämbetet, SOFI och ett tiotal andra myndigheter och organisationer i landet med ansvar eller intresse för namnfrågor och namngivning.

Riksantikvarieämbetet har överinseende över kulturmiljövården enligt KML, där alltså hänsynsparagrafen (1 kap. 4 §) om ortnamn finns sedan 2000 med föreskrifter om god ortnamnsed. Detta ger Riksantikvarieämbetet en nationell överinseenderoll för statlig och kommunal ortnamnsverksamhet. SOFI har enligt sin instruktion (1993:654) till uppgift att samla in, bevara, vetenskapligt bearbeta och ge ut material om bland annat ortnamn. I verksamheten ingår också att vara remissinstans och att vetenskapligt granska alla ortnamn (på de allmänna kartorna och i fastighetsregistret) som sedan fastställs av Lantmäteriverket. Begreppet ”nationell ortnamnsmyndighet” är inte explicit nämnt i någon svensk lagtext, men utifrån de tre nämnda myndigheternas författningsreglerade uppgifter kan man konstatera att LMV, Riksantikvarieämbetet och SOFI tillsammans utövar funktionen som nationell ortnamnsmyndighet i Sverige.

Utöver Lantmäteriverket fastställs ortnamn i Sverige av en rad myndigheter och instanser, till exempel regeringen (namn på län, kommuner och nationalparker), kyrkomötet (namn på stift), stiftsstyrelsen (församlingar, pastorat), Järnvägsstyrelsen (järnvägsstationer), Sjöfartsverket (fyrar), länsstyrelserna (natur- och kulturresept), Posten Sverige AB (postadresser), och Luftfartsverket (flygplatser). Men allt detta gäller ett relativt litet antal namn (med undantag av gruppen församlingsnamn som just nu är utsatt för en betydande reducering och omstöpning). De ansvariga personerna eller grupperna för namnfrågor är förhållandevis lätta att nå för diskussioner, synpunkter, råd och stöd.

Den kvantitativt största mängden namnären den hantaras i dag inom kommunerna, där mängder av äldre namn förvaltas och nya namn kontinuerligt fastställs på gator, vägar, torg, parker, kvarter, stadsdelar, skolor, idrottsplatser, barnstugor och i belägenhetsadresser.

Kommunernas befogenheter i namnfrågor är i det mesta inte reglerade i lag, men enligt praxis faller allt det som nämns ovan inom kommunens ansvarsområde. Detta gör att kommunerna i praktiken har ett omfattande ansvar för namngivning och namnvård och därmed är dels primära tillämpare av KML:s ortnamnsparagraf, dels givna föremål för Riksantikvarieämbetets överinseenderoll. Men kommunerna är många och högst varierande vad gäller organisation och faktiskt namnskick, varför det också är svårt att nå rätt person eller grupp med frågor, besök, information och stöd.

Vad ska följas upp?

De grundläggande frågorna är följande:

- Känner de som arbetar med ortnamnsfrågor i stat och kommun till KML:s hänsynsparagraf om ortnamn och använder, åberopar och utnyttjar de den?
- Känner handläggare och beslutsfattare till de förklarande och kommenterande hjälpmedel som Riksantikvarieämbetet och av ortnamnsrådet tagit fram av och har de tillgång till dem?
- Är innebörden i ortnamnsparagrafen klar och begriplig? Om inte – var ligger primärt svårigheterna och problemen? Vad skulle behöva förtydligas, utvecklas, förändras?
- Har införandet av paragrafen i KML lett till ett förändrat arbetssätt, har den lett till ett annorlunda tänkande, till en förändrad organisation, till att större hänsyn tas till kulturhistoriska intressen eller till att språkliga överväganden fått ökat utrymme inom ortnamnsverksamheten?
- Vad behöver handläggare i stat och kommun ha av de professionella namnvårdarna (Riksantikvarieämbetet, LMV, SOFI) för att kunna utöva en ortnamnsverksamhet som ligger ännu mer i linje med andemeningen i KML:s hänsynsparagraf?

Förändringar över tiden är intressanta men knappast möjliga att spåra och mäta i praktiken utifrån de kunskaper vi har i dag och det material som nu finns tillgängligt. För Riksantikvarieämbetets egen del kan ärendestatistik sammanställas ur diariet, men denna visar knappast vilken betydelse lagen hittills har haft. Dessa namnären den gäller främst remisser från Lantmäteriverket. Några enstaka remisser från länsrätter och kammarrätter om överklaganden förekommer också. Antalet diarieförda ärenden är förhållandevis litet; 2001 var det 22, 2002 11, 2003 7 och 2004 11. Den stora arbetsinsatsen från Riksantikvarieämbetets sida är att genom eget arbete och genom bred och mångsidig samverkan skaffa kunskaper och överblick samt ta emot influenser och goda idéer. På detta grundas sedan utgående muntlig och skriftlig information, informella samtal och rådgivning, samt försök att höja bildningsgraden och förändra attityder hos mottagarna i sådant som rör namnvård och namnplanering.

Enkät till kommunerna

Under 2006 formulerades en enkät av Riksantikvarieämbetet, i samråd med LMV:s och SOFI:s namnexperter, som sändes ut till ortnamnshandläggare inom samtliga kommuner. Enkäten försökte fånga upp problematiken i de grundläggande frågorna ovan. Riksantikvarieämbetet bedömer sammantaget att svaren väl beskriver hur verksamheten fungerar i landets kommuner. 137 av landets 290 kommuner har besvarat enkäten.

Sammanfattande slutsatser från enkätsvaren

Resultaten från enkäten har ställts samman i rapporten ”God ortnamnsred i kommunerna?” (Riksantikvarieämbetet Rapport 2006:5). De tolkningar som presenteras i rapporten får utgöra grund för vissa speciella insatser som Riksantikvarieämbetet planerar under 2007, bland annat att rapporten ska skickas ut till alla kommuner och till berörda statliga myndigheter och andra organisationer för att öka medvetenheten om namnfrågorna och om lagens existens och innebörd.

De allra flesta kommunerna känner till att lagparagrafen existerar och många är också bekanta med de hjälpmedel som tagits fram för att lagen lättare ska kunna tillämpas. Men något färre utnyttjar hjälpmedlen i det dagliga arbetet, trots att detta är möjligt för dem. Flera kommuner önskar ett nytt utskick av Riksantikvarieämbetets skrift ”Ortnamnen och kulturminneslagen”. Man ser också gärna att revideringen av Ortnamnsrådets handledning blir slutförd. Önskemål finns även att handledningen läggs ut på webbplatsen.

Enkätsvaren visar också att införandet av ortnamnsparagrafen i KML inte har lett till några större förändringar av kommunernas arbetssätt eller organisation för namnfrågor. Däremot har nivån höjts och medvetenheten ökat när det gäller hänsyn till kulturhistoriska intressen och språkliga överväganden. Lagtexten bedöms av många kommuner som klar och redig medan andra pekar på olika slags problem vid tolkningen och tillämpningen av den. Många kommuner betonar vikten av experthjälp och många uttrycker behov av och önskemål om mer utbildning och samverkan om ortnamn – gärna utifrån ett regionalt perspektiv. Riksantikvarieämbetet tolkar svaren och kommentarerna så att det samarbete myndigheten har med LMV och SOFI är fruktbart och uppskattat. Vi kan gärna stärka insatserna med stöd och information och särskilt utbildning med den inriktning som framgår av enkätanalysen nedan.

Kommunernas svar pekar även på att ”god ortnamnsred” och andra centrala begrepp i lagtexten behöver förtydligas och att hänsynsparagrafen i sin helhet bör bli enkla att tolka och tillämpa i praktiska situationer.

2 kap. KML – fornminnen

2 kap. KML reglerar vad som är fasta fornlämningar och fornfynd och skyddet för dessa. En väsentlig del av detta skydd utgörs av regler för hur ingrepp i fasta fornlämningar ska hanteras i samband med skogsbruksåtgärder (exempelvis planteringmarkberedning etc.) och uppdragsarkeologi samt forskningsundersökningar. Lagen gör ingen skillnad mellan fornlämningar på land och i vatten. Däremot är skeppsvrak – oavsett om de finns på land eller i vattnet – fornlämningar om minst 100 år antas ha förflutit sedan skeppet blev vrak. Beslut om ersättning och bidrag samt fyndfördelning är också i huvudsak en direkt följd av tillstånd till ingrepp i fast fornlämning.

Kapitlet reglerar också hur stort område som bör räknas till en fast fornlämning, så kallat fornlämningsområde, vad som är fornfynd, vårdåtgärder, föreskrifter om skydd, kostnadsansvar, förbud mot metallsökare samt fornminnesbrott.

Ärenden om brottmål och överklaganden utifrån 2 kap. KML är relativt sett få. Överklagandena rör oftast länsstyrelsens beslut om ingrepp i fasta fornlämningar, till exempel när det finns planer på att bygga på mark med en fast fornlämning eller i anbudsskedet då länsstyrelsen beslutar om vem som får uppdraget att utföra en arkeologisk undersökning.

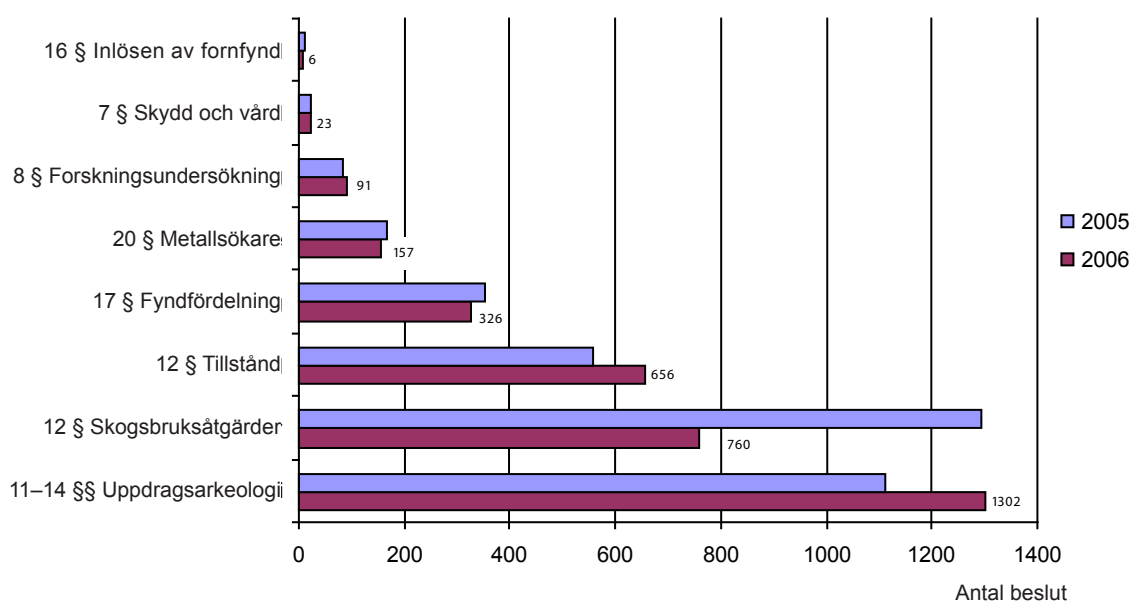
Uppföljningen av 2 kap. KML syftar till att på sikt få en mer likartad lagtillämpning i landet som helhet. För att uppnå detta behöver sektorn en god överblick över tillämpningen, framför allt för fornlämningsbegreppets hantering och besluten om uppdragsarkeologi och skogsbruksåtgärder. Dessutom behövs en bättre överblick över tillståndsgivningen för användningen av metalldetektorer. Målet är att tillämpningen av paragraferna i 2 kap. ska bli mer likartad och genomslutlig och därmed lättare att förstå för berörda utanför sektorn.

Fasta fornlämningar på land är registrerade i Riksantikvarieämbetets fornminnesinformationssystem (FMIS). Fasta fornlämningar under vatten registreras av Statens maritima museer.

Förslagen om uppföljning och utvärdering har behandlats i den ordning som lagtexten anger.

- Tillämpningen av fornlämningsbegreppet
- Fastställelse av gräns för fornlämningsområde
- Skador på fornlämningar
- Vård och skydd av fornlämningar
- Forskningsundersökningar
- Ingrepp i fast fornlämning – uppdragsarkeologin
- Skogsbruksåtgärder på fornlämningar

Beslut enligt 2 kap. KML fördelade på paragrafer



Totalt antal beslut 2005: 3 602
Totalt antal beslut 2006: 3 330

- Ersättning och bidrag
- Inlösen av fornyfynd
- Fyndfördelning
- Användning av metallsökare
- Brottmål
- Överklaganden

Tillämpningen av fornlämningsbegreppet enligt 2 kap. 1 § KML

Rutiner och processer

Fornlämningsbegreppet utvecklas kontinuerligt i mötet mellan arkeologämnet, praktisk antikvarisk-arkeologisk verksamhet (bland annat genom fornminnesinventeringen och uppdragsarkeologin) och länsstyrelsens tillståndsprovning. Förändring av praxis för antikvarisk bedömning av vissa lämningstyper sker efter hand och tillämpningen kan variera mellan länen. Länsstyrelsen har tolkningsföreträdare och därmed beslutsrätt medan Riksantikvarieämbetet har överinseende och möjlighet att överklaga länsstyrelsens beslut hos domstol och annan myndighet.

2 kap. 1 § KML redovisar vad som är en fornlämning, men det kan ibland uppstå tveksamheter om en lämning som enligt lagen är en fornlämning verkligen kan bedömas vara en fornlämning i samband med tillämpningen av 2 kap. 12–13 §§ KML. Vissa fornlämningskategorier omfattar till exempel mycket stora ytor på marken, vilket kan utgöra en svårighet när det gäller att bedöma vad som är rimliga villkor för undersökningen. Det finns då risk för att olika praxis skapas för om tillstånd krävs eller inte och vilka villkor som bör ställas. Lagen kan därmed komma tillämpas olika mellan länen. När det handlar om exploatörens kostnadsansvar i samband med tillstånd till ingrepp och därmed förenade villkor enligt 2 kap. 12–13 §§ KML är det särskilt viktigt att samma typ av fornlämning, till exempel bytomter, röjningsröseområden eller torplämningar, hanteras på ett likartat sätt över hela landet. Det handlar ytterst om rättssäkerhet och förtroende för lagstiftningen.

När det gäller fornlämningar under vatten är det viktigt att tillämpningen av fornlämningsbegreppet inte skiljer sig från tillämpningen i övrigt.

Vad ska följas upp?

- Antalet ärenden per år och län som berör de aktuella kategorierna av fornlämningar (till exempel röjningsrösen).
- I hur många fall anger ett yttrande att tillstånd inte behövs (yttrandena registreras i det framtida beslutsregistret/handläggarstödet)?
- I hur många fall ges tillstånd till ingrepp utan villkor och vilken typ av villkor ställs?

Syftet med uppföljningen är att visa på de aktuella forn-

lämningarnas status, skydd och hur de hanteras i samband med ingrepp enligt 2 kap. 12–13 §§ KML.

Årlig uppföljning

Ta fram statistik över fornlämningstyp, villkor och kostnader.

Fördjupad uppföljning och utvärdering

Med jämna intervall bör en fördjupad uppföljning göras om länsstyrelsernas tillstånd och villkor för undersökningar skiljer sig mellan ”nya” och ”gamla” fornlämningar och om det finns stora skillnader mellan länen. Nya fornlämningar är till exempel bytomter, röjningsröseområden, torplämningar och kolbottnar medan gamla fornlämningar är till exempel gravar och gravfält samt förhistoriska boplatser.

För att bedömningen av dessa nya fornlämningskategorier ska bli konsekvent och likartad över hela landet behövs även forskning och utveckling.

Fastställelse av gräns för fornlämningsområde enligt 2 kap. 2 § KML

Rutiner och processer

Till en fast fornlämning hör ett så stort område på marken eller på sjöbotten som behövs för att bevara fornlämningen och ge den ett tillräckligt utrymme med hänsyn till dess art och betydelse. Detta område benämns fornlämningsområde.

I normalfallet klargörs den fasta fornlämningens utbredning genom länsstyrelsens bedömning. Det kan dock av skilda anledningar bli aktuellt att fastställa fornlämningens gränser. De vanligaste anledningarna är då att två parter inte är överens om hur stor en fornlämning är, vid samråd med anledning av 2 kap. 10 § i samband med planering av ett exploateringsföretag eller som grund för bevarande av en fornlämning.

Gränsbestämningar av fornlämningsområden har endast gjorts i ett fåtal fall (188 beslut fram till 2006, varav alla har fattats före 1995) och kräver ingen omfattande uppföljning. För att handläggare inom sektorn ska få en överblick över vilka fornlämningar som är gränsbestämda är det lämpligt att besluten om gränsbestämning finns samlade i ett register. Det finns också uppgift om gränsbestämning i FMIS om fornlämningen var gränsbestämd vid inventeringstillfället.

Vad ska följas upp?

Vilken effekt har gränsbestämningen för skyddet av fornlämningen?

Fördjupad uppföljning och utvärdering

Länsvis uppföljning av händelser i samband med ärenden som rör gränsbestämda fornlämningar.

Skador på fornlämningar enligt 2 kap. 6 § KML

Det finns behov av att följa upp skadegörelse på fasta fornlämningar inklusive fornlämningar under vatten avseende kategorier, orsaker och åtgärder, det vill säga hur tillståndet för fornlämningarna ser ut i landet. Denna uppföljning kan inte baseras på länsstyrelsernas beslut utan kräver andra underlag och är en uppgift för Kulturmiljöövervakningen (KMÖ).

Det är angeläget i detta sammanhang att följa upp tillståndet för kulturlagren i våra äldre stadskärnor liksom att utveckla metoder för denna uppföljning.

Vård och skydd av fornlämningar enligt 2 kap. 7 § KML

Rutiner och processer

Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen får vidta de åtgärder som behövs för att skydda och vårda en fast fornlämning. Markskötsel, slyröjning, städning, iordningsställande, skyltning, rengöring och imålning av runstenar och hållristningar liksom inhägnad av fornlämningen är exempel på sådana åtgärder. Den vårdade fornlämningen ingår oftast i ett vårdprogram som fastställs av länsstyrelsen. Fornlämningar kan också vårdas av markägare, hembygdsföreningar, fornminnesfaddrar och av kommuner. Länsstyrelsen ska förvissa sig om att den som vårdar eller skyddar en fornlämning har tillräcklig kunskap för detta innan länsstyrelsen ger tillstånd till att vidta åtgärder. Länsstyrelsen ska också bistå med råd och med att upprätta skötselplaner.

Vad ska följas upp?

Årlig uppföljning

Undersök antalet beslut per län om vård och skydd av fornlämningar, fornlämningskategori, typ av åtgärder, vårdare, kostnader, finansieringsform.

För att få en överblick över fornvården i landet behövs ett särskilt register som innehåller samtliga vårdade och skyddade objekt i länet. Detta skulle innehålla uppgifter om antalet vårdade och skyddade fornlämningar, fornlämningskategori, markanvändning, vårdad yta, typ av åtgärder, vårdare, kostnader, finansieringsform, vårdplan, informationsplan, förvaltningsplan, antal besök på fornlämningen, tillgänglighet, antal och typ av informationsinsatser och aktiviteter. En uppföljning av dessa uppgifter bör samordnas med den årliga uppföljning av fornvården som görs enligt ramen för kulturmiljövårdsanslaget 28:25.

Fördjupad uppföljning och utvärdering

Exempel på fördjupad uppföljning:

- Finns det regionala program och planer i form av kulturmiljöprogram, informationsplan, vårdprogram och förvaltningsplan? Följer man dem?
- Vårdas och skyddas ett rättvisande urval med hänsyn

till fornlämningsammansättningen i länet/regionen, länets eller regionens historia, jämställdhet och så vidare?

Forskningsundersökningar enligt 2 kap. 8 § KML

Rutiner och processer

Forskningsundersökningarna enligt 2 kap. 8 § KML regleras inte tydligt i KML under rubriken ingrepp i fast fornlämning 2 kap. 10–13 §§, då dessa paragrafer fokuserar helt på den uppdragsarkeologiska verksamheten. Länsstyrelsen ställer därför i praktiken inte samma krav på forskningsundersökningarna som på uppdragsarkeologin även om det börjar bli bättre. Skillnader gentemot uppdragsarkeologin är att forskningsundersökningarna inte bekostas av företagare och att fornlämningen som regel återställs efter undersökningen. Tillstånd till undersökning och borttagande ges också som regel endast för en begränsad del av fornlämningen.

Men forskningsundersökningarna finansieras också vanligen av samhällets medel och en forskningsundersökning är ett ingrepp i fornlämningen som ska ersättas med kommunicerad kunskap precis som när det gäller uppdragsarkeologin. Kravet på att dokumentationen är tillgänglig och att resultaten sprids ska också gälla för en undersökning enligt 2 kap. 8 § KML.

Riksantikvarieämbetet har tidigare genomfört en uppföljning och utvärdering som bland annat omfattade länsstyrelsens beslut från 1998 och 1999, *Uppföljning och utvärdering av länsstyrelsens handläggning och beslut enligt 2 kap. 8 § andra stycket lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (KML) angående så kallade arkeologiska forskningsundersökningar, RAÄ 2000*. Uppföljningen skulle utreda vad de granskade besluten enligt 2 kap. 8 § KML omfattar: förekomsten av och innehållet i länsstyrelsernas kravspecifikationer, de forskande institutionernas undersökningsplaner, undersökningspersonalen och dess kompetens, fyndhantering och konservering, rapportering samt planering av uppföljning och utvärdering redovisas i ansökningar och beslut.

Vad ska följas upp?

En slutsats av utvärderingen är att forskningsundersökningarna behöver följas upp på samma sätt som den uppdragsarkeologiska verksamheten, lär mer i avsnittet nedan. För att vara säkra på att samma villkor ställs på forskningsundersökningarna är det lämpligt att i ett register ställa samma uppgifter för båda typerna av undersökningar. Särskilt viktigt är det att länsstyrelserna följer upp forskningsundersökningarnas resultat och rapportering.

Beslut enligt 2 kap. 11–14 §§ KML – uppdragsarkeologi

Inledning

Varje år fattas cirka 2 000 beslut enligt 2 kap. 11–14 §§ KML. Besluten gäller särskild utredning enligt 11 §, tillstånd till ingrepp enligt 12 § och villkor enligt 13 § (förundersökningar, särskilda undersökningar eller förnyingsåtgärder i skogsbruket genom markberedning och nyplantering inom fornlämningsområden).

Uppdragsarkeologin står för en ur kulturmiljövårdens perspektiv omfattande verksamhet med cirka 1 000 beslut varje år i landet och med en genomsnittlig omsättning på cirka 200 miljoner kronor per år. Det åvilar både länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet att ha god kännedom om och överblick över hur systemet utvecklats och fungerar på regional respektive nationell nivå.

Den uppdragsarkeologiska verksamheten regleras i 2 kap. 11–14 §§ KML och i verkställighetsföreskrifter från Riksantikvarieämbetet 1998:1, *Uppdragsarkeologi. Allmänna råd till verkställighetsföreskrifter angående förfarandet vid vissa beslut m.m. enligt 2 kap. 10–13 §§ lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (KRFS 1998:01)*. (Revideras under 2007.)

Rutiner och processer

Uppdragsarkeologi är de arkeologiska utredningar och undersökningar som genomförs som villkor för exploatering och som bedrivs på grund av att ett arbetsföretag får tillstånd till att göra ingrepp i en fast fornlämning i enlighet med länsstyrelsens beslut. Kostnaderna för den uppdragsarkeologiska verksamheten betalar i normalfallet företagaren (2 kap. 11 § och 14 § KML). Men enligt 7–9 §§ i bidragsförordningen finns möjlighet till bidrag för arkeologiska undersökningar i samband med bostadsbyggande (Fa 4, redovisas i Källa).

En utredning syftar till att konstatera om fornlämningar berörs av ett arbetsföretag och ska utgöra besluts- och planeringsunderlag för avvägningen enligt 2 kap. 12 § KML mellan bevarande- och förändringsintresset. Förundersökningen ska ge underlag för att bedöma en fornlämnings omfattning, utbredning och karaktär. Resultatet av förundersökningen ligger till grund för en bedömning av fornlämningens kunskapspotential och om länsstyrelsen kan ge tillstånd till ingrepp eller inte. En särskild undersökning syftar till att uppnå meningsfull kunskap om fornlämningen och det samhälle den representerar som ”ersättning” för att fornlämningen tas bort.

Vad ska följas upp?

1. Hur fungerar 2 kap. 11–14 §§ KML för bevarande och förändring?

Årlig uppföljning eller med jämna intervall

Samla statistik över

- antalet tillstånd till ingrepp enligt 2 kap. 12 § KML respektive avslag per län
- typ av fornlämning, arbetsföretag, villkor och motiv för tillstånd respektive avslag
- antalet samrådsyttranden som leder till att fornlämningar inte berörs
- antalet särskilda utredningar (11 §) som leder till plananpassning.

Med jämna intervall bör länsstyrelserna till Riksantikvarieämbetet sammanfatta sina erfarenheter av tillämpningen av 2 kap. 11 § KML, vad som är bra och vad som är dåligt ur bevarandesynpunkt.

Vissa av de här uppgifterna kräver ett utvecklat beslutsregister/handläggarstöd.

Fördjupad uppföljning

Statistik över

- tillstånd till borttagande och villkor på särskild undersökning enligt 2 kap. 12–13 §§ KML per län
- typ av fornlämning och arbetsföretag
- hel- eller delundersökning.

Statistiken över helt eller delvis borttagna fornlämningar bör jämföras med uppgifter om antalet registrerade fornlämningar i FMIS av olika kategorier.

Hur särskild utredning fungerar som ett verktyg i detaljplanarbetet.

Vissa av de här uppgifterna kräver ett utvecklat beslutsregister/handläggarstöd.

2. Hur fungerar det uppdragsarkeologiska systemet, det vill säga hur tillämpar länsstyrelserna 2 kap. 11–14 §§ KML?

Årlig uppföljning

Ta fram statistik med kommentarer. I lämpliga delar ska denna typ av statistik också upprättas för forskningsundersökningar.

För uppföljningen av hur föreskrifterna tillämpas och om systemet fungerar i enskilda län och i landet som helhet behöver vissa uppgifter finnas i ett beslutsregister/handläggarstöd. Enligt de reviderade föreskrifterna¹ ska förfrågningsunderlaget och beslutet (inklusive bifogad un-

¹ Riksantikvarieämbetets styrelse beslutade 8 oktober 2007 att föreskrifterna ska revideras.

dersökningsplan) innehålla de uppgifter som behövs för den här statistiken.

Det bör framgå av beslutsregistret/handläggarsstödet hur valen av undersökare har motiverats, om direktval eller anbudsförfarande tillämpats och motiven till det, om länsstyrelsen har gjort förfrågningsunderlag i enlighet med anvisningarna i föreskrifterna, att det finns en undersökningsplan, att en fyndstrategi och en strategi för rapportering upprättats, vilken utvärderingsmetod länsstyrelsen använt sig av vid anbudsförfarande, vilka som lämnat anbud, att det finns en tillsynsplan, vilken typ av tillsyn som utförts inklusive uppföljning av fyndhantering och konservering, att digital slutredovisning skickats att manus godkänts, när uppdraget ska vara avrapporterat samt en bedömning av kostnadseffektiviteten. Det ska också framgå om undersökningen fått bidrag, vilken typ av bidrag och vilket belopp (koppling till Källa).

För att kunna ha överblick över rapporteringssituationen bör länsstyrelsen varje år följa upp hur många uppdrag som återstår att avrapportera per undersökningsår. Riksantikvarieämbetet behöver ha tillgång till sådan statistik för hela landet.

Fördjupad uppföljning och utvärdering

Ett urval undersökningsärenden analyseras för att följa upp och utvärdera delar av eller hela processen, till exempel hur länsstyrelsen tar fram kunskapsunderlag och handlingsprogram, upprättar förfrågningsunderlag, genomför anbudsförfaranden, väljer undersökare och gör avvägningen mellan kostnad och kvalitet, utövar tillsyn samt tar tillvara resultaten (bland annat kunskapsåterföringen till sektorn).

Eftersom systemet med anbudsförfarande är under utveckling bör det utvärderas med jämna intervall. (Exempel på frågor: Är marknaden tillräckligt stor? Har fler undersökare möjlighet att etablera sig? Ger anbudsförfarandet bättre kostnadseffektivitet?)

3. Hur är omfattningen och arten av den uppdragsarkeologiska verksamheten, regionalt och nationellt?

Årlig uppföljning

Ta fram statistik med kommentarer. I lämpliga delar ska denna typ av statistik också upprättas för forskningsundersökningar.

För varje län och för hela landet: antalet uppdrag och typen av uppdrag, fornlämningstyp, marktyp, undersökningsyta (m² eller m³), preliminär datering, företag, undersökare, kostnader (beräknad och faktisk kostnad).

Kostnadsuppgifterna ska omfatta kostnader för maskiner och etablering (bodas, el m.m.).

I beslutsregistret/handläggarsstödet ska också de här kostnaderna särredovisas för varje uppdrag: projektled-

ning och planering, fältarbete, kommunikation och informationsinsatser, manusbete, fyndhantering, konservering, analysarbete, resor och traktamenten, layout, tryckning och arbetsmaterial. Undersökningsplanerna är underlag för statistiken.

För att få en mer heltäckande bild av uppdragsarkeologins kostnader bör om möjligt länsstyrelsens handläggningstid per projekt samt eventuella extra konsultkostnader i samband med större projekt redovisas.

4. Hur resultaten kommer samhället till godo (samhällsnyttan).

Fördjupad uppföljning med jämna intervall

Externa forskare granskar ett antal ärenden och rapporter från särskilda undersökningar för att utvärdera den vetenskapliga kvalitén.

Följ upp innehållet i rapporterna för att utveckla länsstyrelsens beställarroll och höja kompetensen inom sektorn.

Analysera ett urval slutundersökningar avseende inriktning (inklusive selektion av fyndmaterial), resultat, rapporteringsstrategi (inbegriper hur resultaten kommunicerats med olika intressenter), hur resultaten brukats (återkopplingen av resultaten till samhället) och deras effekter.

Vilka data och kriterier denna typ av uppföljning ska bygga på behöver utvecklas liksom hur samhällsnyttan kan mätas exempelvis i ekonomiska termer. Området utvecklas lämpligen inom ramen för FoU-projekt.

Skogsbruksåtgärder

Rutiner och processer

Enligt KML är det förbjudet att utan tillstånd rubba, ta bort, gräva ut, *täcka över* eller genom bebyggelse, *plantering eller på annat sätt ändra eller skada* en fast fornlämning (2 kap. 6 § KML).

Skogsbrukaren är oavsett om han är markägare, förvaltare eller på annat sätt förfogar över skogen skyldig att ta reda på om den planerade skogsbruksåtgärden (plantering med mera) berör en fornlämning och samråda med länsstyrelsen om så är fallet. Skogsbrukaren skickar en anmälan om föryngringsåtgärd till skogsstyrelsen som skickar en kopia till länsstyrelsen om det tänkta avverkningsområdet berör en fast fornlämning. Länsstyrelsen bör då meddela skogsbrukaren vad som gäller enligt KML. Länsstyrelsen fattar beslut enligt 2 kap. 12 § KML om tillstånd till skogsbruksåtgärder inom ett fornlämningsområde med vissa restriktioner och villkor (2 kap. 13 § KML). Det finns ett samband mellan skador på fornlämningar i skogen och om det föreligger ett länsstyrelsebeslut – om länsstyrelsen fattat ett beslut är risken för skador lägre. Därför är det viktigt att alla avverkningsbeslut kommer till länsstyrelsens kännedom. Om en entreprenör ska utföra markåtgärderna

är markägaren skyldig att informera om bestämmelserna enligt 2 kap. KML och om länsstyrelsens beslut.

Under 2001 gjorde Riksantikvarieämbetet en uppföljning av länsstyrelsens handläggning av ärenden angående fornlämningar och skogsbruk, *Uppföljning och utvärdering av ärenden angående fornlämningar och skogsbruk enligt 2 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.* Det övergripande syftet med uppföljningen var dels att följa upp tillämpningen av KML i skogsbruksärenden, dels att utifrån uppföljningsresultatet lämna förslag på förändringar och utveckling av insatser för hur ett rationellt skogsbruk ska kunna bedrivas på ett för fornlämningar acceptabelt sätt.

Vad ska följas upp?

Följ upp om de villkor som ställts i beslut varit rimliga och om fornlämningen har kunnat bevaras på ett meningsfullt sätt.

Årlig uppföljning

Samla statistik per län över diarieförda ärenden, antal beslut och typ av beslut (meddelande eller beslut), om beslutet tagits byråmässigt eller om platsbesök föregått beslutet, om utmärkning gjorts, typ av åtgärd (körväg, plantering etc.), typ av villkor (återplantering ska ske manuellt, hur maskinell markberedning får ske, markägarens informationsansvar till entreprenörerna.)

Fördjupad uppföljning och utvärdering

Ett sätt att följa upp om länsstyrelsen får alla avverkningsbeslut är att jämföra ytorna i de avverkningsbeslut som är registrerade i skogsstyrelsens databas "Kotten" med ytorna i FMIS och därmed få fram RAÄ-nummer. Sedan kan man jämföra med RAÄ-numren i länsstyrelsens beslut om skogsåtgärder.

Effekterna på fornlämningsbeståndet av olika skogsbruksåtgärder bör följas upp genom riktade inventeringar och intervjuer inom ramen för arbetet med kulturmiljövård (KMÖ).

Skadeinventeringar har genomförts inom KMÖ.

Bidrag och ersättning vid arkeologiska undersökningar enligt 2 kap. KML

Rutiner och processer

Kvantitativ uppföljning görs i dag av bidragen och ersättningarna enligt 2 kap. 7 och 8 §§ KML. Bidrag eller ersättning kan utgå till arkeologiska undersökningar vid mindre arbetsföretag (Fa1), till ägare eller annan med stöd av 2 kap. 7 och 8 §§ KML (Fa2), till länsstyrelsens egenverksamhet (Fa3) eller till arkeologisk undersökning vid bostadsbyggande (Fa4).

I samband med länsstyrelsens överläggningar med en sökande före ett beslut bör hon eller han informeras om möjligheten till bidrag. Det är praktiskt om länsstyrelsen kan

fatta beslut om bidragsärendet samtidigt med tillståndsfrågan. Sökanden bör därför uppmanas att skyndsamt inkomma med ansökan om bidrag eller ersättning. Medel till en arkeologisk undersökning vid bostadsbyggande ansöker länsstyrelsen i sin tur om inom ramen för anslaget 28:25, bidrag till kulturmiljövård. Länsstyrelserna redovisar i Källa hur medlen fördelats.

Vad ska följas upp?

Ekonomisk uppföljning av bidrag och ersättning vid arkeologiska undersökningar.

Årlig uppföljning

Följ upp med stöd av Källa hur stor summan av bidrag och ersättning är per län, undersökningstyp och fornlämningstyp.

Fördjupad uppföljning och utvärdering

När det gäller bidrag till arkeologisk undersökning vid bostadsbyggande bör det följas upp om undersökningen höll god kvalitet till rimlig kostnad.

En koppling till Källa ska finnas i beslutsregistret/handläggarstödet genom att det ska finnas angivet vilken typ av bidrag eller ersättning ett ärende fått. Ärendenas förfrågningsunderlag och undersökningsplaner går igenom.

Kostnadsbefrielse enligt 2 kap. 14 § KML

Rutiner och processer

Ett arbetsföretag kan befrias från kostnadsansvar om

- fornlämningen inte förut varit känd
- kostnaden väsentligt överskrider vad som angivits i länsstyrelsens beslut enligt 2 kap. 13 § första stycket KML
- länsstyrelsen efter utförd förundersökning inte lämnar tillstånd till ingreppet enligt 2 kap. 12 § KML
- förundersökningen eller en särskild undersökning visar att ingen fornlämning berörs av arbetsföretaget.

Varje år avsätter Riksantikvarieämbetet medel för detta ändamål inom ramen för 28:25-anslaget. Vid behov av medel samråder länsstyrelserna med Riksantikvarieämbetet. Medlen redovisas i Källa.

Varje år rapporterar Riksantikvarieämbetet till regeringen hur samtliga bidrag använts inom ramen för avrapporteringen av hela 28:25-anslaget. För åren 2000–2004 har en särskild rapport om 28:25-anslagets användning sammanställts (*Åtterrapporering enligt 2005 års regleringsbrev. Rapport från Riksantikvarieämbetet 2005:2*).

Fördjupad uppföljning och utvärdering

För bidragen och ersättningarna behövs fördjupade uppföljningar. Används till exempel utredningsinstrumentet (2 kap. 11 § KML) på rätt sätt? Är förundersökningarna så väl genomförda att de är fullgoda beslutsunderlag?

Åren 2004–2005 förekom ett par större ersättningsärenden på grund av otillräckligt genomförda förundersökningar.

För att komma åt kvaliteten på förundersökningarna samt på länsstyrelsens bedömning av dessa bör en genomgång göras av ett urval bidragsärenden genom att studera förfrågningsunderlagen för förundersökningarna, undersökningsplanerna och förundersökningsrapporterna samt lämplighetsbedömningen av undersökaren.

Inlösen av fornfynd enligt 2 kap. 16 § KML

Rutiner och processer

Enligt 2 kap. 4 § KML är vissa fornfynd hembudspliktiga och ska erbjudas staten för inlösen. Ersättning skall utgå med ett belopp som är skäligt med hänsyn till fyndets beskaffenhet. För fynd av ädelmetall ska ersättningen minst motsvara metallvärdet efter vikt, uppräknat med en åttondel. Man kan också ge särskild hittelön. Frågor om inlösen, ersättning och hittelön prövas av Riksantikvarieämbetet och ersättning utgår från anslaget 28:25.

Vad ska följas upp?

Vad är det som löses in och till vilken summa. Syftet med uppföljningen är att få en överblick över lösensummorna och en rättvis bedömning av vilka belopp som är rimliga.

Årlig uppföljning

Statistik över antalet beslut per län, fyndkategori, vikt (ädelmetall), lösensumma samt hittelön.

Fyndfördelning enligt 2 kap. 17 § KML

Rutiner och processer

Riksantikvarieämbetet får genom fyndfördelning överlåta statens rätt till fornfynd på museum som åtar sig att vårda det i framtiden på ett tillfredsställande sätt. När ett undersökningsärende som innehåller fynd är avrapporterat utgör rapporten inklusive fyndförteckningen underlag för fyndfördelning genom en stående eller specificerad anhängan. Ett museum som önskar ta hand om fynden från en undersökning i sin region anhängan om detta hos Riksantikvarieämbetet. För närvarande pågår en diskussion om att ändra dessa rutiner och överlåta ansvaret för fyndfördelningen till länsstyrelserna. Utredningen *"Fornfyndens framtida förvaltning och fördelning. Förslag till ny ärendegång rörande fynd från arkeologisk undersökning"* genomfördes av Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2005. Utredningen föreslår att ett förändrat system för förvaltning och fördelning av tillvaratagna fynd från arkeologiska undersökningar träder i kraft senast den 1 januari 2008.

Vad ska följas upp?

- Antalet beslut om fyndfördelning och var fynden förvaras.

- Hur fynden förvaras på museerna och på vilket sätt fynden nyttjas (av forskare, i utställningar med mera).
- Hur mycket tid myndigheterna lägger ner på fyndfördelningsärenden.

Årlig uppföljning

Statistik över antalet beslut per län, handläggningstiderna, och vilka museum som tilldelats fynden.

Fördjupad uppföljning och utvärdering

Uppföljning av magasinförhållandena på museerna (bland annat förvaringsklimat). Kartlägga om och hur fynden används genom enkäter och intervjuer.

Användning av metallsökare enligt 2 kap. 20 § KML

Rutiner och processer

Det råder förbud i hela landet att använda metallsökare utan tillstånd av länsstyrelsen.

Det ökade hotet mot skattfynden främst på Gotland men även på Öland gjorde att man 1991 utvidgade det tidigare förbudet att använda metallsökare på fasta fornlämningar till att omfatta hela landet. Vissa undantag finns, bland annat myndigheter och militär verksamhet för att söka efter annat än fornfynd, arkeologisk undersökningsverksamhet som har tillstånd av länsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museer i sin yrkesutövning.

Det fattas årligen ett antal beslut om att få använda metalldetektor. År 2004 var det 65 beslut och 75 procent av dessa ansökningar var från privatpersoner.

Med hänsyn till att den illegala handeln med fornfynd synes öka bör kulturmiljövården i första hand ha god överblick över den verksamhet som sker med tillstånd från länsstyrelserna.

Vad ska följas upp?

Inriktningen på och omfattningen av den verksamhet som kulturmiljövården ger tillstånd till, och den kulturmiljövården ger avslag.

Årlig uppföljning

Ta fram statistik över antalet beslut, län, kategori av sökande (institution eller privatperson), ändamål, område som berörs, avslag eller tillstånd och tillståndets varaktighet i antal år.

Brottmål enligt 2 kap. 21 § KML

Rutiner och processer

I 2 kap. 21 § KML regleras vad som avses med fornminnesbrott. Enligt KML kan böter eller fängelse i högst sex månader utdömas. Om brott har begåtts med uppsåt och

anses som grovt döms för grovt fornminnesbrott till fängelse i högst fyra år.

I Brottsförebyggande rådets rapport 2007:5 *Brott under ytan* redovisas 66 brottmål enligt KML mellan 1973 och 2003, och huvuddelen av dessa rörde fornminnen. Det är således mycket sällan som anmälningar om fornminnesbrott görs, men det är viktigt för kulturmiljövården att ha överblick över hur läget i landet ser ut, varför brott anmäls, om det låga antalet anmälningar också motsvaras av ett lika lågt antal brott eller om parterna gör upp i godo och hur benägenheten att anmäla brott ser ut. Det är också angeläget att sektorn registrerar alla domar från alla rätter liksom alla polisanmälningar som görs och som åklagare inte tar upp och alla anmälningar som inte görs av länsstyrelserna.

Vad ska följas upp?

Vilken typ av brott som polisanmäls, var i landet de begås och vilka påföljder de får. Får straffpåföljderna få till effekt att antalet brott minskar?

Årlig uppföljning

- Föra statistik över antalet brott mot KML som registreras vid landets tingsrätter liksom typen av brott, domen och påföljden.
- Föra statistik över polisanmälningar av fornminnesbrott samt typen av brott.
- Registrera länsvis när polisanmälningar inte görs och orsaken till detta. Länsstyrelserna bör utveckla rutiner för att dokumentera varför polisanmälningar i vissa fall inte görs trots att det kan vara befogat.

Fördjupad uppföljning och utvärdering

- Skapa överblick över hur stor uppklärningsfrekvensen för fornminnesbrott är.
- Undersöka via enkäter och intervjuer om det finns tillräcklig kunskap om möjligheten att anmäla brott.
- Undersöka åklagarnas inställning till brottets vikt.

Metoder behöver utvecklas för att följa Internethandeln och utröna om föremål säljs som kommer från rovgrävningar.

Överklaganden enligt 2 kap. 24–25 §§ KML

Rutiner och processer

Antalet överklaganden är precis som antalet brottmål mycket litet. Överklagandeärendena gäller i huvudsak överklagande till länsrätten, kammarrätten eller regeringen av länsstyrelsens beslut. Vad som kan överklagas i vilken instans framgår av 2 kap. 24–25 §§ KML. Utfallet av överklagandeärendena belyser hur stark respektive svag kulturmiljövårdens speciallagstiftning är vid rättslig prövning. Det blir på så sätt en mätare på hur väl förankrad tillämpningen enligt kulturminneslagen är i samhället.

Vad ska följas upp?

Vad gäller överklagan, vem överklagar, dom/utfall samt i vilka instanser sker överklaganden?

Årlig uppföljning

Registrera alla domar som gäller 2 kap. KML och ta fram statistik på antalet ärenden, överklagande part, orsak, utfallet och rättslig instans.

Analysera och kommentera strategiskt viktiga ärenden inom olika områden för att sprida kunskap om rättspraxis till hela sektorn.

3 kap. KML – byggnadsminnen

3 kap. KML reglerar vad som är byggnadsminnen och hur dessa ska skyddas. Kapitlet har ersatt lagen (1960:690) om byggnadsminnen (BML), vilken i sin tur ersatt lagen (1942:354) om skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader. Tillämpningen av 1942 års lag krävde samtycke av fastighetsägaren, medan BML och även KML gjorde det möjligt att inrätta byggnadsminnen och fastställa skyddsföreskrifter (numera skyddsbestämmelser) utan ägarens samtycke. I dag finns cirka 2 030 olika anläggningar som är skyddade som byggnadsminnen. Ungefär en tiondel av dessa är före detta statliga byggnadsminnen som övergått att bli byggnadsminnen enligt KML i samband med bolagiseringen av vissa statliga verk som påbörjades i början av 1990-talet.

I länsstyrelsernas tillämpning av bestämmelserna i 3 kap. KML ligger tyngdpunkten på ärenden om nya byggnadsminnesförklaringar och om ändring av byggnadsminnen, varav den senare ärendekategorin självklart ökar något i takt med att antalet byggnadsminnen ökar. Däremot förekommer sällan, trots lagstiftarens intentioner, ärenden om jämkning av skyddsbestämmelser och hävande av byggnadsminne. Även bestämmelserna om interimistiska beslut och anmälningsplikt används mycket sällan.

Uppföljningen av 3 kap. KML tar sikte på tillämpningen av lagen och hur den förändras. De enskilda anläggning-

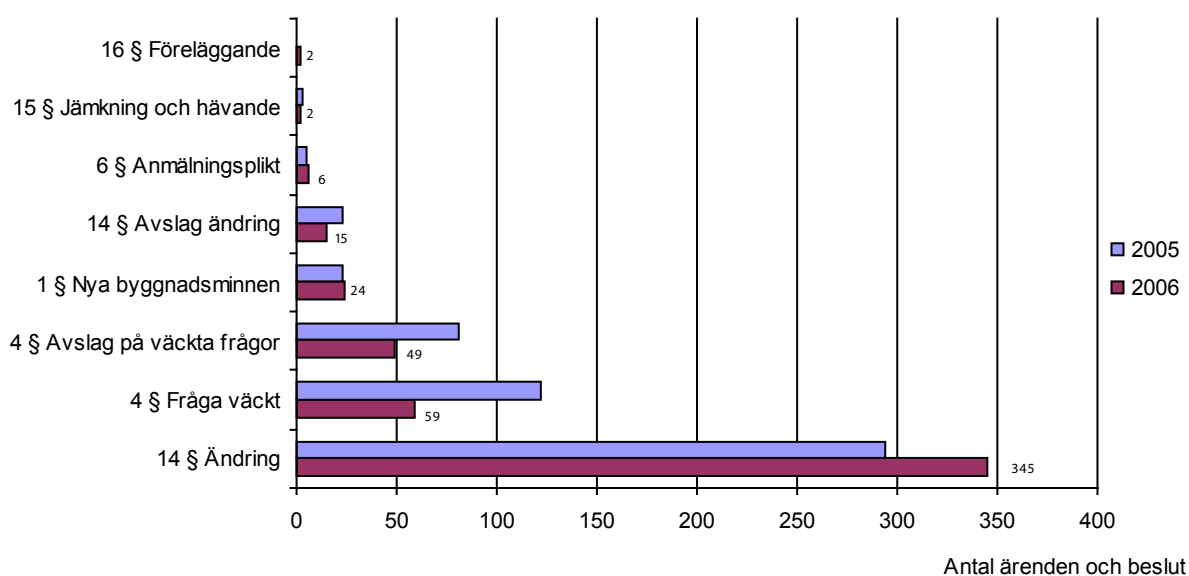
arnas status och vårdbehov är uppgifter för Kulturmiljöövervakningen liksom även för länsstyrelsernas egen tillsyn. Kulturmiljöövervakningen är en grundläggande, långsiktig och återkommande insamling av data om kulturmiljön. Övervakningen ska följa tillståndet i kulturmiljön och de attityder och resurser som är förutsättningar för att vidmakthålla kulturmiljöerna.

Uppföljningen av 3 kap. KML syftar till att sektorn på sikt ska bli aktivare i urvalet av byggnadsminnen i enlighet med nationella och regionala övergripande planer för säkerställande och utveckling av skyddade miljöer. Målet bör vara att det finns en uttalad vision eller ett handlingsprogram hur sektorn säkerställer och utvecklar skyddade miljöer. Riksantikvarieämbetet bör utveckla sin överinseenderoll och se till att olika kategorier av byggnadsminnen säkerställs. Ett långsiktigt mål bör vara att sektorn som helhet ska vara aktivare i urvalet av byggnadsminnen.

Uppföljningen och utvärderingen koncentreras på väckta frågor om byggnadsminnesförklaring, beslut om byggnadsminne och ändringar av byggnadsminnen samt förhållandet mellan byggnadsminnen och anslaget till kulturmiljövård (28:25).

Vi behandlar förslagen om uppföljning och utvärdering i den ordning som lagtexten anger.

Ärenden och beslut enligt 3 kap. KML fördelat på paragrafer



Totalt antal ärenden och beslut 2005: 552
Totalt antal ärenden och beslut 2006: 509

- Beslut om byggnadsminnen
- Skyddsbestämmelser
- Väckta frågor
- Förordnanden
- Anmälningsplikt
- Ersättning och inlösen
- Ändringar
- Jämkning och hävande
- Föreläggande
- Överklaganden
- Förhållandet beslut enligt 3 kap. KML och bidrag till kulturmiljövård

Beslut om byggnadsminnen enligt 3 kap. 1 § KML

Rutiner och processer

En byggnad som är synnerligen märklig genom sitt kulturhistoriska värde eller som ingår i ett kulturhistoriskt synnerligen märkligt bebyggelseområde får länsstyrelsen förklara för byggnadsminne. Bestämmelserna får även tillämpas på parker, trädgårdar och andra anläggningar av kulturhistoriskt värde. Antalet beslutade byggnadsminnen har successivt ökat, vilket framgår av tabellen som visar antalet nyinrättade byggnadsminnen i tioårsperioder från införandet av BML 1961 fram till utgången av 2006.

Period	Antalet nya byggnadsminnen	Procentuell andel av det totala beståndet
1960–69	184	9
1970–79	311	15
1980–89	503	25
1990–99	766	38
2000–06	274	13

Den kraftiga ökningen under 1990-talet förklaras delvis av att ett stort antal statliga byggnadsminnen övergick till att bli byggnadsminnen enligt KML i samband med bolagiseringen av statens fastighetsinnehav under framför allt första delen av 1990-talet. Det har uppskattats att antalet byggnader i riket som skulle kunna förklaras som byggnadsminne uppgår till mellan 3 000 och 5 000 objekt. Samtidigt har ifrågasatts om vissa av de byggnader som är förklarade som byggnadsminnen fortfarande uppfyller kraven för en sådan förklaring. Det finns vidare undersökningar som tyder på att de beslutade byggnadsminnena fortfarande har en överrepresentation av vissa kategorier av byggnader, såsom förindustrialismens högreståndsbebyggelse och bostadsbebyggelse i städerna, medan andra kategorier inte har uppmärksamats i samma utsträckning. Här finns av olika anledningar även stora skillnader mellan länen.

Många länsstyrelser använder den regionala kulturmil-

jöprofilen som urvalskriterium när de inrättar nya byggnadsminnen. Man försöker också att täcka in sådana kategorier som är underrepresenterade i det nuvarande beståndet byggnadsminnen, till exempel industrisamhällets kulturarv och efterkrigstidens byggnader. Flera länsstyrelser har också utarbetat, eller börjat utarbeta, olika former av policyprogram som vägledning i hanteringen av byggnadsminnen.

Kvalifikationsgränsen för ett byggnadsminne, begreppet ”synnerligen märkligt”, har emellanåt kritiserats för att vara missvisande och svårbegripligt, senast av utredningen *K-märkt. Förslag till förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse*, SOU 2004:94 (KBU-utredningen) i sitt slutbetänkande 2004. Tolkningen av begreppet är inte entydig över landet.

Vad ska följas upp?

Några av de mest centrala frågeställningarna är

- vilka kategorier av byggnadsminnen finns i landet?
- hur väl stämmer detta med vårt byggda kulturarv?
- är urvalet representativt för regionen och landet?
- vilka byggnadsminnen i beståndet är överrepresenterade och underrepresenterade?
- vilken roll spelar ägarna för tillkomsten och förvaltningen av ett byggnadsminne?
- hur pass tillgängliga är byggnadsminnena – för allmänhet, för funktionshindrade?

Analysera med utgångspunkt i de kulturgeografiska regionerna och kulturmiljövårdsprogrammen i de län som har sådana. Kulturlandskapsregioner finns inlagda i Riksantikvarieämbetets bebyggelseregister och är troligen det enda rikstäckande och jämförbara underlag som för närvarande är tillgängligt.

En följdfråga som bör diskuteras i detta sammanhang är om nuvarande kategoriindelning är relevant och funktionell och om det inte finns anledning att se över indelningen. Detta måste ske i en bred samverkan, då kategoriindelningen även används i Bebyggelseregistret och Källa.

Även förekomsten av dokumentation, vård- och underhållsplaner, tillsyn och frekvens av dialog med ägaren och förvaltaren borde följas upp på ett mer systematiskt sätt.

Årlig uppföljning

Samla statistik över nya byggnadsminnen med län, kategori och vilka typer av byggnader som ingår och stäm av mot de kulturlandskapsregioner som redovisas i bebyggelseregistret. Man kan också stämma av mot kulturvårdsprogram eller motsvarande i de fall länen har sådana. Den avgörande frågan är självfallet hur väl de nyinrättade byggnadsminnena speglar regionens bebyggelseutveckling.

Fördjupad uppföljning och utvärdering

Processen vid inrättandet av byggnadsminnen är relativt komplex och innehåller flera moment som bör utredas vi-

dare. Här redovisar vi några av de mest centrala frågorna som i första skede bör utredas vidare och utvärderas.

Förändringarna i lagstiftningen sedan 1942 års lag om kulturhistoriskt märkliga byggnader har inte fått några betydande återverkningar i tillämpningen. Varken möjligheten att besluta om byggnadsminnesförklaring mot ägarens vilja eller att förordna om anmälningsplikt har utnyttjats i någon större utsträckning. Även om det är eftersträvt att söka samförstånd vid byggnadsminnesförklaringar bör orsakerna till detta följas upp genom en enkät till länsstyrelserna.

Den mest självklara frågan i detta sammanhang bör vara att se över om det bestånd av byggnadsminnen som vi har i dag är representativt för landets bebyggelseutveckling och kulturarv. Frågor om överrepresentation och respektive underrepresentation av olika kategorier av byggnadsminnen bör redas ut. Är det över huvud taget möjligt att uppnå ett representativt urval? Dessa frågor bör analyseras med en nationell överblick, alla län behöver inte ha samma typer av byggnadsminnen.

Finns det inom sektorn behov av att utveckla eller ersätta begreppet ”synnerligen märklig”. Uppföljningen bör inriktas på hur begreppet tolkas av olika länsstyrelser genom en enkätstudie.

Skyddets innebörd och omfattning enligt 3 kap. 2 § KML

Rutiner och processer

Skyddsbestämmelserna ska ange dels på vilket sätt en byggnad eller anläggning ska vårdas och underhållas, dels i vilka avseenden den inte får ändras. Bestämmelserna kan också ange att ett område kring byggnaden eller byggnaderna ska hållas i sådant skick att byggnadsminnets utseende och karaktär inte förvanskas, Länsstyrelsen kan medge undantag från bestämmelserna om det finns särskilda skäl för det. Att det inte råder någon tvekan om vad skyddet omfattar är viktigt också med hänsyn till ägarens rätt till ersättning enligt 3 kap. 10 § KML. Ersättningsfrågan bör avgöras i samband med beslutet om byggnadsminnesförklaring och skyddsbestämmelser.

Motiveringen är utgångspunkten för skyddet. Den läggs också till grund för prövningen vid ett eventuellt överklagande av beslut om ändring av byggnadsminnet. Eftersom skyddsbestämmelserna inskränker ägarens möjligheter att disponera över sin egendom måste beslutet vara klart motiverat. Skyddet bör inte vara mer omfattande än vad som är oundgängligen nödvändigt för att det kulturhistoriska värdet ska bibehållas. När länsstyrelsen utformar skyddsbestämmelserna måste den ta hänsyn till byggnadens användning och ägarens skäligen önskemål.

Motiveringen är också nödvändig, dels för att man vid tillämpningen av skyddsbestämmelserna ska kunna förstå deras syfte, dels för att man i framtiden ska kunna bedöma om ändringar av byggnaden eller anläggningen kan tillåtas

utan att det kulturhistoriska värdet går förlorat. Motiveringen har också en pedagogisk uppgift att göra det tydligt för ägaren och andra varför byggnadsminnesförklaringen kommit till stånd och vilka värden byggnaden har.

Vad ska följas upp?

- Skyddsbestämmelsernas utformning i förhållande till motiveringen är en viktig fråga som bör ses över. Det finns både negativa och positiva sidor av denna frågeställning som kan belysas.
- Ingår hela den kulturhistoriskt värdefulla miljön i byggnadsminnet? Som exempel kan nämnas ekonomibyggnader på en gård, där man ibland kanske väljer att utesluta modernare ekonomibyggnader i den miljö som skyddas. En annan viktig fråga är att belysa varför inte alla byggnader och miljöer som historiskt sett hör samman i en miljö inte omfattas av en byggnadsminnesförklaring. Vilken inverkan har till exempel att en anläggning i dag har flera olika ägare?
- Är utformningen av skyddsbestämmelserna adekvata och tillräckliga för att säkerställa byggnadsminnet?
- Vilken betydelse har ägarens inställning för den slutliga utformningen av skyddsbestämmelserna?

Fördjupad uppföljning och utvärdering

Följ upp och utvärdera skyddsbestämmelserna för nyinrättade byggnadsminnen avseende utformning, motivering och relevans sett mot anläggningens kulturhistoriska värde. Hur stor andel av byggnadsminnena har äldre beslut med dåliga och ”omoderna” skyddsbestämmelser? Varför är det så sällan som länsstyrelserna justerar och ”moderniserar” äldre skyddsbestämmelser som i många fall otydliga och otillräckliga? Speglar skyddsbestämmelsernas tillkomsttid olika tiders syn på bevarande? Har synen på vad som är viktigt att skydda förändrats inom sektorn?

Skyddsbestämmelser bör givetvis meddelas enbart för de delar av en anläggning utgör det kulturhistoriska värdet. Ingår hela den kulturhistoriskt värdefulla miljön i byggnadsminnet? Om inte, vad är anledningen?

I det sammanhanget finns även behov av att se över hur begreppet skyddsområde används i besluten. Är skyddsområde liktydigt med det område som utgör själva byggnadsminnet eller är det ett område av lägre dignitet som tillkommit för att skydda byggnadsminnet?

Samförstånd med ägaren enligt 3 kap. 3 § KML

Rutiner och processer

Skyddsbestämmelserna ska så långt möjligt utformas i samförstånd med byggnadsminnets ägare och ägare till kringliggande markområde. Riksantikvarieämbetet bedömer att förslag till skyddsbestämmelser mycket sällan kommuniceras med sakägare i kringliggande markområden.

Vad ska följas upp?

Det är viktigt att följa upp fastighetsägarnas påverkan på den slutliga utformningen av skyddsbestämmelserna.

Fördjupad uppföljning och utvärdering

Vilken betydelse har ägarens inställning för den slutliga utformningen av skyddsbestämmelserna? Det finns även andra frågor i detta program som berör fastighetsägarnas inställning till och agerande i byggnadsminnesprocessen och dessa är det bra att samla i en större undersökning.

Orsakerna till att det sällan diskuteras i vilken omfattning kommunikation sker med sakägare till kringliggande markområden bör redas ut.

Väckta frågor enligt 3 kap. 4 § KML

Rutiner och processer

Var och en kan väcka en fråga om att en byggnad bör byggnadsminnesförklaras och länsstyrelsen kan på eget initiativ väcka fråga. Rätten för alla att väcka fråga har kritiserats av både Kulturarvsutredningen (SOU 1996:128) och Kulturbeybyggelseutredningen (SOU 2004:94) för att den skapar en orimlig arbetsbörda för länsstyrelserna. Länsstyrelsen ska underrätta lantmäterimyndigheten när en fråga väckts för en fastighet. Antalet anmälningar till lantmäterimyndigheterna har under senare år varit cirka 120 årligen. Av dessa är cirka 75 procent initierade av allmänheten.

Som tillsynsmyndighet bör länsstyrelsen bilda sig en uppfattning om vilka byggnader och anläggningar i länet som kan komma ifråga som byggnadsminnen. I regionala kulturmiljöprogram eller andra strategier kommer detta ofta till uttryck.

Vad ska följas upp?

Följ upp antalet väckta frågor, fördelade på län och kategori. Vem tar initiativ till att väcka frågan? Finns det något samband eller tydlig tendens mellan vem som väcker frågan och avgörandet om det blir byggnadsminne eller inte?

Vilka motiv för byggnadsminnesförklaring återopas? Är anläggningen hotad av rivning eller omfattande ombyggnad? Har fastighetsägaren erhållit bidrag för upprustningsarbeten med villkor att godta en byggnadsminnesförklaring? Saknas motiv i ansökan?

Leder den väckta frågan till beslut om byggnadsminnesförklaring eller avslag? Hur lång är handläggningstiden?

Följ upp avslag på väckta frågor? Hur stor betydelse har exempelvis ägarens inställning till en byggnadsminnesförklaring?

Följ upp potentiellt väckta frågor hos länsstyrelserna som ingår i KMV-program eller motsvarande med avseende på länens respektive kulturmiljöprofil och tidigare byggnadsminnes kategorier. Det kan ge en bild på nationell nivå av behovet av nya byggnadsminnen för att spegla det som är karaktäristiskt och unikt.

Årlig uppföljning

För statistik länsvis över antalet väckta frågor med uppgifter om vem som väcker fråga, motivet eller andra bakomliggande omständigheter samt hur många väckta frågor som leder fram till beslut. Följ även upp avslag på väckta frågor årsvis.

Fördjupad uppföljning och utvärdering

Se över förhållandet mellan väckta frågor och underlag som KMV-program och liknande. Finns det inofficiella bevakningslistor hos länsstyrelserna? För att få en uppfattning om antalet och vilka objekt det handlar om måste vi kontakta respektive länsstyrelse med enkät eller dylikt. En uppföljning av dessa potentiellt väckta frågor är därför ett stort arbete och det finns knappast möjlighet att göra detta varje år i varje enskilt län.

Interimistiskt förbud enligt 3 kap. 5 § KML

Rutiner och processer

När en fråga väckts får länsstyrelsen interimistiskt förordna om förbud mot ändringar. Förbudet får gälla i sex månader och kan förlängas om det finns synnerliga skäl. Förbudet kan medföra att ägaren får ersättning. Några enstaka beslut om interimistiskt förbud fattas årligen och de flesta av dessa förlängs. Möjligheten att fatta interimistiska beslut används mycket olika i länen.

Årlig uppföljning

Ta fram statistik över antal ärenden per län, omfattning, motiv, eventuell ersättning och hur den väckta frågan avgörs genom byggnadsminnesförklaring eller avslag.

Fördjupad uppföljning och utvärdering

Fick de interimistiska besluten önskad effekt?

Förordnanden (anmälningsplikt) enligt 3 kap. 6 § KML

Rutiner och processer

Bestämmelsen om anmälningsplikt infördes i KML med tanken att länsstyrelsen borde göra särskilda inventeringar som underlag för hanteringen av byggnadsminnesärendena, inte minst för prioriteringen av ekonomiska stödinsatser. Bestämmelsen ändrades 2000, tidigare kunde anmälningsplikt inte beslutas om fråga väckts för ett objekt. Trots detta har lagparagrafen fått mycket begränsad användning, endast några enstaka anmälningar förekommer årligen. Enligt de uppgifter som länsstyrelserna lämnade i sina enkätsvar till KBU-utredningen 2003 har under perioden 1998–2002 endast tio beslut meddelats om anmälningsplikt. Men av följdsvaren att döma vill länsstyrelserna att använda sig av paragrafen i större utsträckning i framtiden.

Årlig uppföljning

Ta fram statistik över antal ärenden per län, omfattning, motiv och upphävande av anmälningsplikten.

Fördjupad uppföljning och utvärdering

Studera vilken effekt anmälningsplikten har fått på besluten.

Intressant är också att analysera varför denna möjlighet i KML så sällan används. Frågeställningen har även samband med interimistiskt förbud enligt 3 kap. 5 § och väckta och potentiellt väckta frågor, det vill säga processen innan ett byggnadsminnesärende avgörs, antingen i form av avslag eller beslut om byggnadsminne.

Förklaring att statligt byggnadsminne övergått enligt 3 kap. 7 § KML

Rutiner och processer

Om ett statligt byggnadsminne har övergått till att bli byggnadsminne enligt KML ska länsstyrelsen utfärda en förklaring om detta. Bestämmelsen har mer funktion som upplysning och ingen väsentlig betydelse. Men övergången ska liksom nya byggnadsminnen antecknas i fastighetsregistret. Under 1990-talet utfärdades förklaring av ett stort antal statliga byggnadsminnen som övergick till att bli byggnadsminnen enligt KML i samband med bolagiseringen av statens fastighetsinnehav. Den senaste i raden av dessa var bolagiseringen av SJ:s fastighetsinnehav 2001. Ändå saknas fortfarande förklaring för nära 50 statliga byggnadsminnen som övergått.

Årlig uppföljning

Ta fram statistik över, antal övergångar per län och om förklaring skett eller inte. Följ även upp om förklaringar skett av byggnadsminnen som redan övergått.

Ersättning och inlösen enligt 3 kap. 10 § KML

Rutiner och processer

Fastighetsägare till byggnadsminnen kan få rätt till ersättning om skyddsbestämmelserna hindrar rivning av en byggnad och skadan är betydande i förhållande till värdet på den del av fastigheten som är berörd eller om skyddsbestämmelserna på något annat sätt innebär att en pågående markanvändning avsevärt försvåras. Om ägaren begär ersättning ska länsstyrelsen i första hand försöka få till en frivillig uppgörelse om ersättningens storlek. Om detta misslyckas får frågan avgöras i fastighetsdomstol. Något avgörande om ersättning har inte skett i fastighetsdomstol, men genom uppgörelser utanför domstol har ersättning betalats ut i flera fall. Det högsta beloppet är fem miljoner kronor för före detta flyghangaren vid Lindarängen i Stockholm.

Att ersättning inte betalas oftare i byggnadsminnesärenden kan till viss del förklaras av att ägaren i stället får

bidrag (anslaget 28:25). En annan förklaring är troligen att länsstyrelserna ofta avstår från att genomföra en byggnadsminnesförklaring om ägaren framställer välgrundade ersättningskrav.

Om skyddsbestämmelserna innebär att synnerligt men uppkommer vid användningen av fastigheten är staten skyldig att lösa in den om ägaren så begär. Inlösen har sedan möjligheten infördes i KML bara skett i ett enda fall – länsfängelset i Gävle – som efter inlösen av Riksantikvarieämbetet har överförts till Statens fastighetsverk.

Årlig uppföljning

Ta fram statistik över antalet ärenden, ersättningens storlek och motivering i besluten. Uppgifterna finns i Källa och läggs in i beslutsregistret/handläggargstödet.

Fördjupad uppföljning och utvärdering

Analysera och kommentera de fall där ersättningar betalats och lyft fram erfarenheter från dessa processer, positiva som negativa. Processen kring inlösen av länsfängelset i Gävle bör särskilt studeras. Arbeta tillsammans med alla inblandade parter för att få en så bred genomlysning som möjligt. Ärendet var komplicerat på flera olika nivåer och en analys borde därför ge mycket lärdom för eventuellt kommande liknande ärenden.

Ändringar enligt 3 kap. 14 § KML

Rutiner och processer

Länsstyrelsen får om det finns särskilda skäl lämna tillstånd till ändring av ett byggnadsminne i strid mot skyddsbestämmelserna enligt 3 kap. 14 § KML. Skäligen villkor får ställas om utförande av ändringen och om dokumentation. Det är vanligt med beslut om ändring av byggnadsminnen, för 2005 har Riksantikvarieämbetet registrerat 294 beslut om ändring. I genomsnitt ändrades därmed drygt vart tionde byggnadsminne under året. Att en så förhållandevis stor andel av landets mest kulturhistoriskt värdefulla byggnader ändras årligen beror troligen på att skyddsbestämmelserna kräver tillstånd även för små ändringar. Länsstyrelserna är beredda att tillmötesgå ägarnas önskemål om ändringar för att byggnadsminnet får en användning som i sin tur garanterar ett längre bevarande.

Vad ska följas upp?

Der här är några centrala frågor om ändring av byggnadsminnen:

- Har byggnadsminnena förändrats i så stor grad att det kulturhistoriska värdet påverkats negativt?
- Vilka kategorier av byggnadsminnen förändras mest?
- I vilka län ändras flest byggnadsminnen i förhållande till det totala antalet? Finns här stora skillnader mellan exempelvis stortstadsområden och glesbygd?
- Sker det mer förändringar i nyinrättade byggnadsminnen eller tvärtom?

- Sker det mer förändringar i de byggnadsminnen som numera har en annan användning än den ursprungliga? Finns det skillnader mellan privat och offentlig miljö? Sker det mer förändringar i mer publika miljöer?
- Hur stor vikt läggs vid ägarens önskemål om förändringar gentemot kulturhistoriska hänsyn?
- Finns det olika praxis i olika län för tillstånd till ändringar och avslag på ansökningar? Hur tolkar länsstyrelserna begreppet ”särskilda skäl”.
- Hur ofta sker förändringar där ökad tillgänglighet åberopas som särskilda skäl?
- Skrivs beslut för icke tillståndspliktiga åtgärder för att säkerställa att antikvarisk kontroll sker av dessa arbeten? Skulle detta i så fall ordnas på annat sätt?
- Varför tar de inblandade aktörerna i så stor omfattning tillstånd till ändringar för givet, i många fall redan när ett byggnadsminne inrättas?

Årlig uppföljning

Ta fram statistik över antalet ärenden och åtgärder. Granska besluten med avseende på län, kategori, typ av åtgärd, skälet till åtgärden och villkoren. Följ även upp avslagsbeslut på samma sätt.

Fördjupad uppföljning och utvärdering

Vilka positiva respektive negativa aspekter finns det på förändringar av byggnadsminnen? Kan förändringen vara både positiv och negativ? Det finns en dualism här som kan vara intressant och behövlig att se närmare på. Som exempel kan nämnas åtgärder för att förbättra tillgängligheten för funktionshindrade eller återställande av en byggnad eller byggnadsdel som kräver beslut eftersom det är en ändring jämfört med hur byggnaden eller anläggningen såg ut vid byggnadsminnesförklaringen.

Det finns även olika bedömningar i länen av de särskilda skäl som föranleder en ansökan.

Att ett byggnadsminne har en lämplig användning ses ofta som en garanti för att det ska kunna bestå, helst också med en viss ekonomisk bärkraft. Det är en svår balansgång att se hur omfattande ändringar som ett byggnadsminne tål innan det kulturhistoriska värdet minskas alltför kraftigt. Byggnadsminnenas användning och utnyttjande bör därför även följas upp för att sektorn ska få riktlinjer som kan vara till hjälp vid bedömningen av ändringsförslag.

Jämkning och hävande enligt 3 kap. 15 § KML

Rutiner och processer

Länsstyrelsen får jämka skyddsbestämmelser eller häva ett byggnadsminne om bibehållandet av det medför hinder eller olägenhet som inte står i rimligt förhållande till dess betydelse. En byggnadsminnesförklaring som framstår som ändamålslös får också hävas. Regeringen får också jämka skyddsbestämmelser eller häva en byggnadsminnesför-

klaring när det är fråga om expropriering. Men hittills har inget byggnadsminne jämkats eller hävts av regeringen. Sedan BML infördes 1961 har 19 byggnadsminnen hävts, de flesta är statliga byggnadsminnen som övergått till byggnadsminnen enligt KML. I övrigt rör det sig nästan uteslutande om byggnader som brunnit ned.

Det är ovanligt med jämkning av skyddsbestämmelser, endast några enstaka exempel finns.

Årlig uppföljning

Ta fram statistik över antal ärenden per län, omfattningen och motiven för jämkning och hävande.

Fördjupad uppföljning och utvärdering

På sikt borde vi göra en fördjupad analys av byggnadsminnenas kulturhistoriska värde och status, som även visar på skillnader mellan olika län. Finns det behov av att häva byggnadsminnen som i dag inte innehåller de kulturhistoriska värden man bedömde att de hade vid inrättandet? Det finns många exempel på olika kategorier av oskyddade byggnader eller anläggningar som är bättre bevarade och mer intressanta ur kulturhistorisk synpunkt än jämförbara byggnadsminnen. Är det möjligt att en strategi eller policy för byggnadsminnen även innehåller förslag på att häva byggnadsminnen eller jämka skyddsbestämmelser? På vilka grunder byggnadsminnen hävs är också en angelägen utvärderingsfråga.

Vilka effekter får en hävning av ett byggnadsminne? Studera ett antal nya hävningar utifrån de olika inblandade parternas perspektiv för att se över om effekten blev den avsedda.

Föreläggande enligt 3 kap. 16 § KML

Rutiner och processer

Om ägaren till ett byggnadsminne försummar sina åligganden enligt skyddsbestämmelserna får länsstyrelsen förelägga ägaren att inom en viss tid vidta nödvändiga åtgärder eller rättelser. Förelägganden har utfärdades i några enstaka fall under årens lopp. Inte sällan har frågan om efterstätt underhåll av ett byggnadsminne kunnat lösas genom att ägaren fått bidrag. Det förekommer även i enstaka fall att länsstyrelsen informerat fastighetsägaren om att ett föreläggande kan bli aktuellt om inte hon eller han bevarar byggnadsminnet. Oftast får problemet då en lösning utan att ett beslut om föreläggande behöver fattas. Länsstyrelsen får även förelägga ägare att återställa ändringar som skett mot skyddsbestämmelserna. Även här är antalet ärenden litet och det är svårt att dra några generella slutsatser.

Vad ska följas upp?

Vilken effekt har ett föreläggande i det enskilda fallet?

Årlig uppföljning

Ta fram statistik över antalet ärenden per län, omfattningen, motiven och villkoren.

Fördjupad uppföljning och utvärdering

Då möjligheten att förelägga en fastighetsägare att vidta rättelse eller nödvändiga åtgärder för att bibehålla ett byggnadsminne så sällan nyttjas finns det anledning att i samverkan med vissa länsstyrelser mer ingående se över orsakerna till detta. Fördelar och nackdelar med lagparagrafen bör diskuteras och analyseras. Erfarenheter från de län som förelagt fastighetsägare bör samlas in samtidigt som orsakerna till att möjligheten så sällan används i andra län utreds vidare.

Straffansvar enligt 3 kap. 18 § KML

Rutiner och processer

Riksantikvarieämbetet känner inte till att något åtal väckts för överträdelse av bestämmelserna i 3 kap. KML. En anmälan om misstanke om brott mot 3 kap. KML har inlämnats till åklagare under 2007.

Överklagande av beslut enligt 3 kap. 19 § KML

Rutiner och processer

Beslut enligt 3 kap. KML kan överklagas hos länsrätten. Beslut att inte förklara en anläggning för byggnadsminne kan endast överklagas av Riksantikvarieämbetet. Denna ordning motiveras med att sektorns knappa resurser inte onödigtvis ska tas i anspråk för processer i domstol. Antalet överklaganden av beslut enligt 3 kap. KML är förhållandevis litet, men en viss tendens finns att det ökat under senare år. Det finns även ett mönster att vissa län har många överklaganden, medan andra inte har några alls. Riksantikvarieämbetet medverkar i de flesta fall som remissinstans till domstolarna. Utfallet av överklagandena belyser hur stark kulturmiljövårdens speciallagstiftning är vid rättslig prövning. Det blir en mätare på hur väl förankrad tillämpningen av KML är i samhället.

Vad ska följas upp?

Varför överklagas det, vem är det som överklagar, vilken typ av ärenden överklagas, vad blir det för dom och utfall i olika instanser.

Årlig uppföljning

Ta fram statistik på antalet ärenden, överklagande part, orsak till överklagandet, utfallet i de olika rättsliga instanserna.

Fördjupad uppföljning och utvärdering

Fördjupade studier av enskilda ärenden kan belysa hur stark lagstiftningen är. Intressant är att även belysa de fall då tillstånd enligt plan och bygglagen meddelats för åtgärder

som inte godkänts av länsstyrelserna med stöd av KML. En genomgång av domskälen och utfallet av dessa domar bör ge nyttiga erfarenheter för tillämpningen av lagstiftningen. Vilken vikt kan läggas vid Riksantikvarieämbetets medverkan i överklagandeprocessen? En sådan fördjupad studie kan samordnas för 2–4 kap. KML.

Analysera och kommentera strategiskt viktiga ärenden inom olika områden för att sprida kunskap om rättspraxis till hela sektorn.

Förhållandet mellan beslut enligt 3 kap. KML och bidrag till kulturmiljövård

Rutiner och processer

Enligt förordningen (1993:379) om bidrag till kulturmiljövård kan bidrag för kulturhistoriskt motiverade överkostnader. Till vård av byggnadsminnen kan bidrag lämnas med högst 90 procent av de godkända motiverade överkostnaderna. En förbättrad uppföljning av hur anslaget används finns i Riksantikvarieämbetets nya ekonomisystem Källa. Uppföljningen av bidragsmedlen samordnas med andra arbetslag inom avdelningen.

Vad ska följas upp?

Kopplingar mellan beslut enligt 3 kap. KML och bidrag och ersättningar enligt bidragsförordningen. Fattas det även tillståndsbeslut enligt 3 kap. KML för byggnadsminnen som får bidrag?

Fördjupad uppföljning och utvärdering

Gör fördjupade analyser av de olika kategorier som får stöd och undersök om det förekommer snedfördelning så att vissa kategorier av byggnadsminnen får mer bidrag än andra. Följ även upp avslag på ansökningar av samma skäl.

Intressant är också att mäta den nytta och effektivitet som bidragsmedlen har och vad som händer med de objekt som inte fick bidrag. I vilken omfattning har kulturhistoriska värden gått förlorade? Eller har dessa objekt tagits om hand lika väl utan bidrag? Dessa senare frågor tangerar endast tillämpningen av KML, men är viktiga i sammanhanget.

4 kap. KML – kyrkliga kulturminnen

I 4 kap. KML regleras skyddet för kulturhistoriska värden i kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser. Lagstiftningen innebär att kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser tillkomna före utgången av 1939 inte på något väsentligt sätt får ändras utan tillstånd av länsstyrelsen.

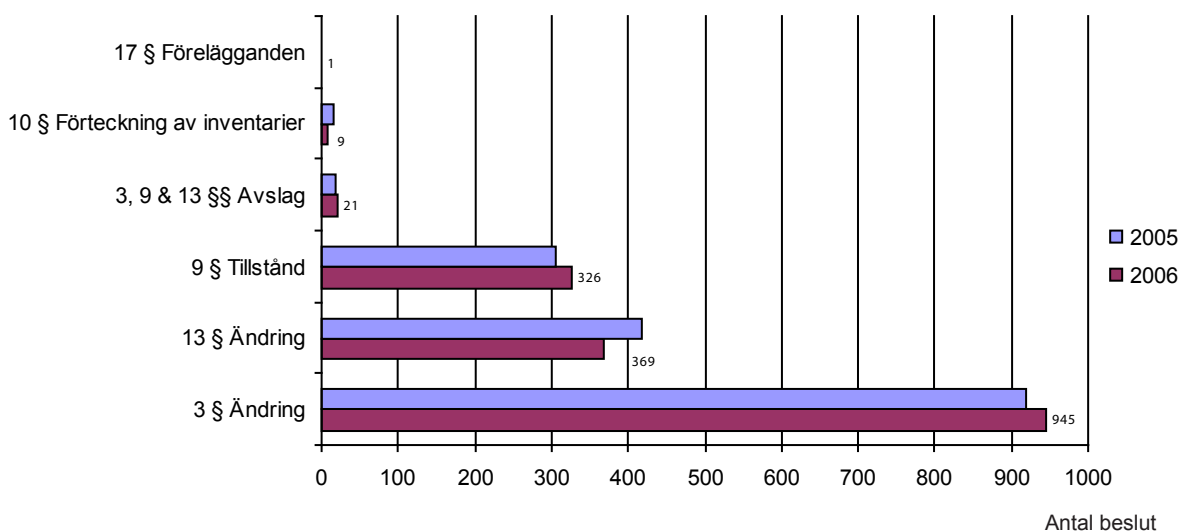
Efter beslut av Riksantikvarieämbetet kan även en kyrkobyggnad eller en kyrkotomt som har tillkommit efter 1940 och som är märklig genom sitt kulturhistoriska värde omfattas av det generella skyddet. Kyrkobyggnader som omfattas av lagen är de som före den 1 januari 2000 har invigts för Svenska kyrkans gudstjänst och den 1 januari 2000 ägdes eller förvaltades av Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar.

ändring av byggnader, murar, portaler eller andra fasta anordningar på tomten.

- Kyrkliga inventarier av kulturhistoriskt värde som hör till en kyrkobyggnad eller en annan kyrklig byggnad, kyrkotomt eller begravningsplats ska förvaras och vårdas väl.
- Begravningsplatserna ska vårdas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas eller förvanskas och tillstånd från länsstyrelsen krävs för att utvidga eller på något annat sätt väsentligen ändra begravningsplatsen.

Vi behandlar här förslagen om uppföljning i den ordning som de olika områdena framgår av lagtexten.

Beslut enligt 4 kap. KML fördelade på paragrafer



Totalt antal beslut 2005: 1 682

Totalt antal beslut 2006: 1 671

- För kyrkobyggnader krävs alltid tillstånd för rivning, flyttning eller ombyggnad liksom för ingrepp i eller ändring av dess exteriör och interiör med dess fasta inredning och konstnärliga utsmyckning samt förändring av dess färgsättning.
- För en kyrkotomt krävs alltid tillstånd för utvidgning av tomten samt för uppförande eller väsentlig

- Ändring av kyrkobyggnader eller dess fasta inredning och konstnärliga utsmyckning
- Utvidgning av kyrkotomter
- Ändring av fasta anordningar på kyrkotomt
- Avyttra kyrkliga inventarier
- Avföra från förteckningen
- Reparera eller ändra kyrkliga inventarier

- Flytta kyrkliga inventarier
- Utvidgning av begravningsplatser
- Väsentlig ändring av begravningsplatser
- Uppföra ny byggnad eller fast anordning på begravningsplatser
- Riva byggnad eller fast anordning på begravningsplatser
- Väsentligt ändra befintlig byggnad eller fast anordning på begravningsplatser

Kyrkobyggnader och kyrkotomter enligt 4 kap. 3 § KML – väsentlig ändring, ingrepp, utvidgning och uppförande

Rutiner och processer

Ägaren till kyrkobyggnaden eller kyrkotomten ansöker hos länsstyrelsen om den åtgärd som planeras. Länsstyrelsen ger tillstånd till åtgärden eller avslår. En kopia på länsstyrelsens beslut skickas till Riksantikvarieämbetet. Riksantikvarieämbetet och den som söker tillstånd kan överklaga länsstyrelsens beslut hos en allmän förvaltningsdomstol.

Vad ska följas upp?

Kyrkobyggnader: Rivning, flyttning, ombyggnad, ingrepp i kyrkans exteriör, väsentlig ändring av kyrkans exteriör, ingrepp i kyrkans interiör, väsentlig ändring av kyrkans interiör, ingrepp i kyrkans fasta inredning, väsentlig ändring av kyrkans fasta inredning, ingrepp i kyrkans konstnärliga utsmyckning, väsentlig ändring av kyrkans konstnärliga utsmyckning, väsentlig ändring av kyrkans färgsättning.

Kyrkotomter: Utvidgning av kyrkotomt, uppförande av byggnad, uppförande av murar, uppförande av portaler, uppförande av andra fasta anordningar på tomten. Väsentlig ändring av byggnader, väsentlig ändring av murar, väsentlig ändring av portaler, väsentlig ändring av andra fasta anordningar på tomten.

Villkor för tillståndet: Hur ändringen ska utföras, och den dokumentation som behövs.

Årlig uppföljning

Följ upp antalet beslut i varje län som omfattar åtgärder enligt 4 kap. 3 § KML. Statistikunderlag hämtas från ett beslutsregister/handläggarstöd. Ta fram statistik över antalet ärenden och åtgärder. Granska besluten med avseende på län, kategori, typ av åtgärd, skälet till åtgärden och villkoren. Följ även upp avslagsbeslut på samma sätt. Analysera data från detta i förhållande till lagtexten och fånga trender och tendenser, omvärldspåverkan och /bevakning, överinseende och lagtillämpning.

Fördjupad uppföljning och utvärdering

Skilnader och likheter i tillämpningen av lagen mellan länen på kort och lång sikt. Konsekvenserna av tillämpning-

en av lagen för kyrkobyggnader och kyrkotomter på kort och lång sikt. Följ länsstyrelsernas tillsyn.

Inventarieförteckning enligt 4 kap. 7 § KML

Rutiner och processer

Alla församlingar ska föra en förteckning över kulturhistoriskt värdefulla inventarier och församling ska utse två personer som har ansvar för detta. Församlingen ska anmäla till länsstyrelsen vilka två personer som har utsetts.

Vad ska följas upp?

Församlingar med inventarieförteckningar: Hur många församlingar i länet har en inventarieförteckning? Anges det i förteckningen om ett föremål ägs eller förvaltas av någon annan än församlingen, anges i förteckningen om föremålet förvaras på någon annan plats än i kyrkan?

Fördjupad uppföljning och utvärdering

Enkät till länsstyrelserna om församlingarna anmäler vem som har ansvaret för inventarieförteckningarna. Hur många församlingar har anmält vilka två personer som har utsetts? Anmäler församlingarna när nya personer har utsetts? Har länsstyrelsen en aktuell förteckning över vilka personer det är?

Kontroll av inventarieförteckningen 4 kap. 8 § KML

Rutiner och processer

Stiftet ska vart sjätte år kontrollera att alla föremål i inventarieförteckningen finns kvar. Man ska också kontrollera vid byte av någon av de personer som har utsetts enligt 4 kap. 7 § KML. Efter varje kontroll ska en kopia av förteckningen skickas till länsstyrelsen.

Det är få sådana som har skickats till länsstyrelserna. Anledningen till detta anges vara att församlingarna är rädda för att kunskapen om vilka föremål som finns i kyrkorna därmed blir lätt tillgängliga för alla. På länsstyrelserna är inkomna handlingar allmänna och kan läsas av den som är intresserad. Svenska kyrkan har beslutat att hantera sina handlingar enligt samma offentlighetsprincip vilket innebär att inventarieförteckningarna är allmänna. Men mot detta kan anmärkas att på länsstyrelsen finns alla samlade. Förteckningar finns även på landsarkiven.

Vad ska följas upp?

Skickar stiftet en kopia av förteckningen efter kontrollerna? Hur ser innehållet i förteckningarna ut?

Fördjupad uppföljning och utvärdering

Skicka ut en enkät till länsstyrelserna om hur många förteckningar man får in och deras innehåll. Är alla inventarier enligt 6 § förtecknade? Framgår det om föremål ägs eller förvaltas av någon annan eller om det förvaras på en annan plats än i kyrkan?

Relationsändringen mellan kyrka och stat innebar nya roller och nya ansvar. Svenska kyrkan har i dag eget ansvar för sin verksamhet och att kyrkans kulturhistoriskt värdefulla inventarier förvaras och vårdas väl. Länsstyrelsen har tillsyn över kulturmiljövården i länet och Riksantikvarieämbetet har överinseende över kulturmiljövården i landet. Riksantikvarieämbetet arbetar med omvärldsbevakning för att se problemet i ett nationellt perspektiv och vilka åtgärder som kan göras. Myndigheten samlar in och för vidare de synpunkter som förs fram.

I våra kyrkor, museer och privata samlingar stjäls kulturföremål. Föremålen har ofta höga konstnärliga, historiska eller arkeologiska värden. Under de senaste åren har flera kyrkor haft inbrott då värdefulla föremål har tillgripits och få av dessa har kunnat återfås. Uppföljningen bör inriktas på att se i vilken omfattning detta sker. Samla statistik om stölder av kyrkliga inventarier och de polisanmälningar detta ger upphov till.

Samla in och utvärdera uppgifter om dokumentationen av inventarier och förteckningar utifrån förteckningarnas ålder, om de innehåller foton på inventarierna och om de är datoriserade.

Ändringar enligt 4 kap. 9 § KML – föremål i förteckningen

Rutiner och processer

Ansökningar om att avyttra, avföra från, reparera och ändra inventarier av kulturhistoriskt värde som är upptagna i förteckningen lämnas av församlingen till länsstyrelsen. Länsstyrelsen ger tillstånd till eller avslår ansökan och en kopia på beslutet skickas till Riksantikvarieämbetet. Riksantikvarieämbetet och den som ansöker kan överklaga länsstyrelsens beslut hos en allmän förvaltningsdomstol. Tillstånd krävs för alla typer av ändringar men inte för mer obetydliga reparationer. Men reparationerna får inte utföras så, att föremålets kulturhistoriska värde minskas.

Vad ska följas upp?

Kyrkliga inventarier: Tillstånd för att avyttra inventarier av kulturhistoriskt värde, tillstånd för att avföra inventarier av kulturhistoriskt värde från inventarieförteckningen, tillstånd för att reparera inventarier av kulturhistoriskt värde, tillstånd för att ändra inventarier av kulturhistoriskt värde, tillstånd för att flytta inventarier av kulturhistoriskt värde från den plats där de sedan gammalt hör hemma.

Villkor för tillstånd: Länsstyrelsen får ställa de villkor för tillståndet som är skäligen med hänsyn till de förhållanden som föranleder reparationen och ändringen. Villkoren får avse hur åtgärden ska utföras samt den dokumentation som behövs.

Årlig uppföljning

Ta fram statistik över antalet ärenden och åtgärderna. Granska besluten med avseende på län, kategori, typ av åtgärd, skälet till åtgärden och villkoren. Även avslag ska följas upp på samma sätt.

Fördjupad uppföljning och utvärdering

Undersök tillståndet hos de kulturhistoriskt värdefulla inventarierna på kort och lång sikt. Vilka metoder används vid reparation av föremål? En sådan undersökning bör göras i samverkan med Kulturmiljöövervakningen.) Hur många föremål ändras? Hur många föremål och vilken typ av föremål avyttras och av vilken anledning? Hur många föremål avförs från förteckningen och av vilken anledning?

Beslut enligt 4 kap. 10 § KML – besiktning av inventarier – skada, skydd, vård

Rutiner och processer

Länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet får besiktiga kyrkliga inventarier. Länsstyrelserna får också besluta att ett föremål ska tas upp i inventarieförteckningen. Länsstyrelserna får tills vidare ta hand om föremål om det finns allvarlig fara för att de skadas och vidta andra nödvändiga åtgärder för att skydda eller vårda föremål.

Vad ska följas upp?

Besiktar länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet kyrkliga inventarier? Varför länsstyrelsen fattar beslut om att ett föremål ska tas upp i förteckningen eller tas om hand vid fara för skada, för skydd eller för vård? I vilken utsträckning samråder länsstyrelsen med stiftet och enskilda ägare till kyrkliga inventarier?

Årlig uppföljning

Sammanställ statistik över antalet ärenden per län, typ av inventarier, åtgärder och motiv för varje år för inventarier som ska tas upp i inventarieförteckningen, föremål som har tagits om hand för att de inte ska skadas, för att de ska skyddas eller för att de ska vårdas samt hur ofta samråd med stiftet och enskilda ägare sker.

Ändringar enligt 4 kap. 13 § KML – begravningsplatser

Rutiner och processer

Den 1 juli 1976 decentraliserades prövningen av ärenden om begravningsplatser med mera till länsstyrelserna. Ändringen i lagen om kulturminnen 1988 som trädde i kraft den 1 januari 1989 innebar att kyrkogårdsförvaltningar och kyrkoråd fick ett större ansvar för utformningen av våra begravningsplatser. Reglerna innebär att den statliga tillståndsprövningen begränsas till de kulturhistoriska intressena, medan prövningen i övrigt överlämnas till kom-

munerna som ska bedöma planering och bygglov för begravningsplatser. Länsstyrelsen har även tillståndsprövning enligt begravningslagen (1990:1144).

Tidigare genomförda uppföljningar

- Riksantikvarieämbetet har gett ut rapporten Sex år i kyrkorna 1994–1999.
- Länsstyrelsernas beslut under år 2004 har följts upp utifrån lydelsen i den inledande paragrafen i kulturminneslagen (KML).

Enligt 1 kap. 2 § KML har Riksantikvarieämbetet överinseende över kulturminnesvården i landet. Uppföljningen utgick från länsstyrelsernas beslut enligt 4 kap. 13 § KML.

Uppföljningen av länsstyrelsernas beslut visar att antalet ärenden och de åtgärder som besluten omfattar varierar mellan länen. I sex län utfördes arbeten på mellan fem och tio procent av länens begravningsplatser, i elva län har arbeten genomförts på mellan 13 och 20 procent och i tre län har arbeten utförts på 30 till 33 procent. Antalet beslutade ärenden visar att det finns skillnader mellan länen i antalet ärenden och för vilken typ av arbeten som tillstånd söks hos länsstyrelsen.

Vad ska följas upp?

Begravningsplatser: Tillstånd av länsstyrelsen för att utvidga en begravningsplats. Tillstånd från länsstyrelsen för att på något annat sätt väsentligt ändra en begravningsplats. Tillstånd från länsstyrelsen för att uppföra någon byggnad. Tillstånd från länsstyrelsen för att uppföra en fast anordning. Tillstånd från länsstyrelsen för att riva en byggnad. Tillstånd från länsstyrelsen för att väsentligt ändra en byggnad. Tillstånd från länsstyrelsen för att riva en fast anordning. Tillstånd från länsstyrelsen att väsentligt ändra en fast anordning.

Villkor för tillstånd: Länsstyrelsen får ställa de villkor för tillståndet som är skäligen med hänsyn till de förhållanden som föranleder ändringen. Villkoren får gälla hur ändringen ska utföras och den dokumentation som behövs.

Årlig uppföljning

Följ upp länens beslut med typ av åtgärd, skälet till den, villkor och formalia. Granska även avslagsbeslut.

Fördjupad uppföljning och utvärdering

Enkät till länsstyrelserna om tillsyn av begravningsplatser.

Beredskapsförberedelser enligt 4 kap. 15 a § KML

Rutiner och processer

Svenska kyrkan ska vidta de förberedelser som under höjd beredskap behövs för vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena. I 1954 års Haagkonvention finns ett

grundläggande dokument som kompletterades 1999. Inom Unesco finns också Blue Shield Organisation (den blå skölden är Haagkonventionens emblem) som på nationell och internationell nivå ska verka för skydd av kulturarvet.

Vad ska följas upp?

Har Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar vidtagit de beredskapsförberedelser som under höjd beredskap behövs för vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena?

Fördjupad uppföljning och utvärdering

Skicka en enkät till länsstyrelserna och Svenska kyrkan om i vilken utsträckning de har vidtagit beredskapsförberedelser.

Ersättning till Svenska kyrkan enligt 4 kap. 16 § KML

Rutiner och processer

Svenska kyrkan har rätt till viss ersättning av staten för kulturhistoriskt motiverade kostnader i samband med vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena. Svenska kyrkan fördelar ersättningen mellan stiftet och stiftet beslutar om fördelningen inom sitt område.

Riksantikvarieämbetet ska få tillfälle att yttra sig över fördelningen i landet och länsstyrelsen ska få tillfälle att yttra sig över fördelningen i länet. Enligt en överenskommelse mellan staten och Svenska kyrkan infaller den första kontrollstationen för kyrkoantikvarisk ersättning 2009.

Vad ska följas upp?

Har Riksantikvarieämbetet fått tillfälle att yttrat sig över fördelningen i landet och har länsstyrelsen fått tillfälle att yttra sig över fördelningen i länet?

Fördjupad uppföljning och utvärdering

Gör en enkät till Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna om fördelningen av ersättningen. Arbetslaget Uppföljning och utvärdering av kulturarvsbruk (UUK) preciserar Riksantikvarieämbetets uppgifter i samband med kontrollstationen genom att ta fram ett program som redovisar utgångspunkter, strategier och metodutveckling ur statens synvinkel inför ett sådant möjligt utvärderingsuppdrag.

Föreläggande enligt 4 kap. 17 § KML – ingripande för att åstadkomma rättelse

Rutiner och processer

Länsstyrelsen får förelägga den som är ansvarig för förvaltningen av ett kyrkligt kulturminne att vidta rättelse eller avbryta pågående åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av föreskrifter och beslut enligt detta kapitel. Ett sådant föreläggande får förenas med vite. I de fall som avses i första

stycket får länsstyrelsen i stället hos kronofogdemyndigheten begära särskild handräckning enligt lagen om betalningsföreläggande och handräckning mot den som ansvarar för förvaltningen av ett kyrkligt kulturminne.

Vad ska följas upp?

Har länsstyrelsen förelagt någon ansvarig för förvaltningen av ett kyrkligt kulturminne att vidta rättelse? Har länsstyrelsen förelagt någon ansvarig för förvaltningen av ett kyrkligt kulturminne att avbryta pågående åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av föreskrifter och beslut enligt detta kapitel? Har länsstyrelsen förenat förelägandet med vite? Har länsstyrelsen begärt särskild handräckning hos kronofogdemyndigheten enligt lagen om betalningsföreläggande och handräckning mot den som ansvarar för förvaltningen av ett kyrkligt kulturminne?

Årlig uppföljning

Sammanställ statistik om län, åtgärd, motiv och villkor från beslutsregistret/handläggarsstödet.

Fördjupad uppföljning och utvärdering

Enkät till länsstyrelserna och studie av ärenden om föreläggande.

Överklagande enligt 4 kap. 18 § KML

Rutiner och processer

Beslut som anges i 4 kap. 3, 4, 9, 10, 13 och 14 §§ samt 17 § första stycket KML får överklagas hos en allmän förvaltningsdomstol. Riksantikvarieämbetet får enbart kännedom om de ärenden där Riksantikvarieämbetet lämnar synpunkter eller när Riksantikvarieämbetet själv överklagar ett beslut eller en dom.

Vad ska följas upp?

Överklagande: Vilka beslut som anges i 3, 4, 9, 10, 13 och 14 §§ samt 17 § första stycket har överklagats hos allmän förvaltningsdomstol? Varför överklagas det, vem överklagar, vilken typ av ärenden överklagas och vad blir domen och utfallet i olika instanser.

Årlig uppföljning

Ta fram statistik på antalet ärenden, överklagande part, orsak och utfall i de olika rättsliga instanserna.

Fördjupad uppföljning och utvärdering

Fördjupade studier av enskilda ärenden kan belysa hur stark lagstiftningen är. En genomgång av domskälen och utfallet av dessa domar bör ge nyttiga erfarenheter för tillämpningen av lagstiftningen. Vilken vikt kan läggas vid Riksantikvarieämbetets medverkan i överklagandeprocessen? En sådan fördjupad studie kan samordnas för 2–4 kap. KML.

Analysera och kommentera strategiskt viktiga ärenden inom olika områden för att sprida kunskap om rättspraxis i hela sektorn.

Generellt för 2–4 kap. KML

Kopplade beslut

Rutiner och processer

I uppföljningen som helhet är det viktigt att fånga upp sådana beslut som innefattar flera kapitel av KML. Till exempel i samband med renovering och ombyggnad av en kyrka kan mindre arkeologiska undersökningar behöva genomföras. Beslutet i ett sådant fall omfattar både 2 kap. och 4 kap. KML.

Årlig uppföljning

Ta fram statistik över antalet kopplade beslut, vilken typ av ärenden och vilka paragrafer som berörs och vilka län som fattar besluten.

Formalia i beslut

Rutiner och processer

Att beslutens formalia är olika för de olika kapitlen i KML och skiljer sig mellan länen kan snabbt konstateras. Med tanke på rättssäkerhet och kvalitetssäkring bör kulturmiljösektorn, enligt Riksantikvarieämbetets mening, eftersträva en mer likartad behandling av besluten enligt KML. I flera fall finns det även anledning att fundera över eller ifrågasätta om beslut fattats med stöd av rätt paragraf. Vilket i sin tur kan peka på en svåröverskådlig, och kanske även i vissa delar ålderdomlig, lagstiftning.

Årlig uppföljning

För statistik över fördelningen mellan länen av detta:

- Hur många ärenden?
- Finns redogörelse för ärendet?
- Vilka underlag i form av handlingar, underhållsplaner och besiktningar fattas beslut på?
- Vilka motiveringar används?
- Finns det någon hänvisning till annan lagstiftning (i de fall det krävs)?
- Vilka övriga kommentarer och upplysningar anges i besluten?
- Fattas det beslut i efterhand?

Fördjupad uppföljning och utvärdering

Finns det skillnader mellan förslag i Riksantikvarieämbetets allmänna råd och utformningen av besluten?

Vad beror skillnaderna mellan länen i beslutens disposition på?

5 kap. KML – skydd mot utförsel av vissa äldre kulturföremål

Skyddet för kulturföremål mot utförsel och export till andra länder inom EU och till tredje land regleras i 5 kap. KML, KMF och i rådets förordning nr 3911/92 (EEG) om export av kulturföremål. Förordningen blev giltig i Sverige i samband med att Sverige blev medlem i EG. Tillstånd till utförsel/export av kulturföremål prövas av Kungliga biblioteket, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Nationalmuseum och Stiftelsen Nordiska museet som är tillståndsmyndigheter.

Den nuvarande lagstiftningen för kulturföremål är i stort tillkommen före Sveriges inträde i EU. Grunden för den svenska lagstiftningen på området är kulturarvsbegreppet, inte det i EU frekventa ”national goods”. Den värde-mässiga grund vi av ålder använt oss av i Sverige förutsätter existensen av en historisk kontext vid sidan av de strikt objektsbundna egenskaperna. Den unika situation som har rått i Sverige med avsaknad av krig och våldsamma politiska förändringar har varit en viktig grund för bevarande av kulturföremål. Dessutom har fideikommissen haft betydelse för sammanhållningen av hela samlingar och kulturmiljöer.

Det finns en klar bild av hur handeln med kulturföremål och antikviteter fungerar. Även om den allmänna karaktären kan fluktuera påverkas handeln ständigt av fem viktiga aspekter:

- 1) kunskap och intresse
- 2) modetrender
- 3) tillgång på originalföremål
- 4) köpkraften i landet
- 5) valutakurserna.

Sverige har under lång tid varit ett råvaruland för att tillgoda både den europeiska kontinenten och USA med kulturföremål. Genom ett torrt och kallt klimat, sparsamhet samt avsaknad av krig under lång tid har ett stort antal äldre föremål bevarats. Detta har lett till att Sverige har många välbevarade föremål till ett ur internationellt perspektiv lågt pris.

Förslagen om uppföljning behandlas enligt innehållet i lagtexten.

- Hur många föremål enligt KMF söks det utförseltillstånd för?
- Hur ofta begär tillståndsmyndigheten att ägare ska ställa föremålet till myndighetens förfogande för granskning?
- Hur många ansökningar om utförsel får avslag?

- Hur många tillstånd utfärdas för att ägaren flyttar utomlands?
- Hur många ansökningar rör mer än en tillståndsmyndighet?
- Hur många beslut om avslag har överklagats?
- Hur ofta har medgivande av regeringen krävts?
- Hur många gånger har ansvar för fråga om smugglingsbrott utretts?

Bakgrund

Tillståndsmyndigheterna Kungl. biblioteket, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde eller och Stiftelsen Nordiska museet är de myndigheter som beslutar om tillstånd till utförsel och export av vissa äldre kulturföremål enligt KML, KMF och rådets förordning 3911/92.

Skyddet för kulturföremål mot export till tredje land

Skyddet av kulturföremål inom EU regleras i *Rådets förordning (EEG) nr 3911/92 av den 9 december 1992 om export av kulturföremål*. Rådets förordning blev giltig i Sverige samband med att Sverige blev medlem i EU. Bestämmelser kring detta finns i 5 kap. KML och i KMF. I bestämmelserna delas föremålen in i olika kategorier och utifrån ålder och värde. Syftet med bestämmelserna är att skydda det europeiska kulturarvet mot utarmning. När tillståndsmyndigheten bedömer om ett föremål ska behållas i landet görs detta utifrån föremålets betydelse som kulturhistoriskt värdefullt föremål ur ett nationellt perspektiv. Föremål kan vara betydelsefulla om de är unika i sitt slag, eller om de är representativa exempel på äldre tiders kultur. I bedömningen kan också ingå konstnärliga, vetenskapliga och historiska synpunkter.

Granskning av föremål enligt 5 kap. 9 § KML

Rutiner och processer

Ansökningarna lämnas till Riksantikvarieämbetet som registrerar dem och skickar till rätt tillståndsmyndighet. Det är typen av föremål som avgör vilken av tillståndsmyndigheterna som är behörig att pröva en ansökning.

Tillståndsmyndigheterna kan begära att få granska föremål som tillståndsansökan avser.

Vad ska följas upp?

Hur många gånger har tillståndsmyndigheterna begärt att få granska föremål och vilka tillståndsmyndigheter har begärt detta?

Fördjupad uppföljning och utvärdering

Enkät till tillståndsmyndigheterna och centralmuseerna som belyser hanteringen av utförsel- och exportfrågor.

Tillstånd till utförsel enligt 5 kap. 10 § KML – ansökan omfattar alla föremål enligt KML

Rutiner och processer

Tillstånd till utförsel ska ges om föremålet inte har stor betydelse för det nationella kulturarvet. Ansökan skickas till Riksantikvarieämbetet som registrerar ansökan och därefter fördelas den vidare till respektive tillståndsmyndighet.

Vad ska följas upp?

Hur många utförselärenden enligt KML och hur många exportärenden enligt rådets förordning 3911/92 har fått tillstånd respektive avslag av tillståndsmyndigheterna?

Årlig uppföljning

Sammanställ statistik från Riksantikvarieämbetets utförselregister om antalet ansökningar.

Tillstånd till utförsel enligt 5 kap. 11 § KML – föremål som har nationell betydelse

Rutiner och processer

Även om ett föremål har stor betydelse för det nationella kulturarvet ska tillstånd till utförsel ges om

1. ägaren flyttar från Sverige för att bosätta sig i ett annat land
2. föremålet genom arv, testamente eller bodelning har förvärvats av en enskild person som är bosatt i annat land
3. föremålet förs ut ur landet av en offentlig institution här i landet eller en institution som får bidrag av stat, kommun eller landstingskommun och det ska föras tillbaka till Sverige
4. föremål förs ut av en enskild person för att användas i samband med offentlig kulturverksamhet och det ska föras tillbaka till Sverige
5. föremålet tillfälligt är i landet.

Även om ett föremål har stor betydelse för det nationella kulturarvet får myndigheten ge tillstånd till utförsel om föremålet förvärvats av en institution i utlandet.

Vad ska följas upp?

Hur många tillstånd av respektive kategori har prövats av tillståndsmyndigheterna under året?

Fördjupad uppföljning och utvärdering

Skicka en enkät till tillståndsmyndigheterna med frågor om antalet tillstånd och vilka föremålskategorier som varit aktuella.

5 kap. 12 § KML – ansökan som gäller flera tillståndsmyndigheter

Rutiner och processer

När en ansökning berör fler än en av tillståndsmyndigheterna beslutar Riksantikvarieämbetet vilken tillståndsmyndighet som ska handlägga ansökningen. Den tillståndsmyndigheten får fatta beslut i ärendet först efter samråd med den eller de övriga tillståndsmyndigheter som är berörda. I sådana ärenden ska ansökan avslås, om någon av de berörda tillståndsmyndigheterna anser att tillstånd inte ska beviljas.

Vad ska följas upp?

Hur många ansökningar gäller fler än en tillståndsmyndighet? Hur många av dessa har inte beviljats tillstånd för att någon av de berörda tillståndsmyndigheterna sade nej?

Fördjupad uppföljning och utvärdering

Skicka en enkät till tillståndsmyndigheterna med ovanstående frågor.

Överklagande enligt 5 kap. 15 § KML

Rutiner och processer

Om en tillståndsmyndighet har avslagit en ansökan om tillstånd till utförsel får beslutet överklagas hos en allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Andra beslut som en tillståndsmyndighet har meddelat enligt detta kapitel, får inte överklagas.

Vad ska följas upp?

- Hur många avslag har överklagats till allmän förvaltningsdomstol?
- För hur många ärenden har prövningstillstånd sökts hos kammarrätten?
- Hur många har fått prövningstillstånd hos kammarrätten?
- Vilken typ av ärenden har överklagats?
- Vilka andra beslut har meddelats av tillståndsmyndigheterna?

Fördjupad uppföljning och utvärdering

Gör en studie av överklaganden under en längre period. Fördjupade studier av enskilda ärenden kan belysa hur stark lagstiftningen är. En genomgång av domskälen och utfallet av dessa domar bör ge nyttiga erfarenheter för tillämpningen av lagstiftningen.

Medgivande av regeringen enligt 5 kap. 16 § KML

Rutiner och processer

Även om ett kulturföremål har stor betydelse för det nationella kulturarvet får regeringen medge att föremålet förs ut ur landet om synnerliga skäl finns.

Ansvar enligt 5 kap. 16 § KML

Rutiner och processer

Bestämmelserna om ansvar för olovlig utförelse av kulturföremål och försök därtill finns i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Vad ska följas upp?

Följ upp antalet polisanmälningar för olovlig utförelse, olovlig utförelse av stulna föremål och straffpåföljderna för olovlig utförelse.

Tidigare fördjupad uppföljning och utvärdering

En genomgång och analys av polisanmälningarna genomfördes under 2005 av Brottsförebyggande rådet i samarbete med Riksantikvarieämbetet. Studien presenterades som en rapport med titeln *Cultural Heritage Crime – the Nordic Dimension*.

Skydd mot utförsel av vissa kulturföremål enligt KMF

Utförsel av kulturföremål enligt 23 § KMF

Rutiner och processer

Den som vill föra ut ett svenskt eller utländskt kulturföremål ur landet ska i enlighet med 5 kap. KML ha tillstånd till utförsel om föremålet är av det slag som anges i 24 och 25 §§ KMF. Men för utländska föremål krävs tillstånd bara om föremålet funnits i Sverige i mer än 100 år. Samtliga ansökningar skickas till Riksantikvarieämbetet som för in uppgifterna i ett utförselregister.

Licens för export av kulturföremål enligt 24 § KMF

Det krävs licens för att exportera svenska och utländska kulturföremål inom de kategorier som anges i bilagan till rådets förordning (EEG) nr 3911/92 om export av kulturföremål med följande ålders- och värdegränser samt andra bestämmelser:

1. Arkeologiska föremål inom kategori A1:

- svenska arkeologiska föremål, oavsett material och värde, som härrör från tiden före år 1650 och inte ägs av staten.

2. Målningar inom kategori A3:

- svenska målningar som är äldre än 100 år och värda mer än 50 000 kronor
- porträtt som föreställer svenskar och andra i Sverige verksamma personer och som är äldre än 100 år och värda mer än 20 000 kronor
- utländska målningar som är värda mer än 50 000 kronor.

3. Teckningar inom kategori A4:

- svenska teckningar, akvareller, gouacher och pasteller som är äldre än 100 år och värda mer än 50 000 kronor
- porträtt som föreställer svenskar och andra i Sverige verksamma personer i form av teckningar, akvareller, gouacher och pasteller och som är äldre än 100 år och värda mer än 20 000 kronor
- utländska teckningar, akvareller, gouacher och pasteller som är värda mer än 50 000 kronor.

4. Originalgrafik m.m. inom kategori A5:

- svenska träsnitt och kopparstick som är framställda före år 1650, oavsett värde.

5. Originalskulpturer m.m. inom kategori A6:

- svenska originalskulpturer och repliker som är framställda enligt samma process som originalet, oavsett material, som är äldre än 100 år och värda mer än 50 000 kronor
- utländska originalskulpturer och repliker som är framställda enligt samma process som originalet, oavsett material, som är värda mer än 50 000 kronor.

6. Inkunabler eller manuskript m.m. inom kategorin A8:

- svenska inkunabler, oavsett värde
- svenska handskrifter på pergament eller papper framställda före år 1650, oavsett värde
- svenska icke tryckta protokoll, brev, dagböcker, manuskript, noter, räkenskaper samt handritade kartor och ritningar, som är äldre än 50 år och har ett värde över 2 000 kronor
- samlingar av utländska inkunabler och svenskt icke tryckt material enligt b och c som är äldre än 50 år och har ett värde över 50 000 kronor.

7. Böcker inom kategori A9:

- svenska böcker tryckta före år 1600, oavsett värde
- övriga svenska böcker som är äldre än 100 år och har ett värde över 10 000 kronor
- utländska böcker med ett värde över 10 000 kronor.

8. Tryckta kartor inom kategori A10:

- svenska tryckta kartor, som är äldre än 100 år och har ett värde över 10 000 kronor
- utländska tryckta kartor, som har ett värde över 10 000 kronor.

9. Arkiv m.m. inom kategori A11:

- svenska icke tryckta protokoll, brev, dagböcker, manuskript, noter, räkenskaper, handritade kartor och ritningar, som är äldre än 50 år och har ett värde över 2 000 kronor.

10. Transportmedel inom kategori A13:

- svenska transportmedel som är äldre än 100 år och har ett värde över 50 000 kronor
- utländska transportmedel med ett värde över 50 000 kronor.

11. Andra antikviteter inom kategori A14, i den mån de inte ingår i kategorierna A1–13:

- a) svenska föremål av trä, ben, keramik, metall eller textil som är framställda före år 1650, oavsett värde
- b) svenska möbler, speglar och skrin som är framställda före år 1860, oavsett värde
- c) svenska dryckeskärl, seldon och textilredskap, som är av trä och har målad eller skuren dekor, folkdräkter och broderad eller mönstervävd folklig textil, bonadsmåleri, golvur, väggur och bordsur, signerade fajanser, skjutvapen, blankvapen och skyddsvapen samt musikinstrument, som är äldre än 100 år, oavsett värde
- d) svenska föremål av keramik, glas, porfyr, guld, silver eller brons med undantag av mynt och medaljer, ljuskronor, tapeter samt kakelugnar, som är äldre än 100 år och har ett värde över 50 000 kronor
- e) svenska tekniska modeller och prototyper samt vetenskapliga instrument, som är äldre än 50 år och har ett värde över 2 000 kronor
- f) utländska möbler, speglar, skrin, golvur, väggur, bordsur, musikinstrument, skjutvapen, blankvapen, skyddsvapen, föremål av keramik, glas, elfenben, guld, silver eller brons med undantag av mynt och medaljer, ljuskronor samt tapeter, som har ett värde över 50 000 kronor.

25 § KMF

Svenska samiska kulturföremål som är äldre än 50 år och har ett värde över 2 000 kronor.

Vad ska följas upp?

För hur många föremål från respektive kategori har tillstånd lämnats till utförsel och till export?

Årlig uppföljning

Sammanställ statistik över antalet föremål från respektive kategori.

Fördjupad uppföljning och utvärdering

Sammanställ statistik över de år som utförselregistret omfattar.

Prövning av Riksantikvarieämbetet enligt 26 § KMF

Rutiner och processer

Frågor om tillstånd till utförsel av kulturföremål enligt 5 kap. KML och om licens enligt rådets förordning (EEG) nr 3911/92 av den 9 december 1992 om export av kulturföremål prövas av tillståndsmyndigheterna Kungl. biblioteket, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde och Stiftelsen Nordiska museet enligt den fördelning som anges i 27–31 §§ KMF.

Om det gäller föremål som innehas eller förvaltas av

någon tillståndsmyndighet förutom Riksantikvarieämbetet, ska Riksantikvarieämbetet göra prövningen. Ansökan inlämnas till Riksantikvarieämbetet för registrering och vidare handläggning.

Vad ska följas upp?

Har Riksantikvarieämbetet prövat någon ansökan från någon annan tillståndsmyndighet?

Årlig uppföljning

Sammanställ statistik över antal ärenden och vilka myndigheter som berörs.

Licens enligt rådets förordning 1526/98

Rutiner och processer

Licenser enligt rådets förordning kan vara av alla de slag som anges i kommissionens förordning (EG) nr 1526/98 av den 16 juli 1998 om ändring av kommissionens förordning (EEG) nr 752/93 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) 3911/92 om export av kulturföremål. Ansökan inlämnas till Riksantikvarieämbetet.

Vad ska följas upp?

Hur många licenser enligt rådets förordning 1526/98 har utfärdats?

Årlig uppföljning

Ta fram statistik över antalet licenser.

Tillstånd prövade av Riksantikvarieämbetet enligt 27 § KMF

Rutiner och processer

Riksantikvarieämbetet prövar frågor om tillstånd för föremål inom kategorierna A1, A2, A12 och A14 för svenska föremål av trä, ben, keramik, metall eller textil som är framställda före 1650. Ansökningarna registreras i Riksantikvarieämbetets utförselregister.

Vad ska följas upp?

Antalet ansökningar och föremålskategorier.

Årlig uppföljning

Sammanställ statistik från utförselregistret.

Tillstånd prövade av Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde enligt 28 § KMF

Rutiner och processer

Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde prövar frågor om tillstånd för föremål inom kategorierna A3–A7 samt inom kategori A14 för föremål av keramik, glas, porfyr, elfenben, guld, silver, brons, ljuskronor, tapeter och kakelugnar samt utländska möbler, speglar, skrin,

golvrur, väggur, bordsur samt musikinstrument. Ansökningarna registreras i Riksantikvarieämbetets utförelseregister.

Vad ska följas upp?

Antalet ansökningar och föremålskategorier.

Årlig uppföljning

Sammanställ statistik från utförelseregistret.

Tillstånd prövade av Kungl. biblioteket enligt 29 § KMF

Rutiner och processer

Kungl. biblioteket prövar frågor om tillstånd för föremål inom kategori A8 såvitt avser inkunabler samt inom kategorierna A9 och A10. Ansökningarna registreras i Riksantikvarieämbetets utförelseregister.

Vad ska följas upp?

Antalet ansökningar och föremålskategorier.

Årlig uppföljning

Sammanställ statistik från utförelseregistret.

Tillstånd prövade av Riksarkivet enligt 30 § KMF

Rutiner och processer

Riksarkivet prövar frågor om tillstånd för föremål inom kategori A8 utom inkunabler samt inom kategori A11. Ansökningarna registreras i Riksantikvarieämbetets utförelseregister.

Vad ska följas upp?

Antalet ansökningar och föremålskategorier.

Årlig uppföljning

Sammanställ statistik från utförelseregistret.

Tillstånd prövade av Stiftelsen Nordiska museet enligt 31 § KMF

Rutiner och processer

Stiftelsen Nordiska museet prövar frågor om tillstånd för föremål inom kategori A13 och inom kategori A14 som inte prövas av Riksantikvarieämbetet eller Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde samt för samiska föremål. Ansökningarna registreras i Riksantikvarieämbetets utförelseregister.

Vad ska följas upp?

Antalet ansökningar och föremålskategorier.

Årlig uppföljning

Sammanställ statistik från utförelseregistret.

Antal ansökningar om licens inlämnade till Riksantikvarieämbetet enligt 32 § KMF

Rutiner och processer

Ansökningar om tillstånd och licens lämnas in till Riksantikvarieämbetet, som i fall någon annan ska pröva tillståndsfrågan överlämnar ansökningen till den tillståndsmyndigheten. Ansökningarna registreras i Riksantikvarieämbetets utförelseregister.

Vad ska följas upp?

Undersök antalet ansökningar.

Årlig uppföljning

Sammanställ statistik från utförelseregistret.

Föreskrifter för 5 kap. KML enligt 33 § KMF

Rutiner och processer

Riksantikvarieämbetet får meddela närmare föreskrifter för verkställigheten av 5 kap. KML. År 2002 gav Riksantikvarieämbetet ut föreskrifter om utförelse av vissa äldre kulturföremål (KRFS 2002:2).

Vad ska följas upp?

Undersök tillämpningen av föreskrifterna.

Fördjupad uppföljning och utvärdering

Skicka ut en enkät till tillståndsmyndigheterna och centralmuseerna, som har ett allmänt öppet utförelsetillstånd, om vid hur många tillfällen som tillståndet har använts, vilka kategorier som har förts ut och anledningen till utförelsen. Riksantikvarieämbetet skickade ut en enkät 2006 till tillståndsmyndigheterna och de statliga centralmuseerna för att följa upp och utvärdera vilka effekter införandet av föreskrifterna om tillstånd till utförelse av vissa äldre kulturföremål (KRFS 2002:2) och ändringarna i KML haft och vilka behov av förändringar som kan finnas.

6 kap. KML – återlämnande av olagligt bortförda kulturföremål

Medlemsstaterna inom Europeiska gemenskapen har rätt att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde. Men förbud eller restriktioner för att upprätthålla ett sådant skydd får inte användas som diskriminering eller som en förtäckt begränsning i handeln mellan medlemsstaterna.

Återlämnandet av kulturföremål regleras i *Rådets direktiv 93/7/EEG av den 15 mars 1993 om återlämnande av kulturföremål som olagligt förts bort från medlemsstats territorium*. Direktivet ska möjliggöra återlämnandet av kulturföremål som utan tillstånd har förts från en medlemsstats territorium. I en bilaga till rättsakten anges vilka kategorier av egendom som betecknas som kulturföremål. I vissa fall förutsätts en viss ålder och ett visst ekonomiskt minimivärde. I Sverige har bestämmelser införts i svensk rätt i 6 kap. KML om återlämnandet av olagligt bortförda kulturföremål från ett annat lands territorium som finns i Sverige.

Riksantikvarieämbetet är central myndighet enligt 6 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. och ska

- efter ansökan av en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) söka efter närmare angivna kulturföremål som olagligt har förts bort från den staten och identifiera den som innehar föremålet
- underrätta berörda stater som ingår i EES om ett kulturföremål påträffats i Sverige som kan antas ha olagligt förts bort från en annan stat som ingår i EES samt ta emot motsvarande underrättelser
- göra det möjligt för de behöriga myndigheterna i den stat som kan återkräva ett sådant föremål enligt 6 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. att kontrollera att det är fråga om ett kulturföremål och vara en sådan behörig myndighet i Sverige
- i samarbete med den berörda staten vidta nödvändiga åtgärder för att bevara ett enligt punkten 2 påträffat kulturföremål
- vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra handlingar som syftar till att undvika ett återlämnande
- agera som förmedlare mellan den återkrävande staten och den som innehar föremålet med avseende på återlämnandet
- underrätta den centrala myndigheten i den stat där svenska staten väckt talan om återlämnande samt ta emot motsvarande underrättelser
- underrätta centrala myndigheter i andra stater om att talan om återlämnande väckts i Sverige samt ta emot motsvarande underrättelser
- i övrigt samarbeta med centrala myndigheter i andra stater.

Rutiner och processer

Enligt riktlinjerna för administrativt samarbete inom EU är ett nära samarbete och utbyte av information mellan de olika myndigheterna i medlemsstaterna en viktig faktor när det gäller att skydda och försvara medlemsstaternas kulturarv. Myndigheter med ansvar för kulturfrågor har en central funktion på detta område.

I rådets förordning (EEG) nr 39111/92 föreskrivs att medlemsstaterna inom ramen för sina ömsesidiga förbindelser ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att upprätta ett samarbete mellan tullmyndigheterna, som ansvarar för kontrollen vid gemenskapens yttre gränser och de behöriga myndigheterna på kulturområdet, som i de flesta fall ansvarar för utfärdandet av exportlicenser och det allmänna skyddet av kulturföremål. I direktiv 93/7/EEG föreskrivs att varje medlemsstat ska utse en eller flera centrala myndigheter som samarbetar med de andra medlemsstaternas behöriga myndigheter för återlämnande av kulturföremål.

På nationell nivå ska Riksantikvarieämbetet arbeta med

1. Att sprida uppdaterade, fullständiga kontaktuppgifter till myndigheterna på kulturområdet, polis och tull så att de kan kontakta varandra direkt och regelbundet överföra information om förflyttning av såväl laglig som olaglig handel med kulturföremål. En förteckning med dessa kontaktuppgifter skulle kunna spridas på Internet, men med begränsad tillgång.
2. Att införa regelbundna möten mellan dess myndigheter (på central nivå) för utbyte av användbar information och för att sprida information av gemensamt intresse från medlemsstaterna, med iakttagande av reglerna om sekretess och yrkeshemlighet.
3. Att förstärka samarbetet mellan polis, tull och myndigheter på kulturområdet genom att främja antagandet av bilaterala och multilaterala avtalsprotokoll.
4. Att inrätta IT-nätverk med system som ger tillträde till databaser som innehåller uppgifter från alla de berörda myndigheterna samt användare av e-post för att optimera tillgången på information. Databaserna skulle kunna bygga på en förteckning över de nationella skatterna i medlemsstaterna och de kultur-

föremål som inte får föras bort från det nationella territoriet, eller även på en regelbundet uppdaterad förteckning över nationella skatter och kulturföremål som stulits i landet.

Vad ska följas upp?

Hur många förfrågningar om hjälp att eftersöka föremål har kommit från andra EU-länder. Vilka föremålskategorier omfattar förfrågan? Vilka åtgärder har vidtagits i Sverige för att efterforska föremålen?

Har en gemensam databas utvecklats?

Årlig uppföljning och utvärdering

Samla statistik om antalet ansökningar fördelat på föremålskategorier.

Fördjupad uppföljning och utvärdering

Vart tredje år genomför Europeiska gemenskapen en uppföljning då Riksantikvarieämbetet lämnar statistikuppgifter i samband med den enkät som skickas från kommissionen.

Miljöbalkens bestämmelser om kulturresevat

Bakgrund

Kulturresevatinsinstrumentet infördes med miljöbalken 1999. Tidigare fanns möjligheten att skydda och vårda vissa kulturmiljöer som naturresevat. Före lagändringen följde Riksantikvarieämbetet upp och utvärderade i vilken omfattning och på vilket sätt kulturhistoriska värden tidigare hanterats i naturresevat. Resultatet presenterades i Riksantikvarieämbetets rapport *Kulturvärden i naturresevat* (1998).

Samarbetet mellan Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket kring områdesskydd och landskapsvård fördjupades inför och efter miljöbalkens införande. Detta resulterade bland annat i gemensamma allmänna råd om natur- och kulturresevat. Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket och Svenska kommunförbundet arrangerade seminarier och nätverksdiskussioner kring frågor om kultur- och naturresevat. Riksantikvarieämbetet anordnade även miljöbalksutbildning för personal inom den regionala kulturmiljövårdsorganisationen.

En löpande dialog med den regionala organisationen inleddes – främst inom ramen för det då relativt nyetablerade nätverket Kunskap i landskap, samordnat av Riksantikvarieämbetet och bestående av personal från länsstyrelser och läns museer. Med stöd av nätverket, Riksantikvarieämbetets interna expertis och naturvårdsverket med flera utarbetades en handbok för arbetet med kulturresevat. Handboken finns endast i elektronisk form, uppdateras kontinuerligt och nås från Riksantikvarieämbetets webbplats www.raa.se/bok/pdf/kulturresevat.pdf.

Från starten 1999 fram till 2005 hade Riksantikvarieämbetet ett stående regeringsuppdrag att årligen följa upp, utvärdera och i en särskild rapport redovisa kulturresevatinsinstrumentets tillämpning och effekter. Sedan 2005 sker återrapporteringen till regeringen i ordinarie årsredovisning.

Utgångspunkter för uppföljningsarbetet

Kulturresevatinsinstrumentet är en flexibel skyddsform på så sätt att skyddet och bevarandearbetet styrs av det övergripande syftet för respektive kulturresevat. Detta gör att formerna för uppföljningen och utvärderingen måste variera mellan miljöer med olika karaktär och inriktning. Generella utgångspunkter är emellertid att kulturresevat utgör historiska helhetsmiljöer som präglas av

- kvalitet – i utredning, planering, förvaltning och uppföljning
- förankring – bland markägare, sakägare och övriga aktörer

- hållbarhet – långsiktiga lösningar av organisation, drift, och åtgärder
- tillgänglighet – pedagogiska miljöer och verksamheter.

Skyddet, vården och upprätthållandet av kulturlandskapet och brukandet av detta blir möjligt när man preciserar syftet med resevatet som miljöbalken stipulerar. Syftet, som även anger inriktning och ambitionsnivå, ska uppnås dels genom de föreskrifter som utfärdas i beslutet att bilda kulturresevat, dels genom tydliga och förpliktigande målformuleringar i den skötselplan som ska följa beslutet.

Föreskrifter

De föreskrifter som utfärdas i beslut om att bilda ett kulturresevat ska ge det skydd som krävs för att syftena med resevatet ska kunna uppnås och får inte vara mer omfattande än vad som behövs för detta. Föreskrifterna är av tre typer:

- Inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden (7 kap. 5 § miljöbalken).
- Förpliktelser för ägare och innehavare av särskild rätt till en fastighet att tåla intrång (7 kap. 6 § miljöbalken).
- Ordningsföreskrifter för färd, vistelse och uppträdande inom resevatet (7 kap. 30 § miljöbalken).

Skötselplan

För att säkerställa att vi gör rätt åtgärder för att uppnå syftena med kulturresevatet har vi arbetat fram en metod med uppföljningsbara

- kvalitetsmål – som beskriver ett områdes avsedda karaktär, utseende, egenskaper och upplevelsevärden
- skötselplan – som beskriver vilka huvudsakliga åtgärder som ska ha vidtagits under en period eller vid en bestämd tidpunkt.

För att modellen ska fungera krävs bra uppföljning och utvärdering, och löpande utveckling av insatserna.

Mål för uppföljningen

Den övergripande målsättningen för arbetet med uppföljning och utvärdering av kulturresevatinsinstrumentets tillämpning är dels en kvalitetssäkring av arbetsinsatser och resursanvändning, dels att identifiera och analysera tillämpningens styrkor och svagheter.

Uppföljningsarbetet utgår ytterst från intentionerna

i miljölagstiftningen, miljö kvalitetsmålen samt målen för kulturpolitiken.

Långsiktiga mål (5–10 år)

- Uppföljningen bedrivs med hjälp av metoder och system som tydliggör tillämpningens möjligheter och begränsningar för att uppfylla de nationella (respektive regionala) målen för arbetet med kulturresevat.
- Uppföljningsarbetet bedrivs med hjälp av metoder och system som tydliggör tillämpningens möjligheter och begränsningar för att uppfylla bestämmelser, mål och syften i enlighet med kulturresevatens beslut och skötselplaner.

Kortsiktiga mål för arbetet med kulturresevat (1–3 år)

- Tydliga och uppföljningsbara nationella (och regionala) mål.
- Fungerande rutiner för Riksantikvarieämbetets och länsstyrelsernas tillsynsvägledning.
- Fungerande rutiner för länsstyrelsernas (och kommunernas) operativa tillsyn.
- Fungerande rutiner för länsstyrelsernas (och kommunernas) uppföljning och utvärdering inom förvaltningen.
- Fungerande rutiner för analys av 28:25-anlagets användning vid bildande och skötsel.

Ansvar och insatser

Länsstyrelserna

Länsstyrelsernas ansvar för kulturresevat är fördelat på förvaltningen respektive den operativa tillsynen inom dessa. I rollen som förvaltare av ett kulturresevat ska länsstyrelsen följa upp och utvärdera genomförandet av de åtgärder som fastställts i resevatets skötselplan. I rollen som operativ tillsynsmyndighet ska länsstyrelsen kontrollera efterlevnaden av de föreskrifter som gäller för kulturresevatet, att villkor för meddelade, dispenser och tillstånd följs samt att det övergripande syftet med inrättandet av resevatet uppnås. Dessutom har länsstyrelserna tillsynsvägledningsansvar gentemot det kommunala arbetet med inrättande, förvaltning och tillsyn av kulturresevat.

Länsstyrelsernas uppföljningsinsatser fördelade på ansvarsområden:

Förvaltning

- Uppföljning och utvärdering av skötsel mål (vanligtvis årligen).
 - Kontroll av att skötselåtgärder genomförts och verksamheter bedrivits enligt avtal och skötselplan.
 - Analys av kostnader och finansiering fördelade på olika typer av insatser och verksamheter.
 - Analys av framtida behov av insatser och ekonomi.
- Uppföljning och utvärdering av kvalitetsmål (längre in-

tervall, till exempel vart femte år).

- Kontroll av att skötselområden och verksamheter har den karaktär, det utseende och fungerar som anges i skötselplanen.
 - Analys av skötsel målens relevans för resultaten.
- Inrapportering av uppgifter och resultat till Riksantikvarieämbetet (årligen efter begäran från Riksantikvarieämbetet).

Tillsyn

- Uppföljning av föreskrifter.
 - Kontroll av efterlevnaden av föreskrifter som vänder sig till besökare och allmänhet.
 - Kontroll av efterlevnaden av föreskrifter som vänder sig till mark- och sakägare.
- Uppföljning av dispenser och tillstånd.
 - Kontroll av efterlevnaden av villkor för meddelade dispenser och tillstånd
- Uppföljning av syften.
 - Kontroll av att syftet eller syftena med resevatet uppnås.

Tillsynsvägledning

- Uppföljning av arbetet med kommunalt inrättade kulturresevat.

Den löpande (årliga) kontrollen av att skötselåtgärder genomförts och verksamheter bedrivits enligt avtal och skötselplan kan i vissa fall helt eller delvis ske genom brukarens eller utförarens egenkontroll och skriftliga försäkran (protokoll) till länsstyrelsen, medan uppföljningen av övriga skötsel mål och kvalitetsmål bör genomföras av länsstyrelsepersonal tillsammans med brukaren eller utföraren.

Tillsyn över efterlevnaden av föreskrifter kan bedrivas av en person som regeringen eller en myndighet som regeringen bestämt (exempelvis länsstyrelsen) utsett till naturvårdsvakt.

Tillsynen över att syftet med resevatet uppnås ställer krav på organisatorisk åtskillnad av ansvaret för förvaltningen och tillsynen.

Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetets är tillsynsvägledningsansvarig myndighet för kulturresevat och samordnar arbetet med kulturresevat i landet. Inom uppföljningen har Riksantikvarieämbetet dels en stödjande och vägledande funktion gentemot länsstyrelserna, dels en uppföljande och utvärderande funktion i arbetet med återrapportering till regeringen och information till allmänheten.

Riksantikvarieämbetets tillsynsvägledning och uppföljningsinsatser

- Samordning, stöd och råd till länsstyrelserna för uppfölj-

ningen av arbetet med kulturresevat (löpande, årligen).

- Dialog och erfarenhetsutbyte med länsstyrelserna i uppföljningsarbetet.
 - Utveckling av metoder för uppföljning och utvärdering.
 - Information och utbildning om uppföljning.
- Återrapportering till regeringen (årligen och enligt regleringsbrev) – sammanställning och samlad bedömning av arbetet med kulturresevat.
- Analys av tillämpningens effekter i och kring reservaten.
 - Analys av tillämpningens omfattning – antalet kulturresevat och deras storlek.
 - Analys av tillämpningens inriktning – typer av miljöer och innehåll.
 - Analys av tillämpningens former – arbetsformer, metoder och verksamheter.
 - Analys av tillämpningens kostnader och finansiering – insatser och verksamheter, medfinansiering och intäkter.
- Information till allmänheten (löpande).
- Via Riksantikvarieämbetets webbplats (kontinuerligt).
 - Via medier (vid behov och intresse efter bedömning).
 - Via publikationer (vid behov och intresse efter bedömning).
 - Via riktade insatser (vid behov och intresse efter bedömning).

Dialogen och erfarenhetsutbytet med länsstyrelserna i uppföljningsarbetet sker främst inom nätverket för kulturresevatsfrågor, med personal från länsstyrelser och läns museer. Utvecklingen av metoder för att följa upp och utvärdera grundas på länsstyrelsernas erfarenheter från den praktiska tillämpningen, men den initieras och drivs av Riksantikvarieämbetet. Information och utbildning om uppföljning utgår från behoven som identifieras genom nätverksarbetet och anordnas av Riksantikvarieämbetet i samarbete med externa aktörer (centrala verk, utbildningsinstitutioner och sakkunniga) som väljs utifrån insatsernas inriktning.

Vi återrapporterar till regeringen årligen efter samråd med länsstyrelserna i enlighet med regleringsbrevet.

Riksantikvarieämbetet informerar allmänheten i enkel och lättillgänglig form i en omfattning som står i proportion till behovet och intresset hos dem som själva söker uppgifter via Riksantikvarieämbetets webbplats.

Framtida behov – utveckling av uppföljningsarbetet

Tillämpningen av kulturresevatsinstrumentet är fortfarande under utveckling och förändras gradvis i takt med att nya typer av miljöer tillkommer. Det är därför nödvändigt med en parallell utveckling av uppföljningen och utvärderingen. Erfarenheterna hittills från arbetet med kulturresevaten visar att metoderna behöver utvecklas på följande områden inom uppföljningen:

Förvaltning

- Metoder och system för egenkontroll.
- Metoder och system för att följa upp miljö kvalitetsmål och delmålen.

Tillsyn

- Metoder och system för att analysera insatsernas relevans för reservatens syften.

Tillsynsvägledning

- Metoder och system för att kvalitetssäkra beslut och skötselplaner.
- Metoder och system för att informera och utbilda på uppföljningsområdet.
- Metoder och system för att analysera reservatsarbetets synergieffekter.

Del 3: Källor

1 kap. KML

Internetkällor

Riksantikvarieämbetet.
<http://www.raa.se/landskap/ortnamn.asp>.

Tryckta källor och litteratur

God ortnamnsd i kommunerna? En enkätundersökning kring den kommunala ortnamnsverksamheten i förhållande till paragrafen om ortnamn i kulturminneslagen. Rapport från Riksantikvarieämbetet 2006:5.

God ortnamnsd: Ortnamnshänsynens handledning i namnvård (2001). I: *Ortnamn och namnvård* 6, 2001:4. Gävle: Lantmäteriverket.

Nilsson, L. (2000) Current trends in Swedish place-name standardization. I: *Onoma* nr. 35, s. 279–287.

Nilsson, L. & Ringstam, H. (2000) Ortnamnen i fastighetsregistret. Om ortnamn i administrativ användning och i allmänt bruk. I *Ortnamn och namnvård* 5, 1992:18. Gävle: Lantmäteriverket.

Nilsson, L. (2005) Svensk ortnamnsd före och efter beteckningsreformen. I: *NORNA-rapporter nr. 80, Namnens dynamik. Utvecklingstendenser och drivkrafter inom nordiskt namnskick*. Nyström, S., red. Uppsala: NORNA.

Nyström, S. (2001) *Ortnamnen och kulturminneslagen. Om tolkning och tillämpning av begreppet god ortnamnsd*. Stockholm: Riksantikvarieämbetet.

Ortnamn, fastighetsbildning och fastighetsregistrering. I: *Ortnamn och namnvård* 1, 1997:9. Gävle: Lantmäteriverket.

Ringstam, H. (2005) Standardisering av geografiska namn. Om FN:s ortnamnsarbete. I: *Ortnamn och namnvård* 7, 2005:1. Gävle: Lantmäteriverket.

Statliga utredningar, propositioner, betänkanden, riktlinjer m.m.

SOU 1996:128. Skyddet av kulturmiljön : en översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. (Kulturarvsutredningens slutbetänkande.)

2 kap. KML

Otryckta källor

Skydd, vård och undersökning 6–9 §§
Studier av skador på fornlämningar i skogsmark. RAÄ rapport 2000-01-17; Dnr 351-2706-1999. Stockholm: Riksantikvarieämbetet.

Uppföljning och utvärdering av ärenden angående fornlämningar och skogsbruk enligt 2 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (2001.). Riksantikvarieämbetet.

Uppföljning och utvärdering av länsstyrelsernas handläggning av ärenden enligt 2 kap. 8 § andra stycket lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (2004.). Riksantikvarieämbetet.

Ingrep i fast fornlämning 10–13 §§

Lagerlöf, A. (2003) *PM angående rapportefterläpning vid arkeologiska undersökningar*. Kunskaapsavdelningen, PM nr 2003:1. Riksantikvarieämbetet.

Uppföljning och utvärdering av länsstyrelsens handläggning av uppdragsarkeologiärenden enligt 2 kap. 11–14 §§ lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (2002 års verksamhet). (2004). Riksantikvarieämbetet.

Uppdragsarkeologi 2003 och 2004. Uppgifter om den uppdragsarkeologiska verksamheten och länsstyrelsens handläggning av uppdragsarkeologiska ärenden under 2003 och 2004. (2005). Riksantikvarieämbetet.

Uppdragsarkeologi, redovisning av uppdrag nr 4 i 2000 års regleringsbrev: Uppföljning av regelverkets tillämpning. Rapport till Kulturdepartementet (2001). Stockholm: Riksantikvarieämbetet.

Ersättning och bidrag 14–15 §§

Utbetald ersättning enligt undantagsregler i 2 kap. 14 § KML 1995–2004. Redovisning per län. Exceltabell 20040917. ARBETSMATERIAL. Riksantikvarieämbetet, Kulturmiljöavdelningen.

Externa utvärderingar 10–13 §§

Bergqvist, B. (2003) *Uppdragsarkeologi i vägprojekt*. Del 1 och 2. Otryckt rapport, 2003-08-25. Borlänge: Vägverket.

Evaluering av oppdragsarkeologi og forskningskoordinatorer. Stiftelsen för naturforskning och kulturminnesforskning (NIKA-NIKU), 2000.

Forster, S. (2000) *External evaluation of Riksantikvarieämbetet contract archaeology projects.* Report. Edinburgh.

Grundberg, J. (2005) *Uppdragsarkeologi i Kronobergs län 1994–2004. Uppföljning och utvärdering.* Länsstyrelsen Kronobergs län.

Larsson, S. U.å. (2003) *Öresundsförbindelsen och Väst-kustbanan – en översiktlig utvärdering av organisering och genomförande av två stora arkeologiska projekt i Skåne.* Uppföljningsprojekt. Länsstyrelsen i Skåne län.

Brottmål 21 §

Brott under ytan – En undersökning av fornminnesbrott. Rapport 2007:5. En BRÅ-rapport i samarbete med Riksantikvarieämbetet och Länsstyrelsen på Gotland.

Statliga utredningar, propositioner, betänkanden, riktlinjer m.m.

Ds 1996:48. Uppdragsarkeologi.

Prop. 1993/94:177. Utbildning och forskning. Kvalitet och konkurrenskraft.

Prop. 1996/97:99. Uppdragsarkeologi.

SOU 1985:13. Fornlämningar och exploatering: betänkande av arkeologiutredningen.

SOU 1992:137. Arkeologi och exploatering. Betänkande av HUR-utredningen.

SOU 2005:80. Uppdragsarkeologi i tiden. (Uppdragsarkeologiutredningens betänkande).

1995/1996:KrU5. Arkeologiska frågor. (Kulturutskottets betänkande).

2002/03:RR11. Arkeologi på uppdrag. (Riksdagsrevisorerna, rapport).

2003/04:KurU2. Arkeologi på uppdrag.

3 kap. KML

Otryckta källor

Byggnadsminnen i C-län. Uppföljning av hur byggnadsminnesbestämmelserna i 3 kap. lagen om kulturminnen m.m. (KML) har använts – pilotprojekt i Uppsala län. 1998. Projekt rapport 1998-05-19, Kulturmiljöenheten. Riksantikvarieämbetet, RAÄ.

Byggnadsminnenas vård. En studie av byggnadsminnen i fem län. Kunskapsavdelningen, PM 2002:8. Riksantikvarieämbetet, RAÄ.

Egeninitierad tillsyn av byggnadsminnen 2004. Länsstyrelsen i Jämtlands län.

Egeninitierad tillsyn av byggnadsminnen 2006. 2006. Länsstyrelsen i Jämtlands län.

Förstudie byggnadsminnen (C, U och Z-län). 2004. RAÄ, Kulturmiljöavdelningen.

Pettersson, H. (1999) *Byggnadsminnen i Blekinge. Redovisning av genomförd tillsyn och utvärdering av byggnadsminnesverksamheten vid Länsstyrelsen.* Projekt rapport mars 1999, Kulturmiljöenheten. Länsstyrelsen i Blekinge län.

Rapport om 28:26-anslagets användning 2000–2004. RAÄ rapport 2005:2. Riksantikvarieämbetet, RAÄ.

Skånes byggnadsminnen 1998. Länsstyrelsen i Skåne län.

Strategier för framtida hantering av ärenden enligt 3 kap. KML. U.å. Länsstyrelsen i Skåne län.

Tryckta källor och litteratur

Adlercreutz, T. (2001) *Kulturegendomsrätt: med en kommentar till kulturminneslagen.* Stockholm: Fakta info direkt.

Antikvarisk kontroll – byggnadsminnen, kyrkor m.m. Allmänna råd för antikvarisk kontroll vid tillämpningen av 3 kap. 14 § och 4 kap. 3 och 13 §§ lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. samt 5 och 17 §§ förordningen (1993:379) om bidrag till kulturmiljövård. (1999). Allmänna råd 1999:1. Stockholm: Riksantikvarieämbetet.

Byggnadsminnesförklaring. Allmänna råd till 3 kap. lagen om kulturminnen m.m. (2002). Underrättelser från RAÄ och SHMM 1991:3. Andra upplagan. Stockholm: Riksantikvarieämbetet.

Statliga utredningar, propositioner, betänkanden, riktlinjer m.m.

SOU 1996:128. Skyddet av kulturmiljön: en översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. (Kulturarvsutredningens slutbetänkande).

SOU 2003:81. De norrländska kyrkstäderna. (Kulturbebyggelseutredningens delbetänkande).

SOU 2004:94. K-märkt Förslag till förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. (Kulturbebyggelseutredningens slutbetänkande).

4 kap. KML

Otryckta källor

Luleå stifts kyrkoinventeringsprojekt 2002–2006, Västerbottens län. Rapport Västerbottens museum 2006.

Tryckta källor och litteratur

Alexandersson, K. & Karls Fors, A. (2004) *Kyrkan brinner! Vad händer sedan?* Rapport från Riksantikvarieämbetet 2004:2. Stockholm: Riksantikvarieämbetet.

Elwér, S. (2005) *Brottsplats kyrkan*. Rapport från Brottsförebyggande rådet, BRÅ.

Esbjörnson, E. & Bennett Gårdö, M. (2002) *Sex år i kyrkorna: en översikt över åtgärder i kyrkorna inom Svenska kyrkan under perioden 1994–1999, med exempel på invändiga förändringar i tio kyrkor. Rapport från kulturmiljöövervakning*. 2002. Stockholm: Riksantikvarieämbetet.

Information från RAÄ rörande brottsförebyggande åtgärder i kyrkor. Underrättelser från Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museer 1978:2. Stockholm: Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museer.

KRFS 2005:2. Allmänna råd till 4 kap. lag (1988:950) om kulturminnen m.m. (KML) samt förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. (KMF). (Kulturrådets författningssamling).

2–4 kap. KML

Tryckta källor och litteratur

Tillämpning av 2–4 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Statistik gällande 2005. Rapport från RAÄ 2006:7. Stockholm.

5–6 kap. KML

Otryckta källor

Illegal trade. Conference fighting illicit traffic in cultural goods within the European Union. Documentation. Rotterdam. 2004.

Vissa förslag rörande lagstiftning avsedd att förhindra utförelse ur riket av kulturföremål. (1982). Stockholm: Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museer.

Tryckta källor och litteratur

Cultural Heritage Crime – the Nordic Dimension. Brå Report 2006:2. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Prop. 1981/82:82. Förslag till lag om utförelse av vissa äldre kulturföremål.

Prop. 1984/85:179 med förslag till lag om skydd mot utförelse av vissa äldre kulturföremål.

Prop. 1998/99:114. Kulturarv – kulturmiljöer och kulturföremål.

Rapport från kommissionen till rådet, Europaparlamentet och ekonomiska och sociala kommittén om tillämpningen av rådets förordning (EEG) nr 3911/92 om export av kulturföremål och av rådets direktiv 93/7/EEG om återlämnande av kulturföremål som olagligt förts bort från en medlemsstats territorium. KOM (2000) 325.

Rådets förordning (EEG) nr 3911/92 av den 9 december 1992 om export av kulturföremål.

Rådets direktiv 93/7/EEG av den 15 mars 1993 om återlämnande av kulturföremål som olagligen förts bort från en medlemsstats territorium.

Rådets resolution av den 21 januari 2002 (2002/C 32/03).

Skydd mot utförelse av kulturföremål. Rapport från kulturrådet 1979:5. Stockholm: Statens kulturråd.

Skydd av kulturföremål i gemenskapen.
Taxud/1062/2001.

SOU 1964:22. Förbud mot utförelse av kulturföremål.

SOU 1994:131. Skyddet vid den inre gränsen.

SOU 1995:128. Kulturregndomar och kulturföremål.

SOU 2002:113. Tullverkets brottsbekämpning Integritet – Effektivitet.

Miljöbalkens bestämmelser om kulturresevat

Otryckta källor

Winberg, B. (1998) *Kulturvärden i naturresevat*. RAÄ-rapport 1998. Riksantikvarieämbetet.

Återrapporteringar till regeringen. 2000–2005. Riksantikvarieämbetet, RAÄ.

Internetkällor

Kulturresevat – en handbok för bildande, förvaltning och utveckling av kulturresevat enligt 7 kapitlet 9 § Miljöbalken. Riksantikvarieämbetet, www.raa.se/bok/pdf/kulturresevat.pdf.

Tryckta källor och litteratur

Lange, U. (2002) Vem vill ha ett kulturresevat. I: *Kulturmiljövård* 2002:2, s. 38–44. Stockholm: Riksantikvarieämbetet.

Allmänt om uppföljning och utvärdering

Tryckta källor och litteratur

Att beställa utvärderingar – en vägledning. Ekonomistyrningsverket 2005:26. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.

Effektutvärdering. Att välja upplägg. Ekonomistyrningsverket 2006:8. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.

Karlsson, O. (1999) Utvärdering – mer än metod. Ajour nr 3. Stockholm: Svenska kommunförbundet.

Måluppfyllelseanalys. Ekonomistyrningsverket 2006:7. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.

Utvärdering steg för steg.Handledning i utvärdering på miljöområdet. 2002. Stockholm: Naturvårdsverket.

Lagstiftningen om kulturminnen fram till i dag

Fornminnen

Johannes Bureus fick 1599 i kungligt uppdrag att resa runt i landet för att uppteckna runstenar. Det var säkert också han som på personligt uppdrag av Gustav II Adolf författade det memorial för riksantikvarierna som utfärdades 1630 (Bureus utsågs själv som en av tre). Denna författning innehöll en omfattande instruktion om eftersökning och dokumentation av ”dhe allehanda gamble monumenter och saker sökia skole och sambla, som fäderneslandet kan blifwa illustrerat medh”. Det med stor energi genomförda insamlandet av uppgifter om minnesmärken av olika slag fick en särskild betydelse som belägg för att den nya stormakten var grundad inte bara på skicklig krigskonst och diplomati, utan även på ett storslaget historiskt arv.

På initiativ av Magnus Gabriel de la Gardie inrättade Karl XI:s förmyndarregering år 1662 en professur i antikviteter i Uppsala. Förmyndarregeringen utfärdade 1666 den första kulturminnesskydds författningen: ”Kongl:Mayjt:s Placat och Påbudh Om Gamble Monumenter och Antiquiteter i Rijket”. Där i stadgades förbud mot att skada eller ändra fornlämningar av olika slag enligt en närmare uppräknig. Lämningarna var på detta sätt inte bara fredade; de skulle också vårdas. Konungen hävdade i plakatet överhöghet eller regalrätt till de forntida lämningarna, åtminstone de som fanns på krono- och skattejord. Plakatet kan i detta hänseende anses vara grunden för det senare betraktelsesättet att fornlämningarna utgör ett slags servitut till förmån för det allmänna.

Det regelrättsliga synsättet präglade också 1684 års plakat om ”allehanda gammalt hittemynt och fynd uti guld, silver, koppar och metallkärl, samt andra rara stycken som mycket uppfinnes och undandöljes”. Plakatet återgick på medeltida regler, kodifierade i tjuvabalken i Magnus Erikssons allmänna landslag. Enligt dessa skulle fynd, till vilka äganderätt inte kunde styrkas, anmälas och tillkomma kungen till två tredjedelar medan den återstående tredjedelen tillföll upphittaren (för bottenfynd gällde en hälften-delningsprincip som överensstämde med romerskrättsliga regler).

I 1734 års lag förbättrades lösensumman för hembudspliktiga ädelmetallfynd till fulla värdet plus en åttodel. Om kronan inte löste fyndet tillföll det upphittaren. Lagreglerna kompletterades och straffsanktionerades i en förordning av år 1755.

I 1828 års förordning om forntida minnesmärkens fredande och bevarande upprepades (med någon mindre utvidgning) de äldre bestämmelserna om hembudsplikt för

fornfynd. De fasta fornlämningarnas skydd bekräftades också och preciserades med en ny uppräknig av lämningar som åtnjöt skydd. I denna författning reglerades också möjligheten för markägaren att få tillstånd att ta bort fornlämningar, om dessa utgjorde hinder mot byggande eller odling. En rätt till ersättning infördes om markägaren inte fick tillstånd. Vitterhetsakademien gavs rätt att besikta och dokumentera en fornlämning som skulle få tas bort.

1828 års förordning ersattes av en ny förordning 1867 om forntida minnesmärkens fredande och bevarande. I denna befästes det generella och direkt på författningen grundade skyddet för fornlämningarna. Vitterhetsakademins rätt att undersöka och dokumentera sådana lämningar som ändå med tillstånd skulle få tas bort reglerades också i den nya förordningen. Reglerna om anmälnings- och hembudsplikt för fornfynd bestod i huvudsak oförändrade. En ändring av förordningen 1873 undantog bronsfynd från hembudsplikt. Genom ytterligare en ändring av förordningen 1886 moderniserades uppräknigen av skyddade fornlämningar och kompletterades med övergivna boplatslämningar.

Kulturminnesvårdssakkunnigas betänkande (SOU 1938:60) innehöll förslag till en reviderad fornminneslagstiftning m.m. Även i detta förslag föreslogs de bestående principerna föras vidare, men kulturskyddet stärktes i förhållande till markägaren och ägarens ersättningsrätt inskränktes. Dessutom föreskrevs att det arbetsföretag som medförde ingrepp i en fornlämning skulle svara för kostnaderna för en särskild undersökning av fornlämningen eller för särskilda åtgärder för dess bevarande. Fornfynd som påträffades i en fast fornlämning och som har samband med denna föreslogs vara kronans egendom. Andra fornfynd, det vill säga mer än 100 år gamla föremål som saknar ägare och som påträffas utan samband med en känd fornlämning skulle liksom tidigare tillfalla upphittaren. Denne skulle också liksom tidigare vara skyldig att anmäla och hembjuda fyndet till kronan men endast om fyndet helt eller delvis bestod av guld, silver och koppar.

Förslagen genomfördes i allt väsentligt i lagen (1942:350) om fornminnen. Regleringen i den lagen har senare – i refererande delar i stort sett oförändrad – influerats i 2 kap. KML.

Det grundläggande skyddet, som alltid gäller för en fast fornlämning, består. Likaså huvudprincipen att arbetsföretaget ska bekosta en arkeologisk undersökning om det får tillstånd att rubba ändra eller ta bort en fornlämning. De viktigaste förändringarna är de här:

- Ett skeppsvrak är fast fornlämning om skeppet blev vrak för mer än 100 år sedan. Detta innebär att beslut om vrak decentraliseras till länsstyrelsen och att vraken omfattas av regler om bland annat så kallad gränsbestämning.
- Termen kulturlager införs.
- Hembudspikten för fornfynd vidgas och omfattar också bronsföremål och så kallade depåfynd.
- I samband med större markexploatering får länsstyrelsen besluta om en särskild utredning på företagarens bekostnad för att ta reda på om fornlämningar berörs. Länsstyrelsen får också besluta om förundersökning av en fornlämning för att fastställa dess omfattning och karaktär och för att få ett tillfredsställande beslutsunderlag. I tillståndsbeslutet ska kostnaderna såvitt möjligt anges.
- I lagen preciseras i vilka fall en företagare inte svarar för undersökningskostnaderna.
- Den som skadar en fornlämning ska kunna straffas även om endast oaktsamhet föreligger. Här har lagen skärpts.

Flera ändringar och justeringar har gjorts av lagtexterna i 2 kap. KML sedan 1988. 1997 infördes bestämmelser om att lagen (1992:1528) om offentlig upphandling inte ska gälla när länsstyrelsen beslutar om vem som ska utföra en undersökning av en fornlämning. Länsstyrelsen ska i stället välja undersökare utifrån KML:s bestämmelser och bland annat beakta att undersökningen ska vara av vetenskaplig god kvalitet. Då bestämdes också om viss vidgning av företagarnas kostnadsansvar för fyndhantering och konservering.

Kyrkliga kulturminnen

I 1571 års kyrkoordning etablerades en viss statlig kontroll över kyrkobyggnader och kyrkliga inventarier. I 1686 års kyrkolag infördes bestämmelser som gjorde kyrkobyggnaderna beroende av kungligt tillstånd och förbud mot avyttring av kyrkliga inventarier. Inledningsvis utövades tillsynen över det kyrkliga byggnadsväsendet av landshövdingarna. Men i ett kungligt brev från 1759 utfärdades bestämmelser om granskning av kyrkobyggnaderna genom en central myndighet.

Genom 1776 års förordning rörande ”Publice Byggnader” lades tillsynen generellt över offentliga byggnader på det år 1772 inrättade Överintendentsämbetet. I denna förordning ägnades också visst intresse åt privatpersoners inventarier i kyrkorna, epitafier med mera, då avsikten var att man inte skulle kunna få förföra kyrkorummets. Tillsyns- och tillståndsfunktionen kom att delas så att främst de tekniska och ekonomiska frågorna behandlades av Överintendentsämbetet, medan den kulturhistoriskt inriktade kontrollen, särskilt med avseende på de kyrkliga inventarierna, lades på den 1786 reorganiserade Vitterhets-

kademien vars sekreterare alltid var riksantikvarien.

I 1828 års förordning som tidigare nämnts föreskrevs bland annat en allmän inventering av rikets kyrkor, vilken genomfördes under de påföljande två åren. Bestämmelserna utvecklades utan större saklig ändring 1867. Samtidigt infördes bestämmelser om bland annat runstenar och kyrkklockor. Om runstenar således hotades av nötning, skulle de flyttas. Kyrkklockor fick avyttras efter hembud till kronan, och även omgjutas, om de först dokumenterades.

1920 års kungörelse rörande det offentliga byggnadsväsendet ersatte tidigare förordningar. Vid ändringar av byggnad eller dylikt skulle ritningar insändas till Byggnadsstyrelsen, (som 1918 hade efterträtt Överintendentsämbetet) samt RAÄ. För kyrkorna infördes genom 1920 års kungörelse en delvis ny reglering. Kyrkobyggnader, inbegripet kapell, gravkor, klockstaplar och församlingshus samt utvidgningar av kyrkogårdar och begravningsplatser fick inte förberedas eller tas i bruk utan föregående samråd med Byggnadsstyrelsen och RAÄ och beslut av Kungl. Maj:t. Ändring av byggnaden krävde Riksantikvariens tillstånd.

Under 1950- och 1960-talen påverkades regelsystemen på olika sätt. Bygglovsplikt infördes för kyrkobyggnader. Riksantikvarieämbetet övertog helt från Byggnadsstyrelsen den kulturhistoriskt motiverade tillsyns- och tillståndsplikten enligt kungörelsen. RAÄ övertog också regeringens beslutsfunktioner beträffande kyrkorna.

I 1988 års kulturminneslag ingår kyrkorna i 4 kap. Reglerna för kyrkornas del hämtades från 1920 års kungörelse och för begravningsplatsernas del från begravningskungörelsen (1963:540). I kulturminneslagen infördes en åldersgräns för vilka kyrkor som skulle vara automatiskt skyddade. Alla kyrkor, kyrkotomter och begravningsplatser uppförda före 1940 är skyddade, medan nyare kyrkor och begravningsplatser kan ges samma skydd om RAÄ så beslutar. Fram till 2006 har RAÄ beslutat att 119 kyrkor och 21 begravningsplatser uppförda efter 1940 ska omfattas av bestämmelserna i 4 kap. KML.

Länsstyrelserna övertog tillsyns- och tillståndsplikten för kyrkorna från RAÄ 1995.

Byggnadsminnesmärken och statliga byggnadsminnen

1920 års kungörelse innebar egentligen ett relativt svagt skydd för de offentliga byggnaderna. Skyddet kunde dock skärpas genom att Kungl. Maj:t på förslag av Byggnadsstyrelsen bestämde att en byggnad skulle i egenskap av byggnadsminnesmärke, åtnjuta ”särskilt därefter lämpad omvårdnad”. Sådana byggnader skulle uppföras på förteckning och fick inte utan Kungl. Maj:ts tillstånd rivas, överlätas, flyttas, ändras eller användas till ändamål som förminska dess värde.

De första byggnadsminnesmärkena beslutades 1935. En tryckt förteckning över dessa utkom samma år. Kungörelsen ersattes 1988 av förordningen (1988:1229) om statliga

byggnadsminnen m.m. Enligt den kan statliga byggnader skyddas som statliga byggnadsminnen med skyddsföreskrifter och villkor i övrigt lika vad som gäller byggnadsminnen enligt KML. Regeringen beslutar om statliga byggnadsminnen efter förslag från RAÄ som även är tillsynsmyndighet. Ett tillägg i förordningen 1995 gav möjlighet att skydda större statliga kulturegendomar i sin helhet, så kallade värdefulla fastigheter.

Byggnadsminnen

Från medeltiden fram till 1900-talet förekom i princip inte några bestämmelser till skydd för enskilt ägd kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. 1902 skrev emellertid Konstakademien till Kungen och förespråkade pietet gentemot äldre byggnader och avhållsamhet från genomgripande restaureringar. Efter utländska förebilder framställdes förslag om upprättande av en fullständig, systematisk förteckning över landets alla byggnader av något konstnärligt, arkeologiskt eller historiskt värde. Riksantikvariens PM den 30 maj 1903 över akademins skrivelse tillbakavisade förslagen på alla punkter – i vissa fall på ett arrogant sätt. Promemorian slutade med ett yrkande om att skrivelsen inte skulle leda till några vidare åtgärder. Om förslaget att förteckna byggnader ansåg Riksantikvariens att så länge förteckningen inte var fullständig, skulle värdefulla byggnader utanför förteckningen dömas till en ganska säker undergång. Någon lagstiftning var därmed inte att tänka på.

I fornminnesvårdskommitténs förslag till lag angående kulturminnesvård m.m. 1922, föreslogs att byggnader som var äldre än 50 år och vars bevarande bedömdes ha ett allmänt intresse skulle kunna registreras av Kungl. Maj:t. Inte heller detta förslag lades på riksdagens bord. Ett nytt förslag lades 1938 i betänkandet ”Reviderad fornminneslagstiftning m.m.”. Förslaget som byggde på motsvarande reglering för naturminnen, var i likhet med denna beroende av att ägaren lämnade sitt samtycke till de inskränkningar i dispositionsrätten som skulle kunna beslutas.

Genom lagen (1942:354) om skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader, gavs länsstyrelserna möjlighet att med samtycke av både RAÄ och fastighetsägaren utfärda skyddsföreskrifter för kulturhistoriskt märkliga byggnader. Sammanlagt 168 olika objekt i landet registrerades. Arbetet gick mycket trögare än vad lagstiftarna tänkt sig och redan 1953 kom direktiv till en ny lag. Det ansågs inte rimligt att enskilda personer fritt skulle få förfoga över för riket oersättliga kulturvärden. I propositionen framfördes bland annat ”Lagstiftningens främsta syfte bör vara att främja ett fruktbärande samarbete mellan företrädare för byggnadsminnesvården och ägarna av kulturhistoriskt märkliga byggnader.” Förslaget låg färdigt 1956, men inga beslut fattades.

Fyra år efter det att lagförslaget låg klart, skrev RAÄ och Nordiska museet till regeringen. I skrivelsen framhöll man bland annat att den nya lagen skulle – om den sköttes

med smidighet – bli ett bra instrument i arbetet med att bevara den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen. Förslaget ledde dock fram till 1960 års byggnadsminneslag med ett regelverk som i allt väsentligt fortfarande gäller. Skyddet och vården av byggnadsminnena reglerades genom skydds-föreskrifter som även kunde innefatta ett ”kringliggande område”. Beslut om skydd kunde fattas utan ägarens medgivande men skulle i möjligaste mån göras i samförstånd. Det infördes även möjligheter till ersättning för fastighetsägare om byggnadsminnet innebar väsentliga inskränkningar i nyttjandet av fastigheten.

1976 inrättades länsantikvariefunktionen vid länsstyrelserna och tillsyns- och tillståndsplikten överfördes från RAÄ till länsstyrelserna.

När KML infördes 1988 togs bestämmelserna från byggnadsminneslagen in relativt oförändrade. Några nyheter infördes dock som att byggnader kunde skyddas inom ett område även om de enskilda byggnaderna inte hade ett egenvärde som motiverade ett skydd. Skyddsreglerna utökades även så att park, trädgård och annan anläggning kunde skyddas. Det gavs även möjlighet att besluta om anmälningsplikt för byggnader som kunde komma ifråga som byggnadsminnen.

Sedan dess har flera utredningar tillsatts för att arbeta med förbättringar av lagskyddet. Flera av dessa har inte lett till några större lagändringar. Men vissa justeringar har gjorts. I huvudsak kvarstår bestämmelserna för byggnadsminnen från 1988 som i allt väsentligt återgår på 1960 års lag. Förvaltningsfrågor för byggnadskomplex som större herrgårdsanläggningar och industriminnen övervägdes i utredningen: *Att förvalta kulturmiljöer* (SOU 1991:64). Utredningen föreslog bland annat vissa lättnader i bostads- och stiftelsebeskattningen samt att man skulle få lättnader om man bildade stiftelser som syftade till ett bevarande. Inga förslag till ändrade skyddsregler framlades. Förslaget har inte remissbehandlats.

I *Kulturendomar och kulturföremål*, delbetänkande av Kulturarvsutredningen (SOU 1995:128), behandlas bland annat frågor som rör de kvarvarande fideikommissen, lag om arvsskatt, export av kulturföremål m.m.

Skyddet av kulturmiljön, slutbetänkande av Kulturarvsutredningen (SOU 1996:128), innefattade en översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn.

K-märkt – förslag till förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse (SOU 2004:94) utredde och lämnade bland annat förslag till regler som innebär ett förbättrat och samtidigt förenklat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, skydd för kyrkstäder och skydd för lösöre. För närvarande sammanställs remissvar inför en eventuellt kommande proposition.

Skydd mot utförsel av vissa äldre kulturföremål

I en skrivelse till chefen för Ecklesiastikdepartementet anmälde intendenten vid Nordiska museet Sigurd Erixon år 1927 att det förekom en omfattande utförsel av gamla allmogemöbler och andra kulturföremål. Skrivelsen innebar att kungörelsen (1927:129) angående förbud mot utförsel utan Kungl. Maj:ts tillstånd av vissa kategorier av kulturföremål som tillverkats före år 1860 infördes. Utförsel förbudet gällde dock inte för föremål som ingick i personligt bohag för personer som flyttade från riket för att bosätta sig utomlands. Kungörelsens ersattes av lagen (1985:1104) om skydd mot utförsel av vissa äldre kulturföremål. Samtidigt blev RAÄ tillsynsmyndighet.

År 1974 uppdrog regeringen åt Statens kulturråd att i samråd med RAÄ och Nordiska museet göra en värdering av erfarenheterna om utförsel av kulturföremål. Utredningen konstaterade att utförsel förbudet i viss utsträckning hade överträtts.

Samtidigt som KML trädde i kraft den 1 januari 1989, blev kompletterande föreskrifter för tillståndsförfarandet i förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. gällande.

För att kunna föra ut vissa äldre kulturföremål ur Sverige krävs det utförsel- och/eller exporttillstånd. Förutom de svenska bestämmelserna gäller de bestämmelser som finns inom Europeiska gemenskapen för export av kulturföremål till tredje land enligt rådets förordning (EEG) nr 3911/92 av den 9 december 1992 om export av kulturföremål.

Ortnamn

Den 1 juli 2000 infördes en hänsynsparagraf om ortnamn i KML. Paragrafen stadgar att ”god ortnamnsed” ska iakttas vid statlig och kommunal verksamhet. RAÄ stöder Lantmäteriverket i arbetet med ortnamnen i fastighetsregistret och på de offentliga kartorna samt bistår andra myndigheter, länsstyrelser och kommuner i deras arbete med ortnamn. RAÄ följer och bidrar till forskning kring ortnamnsvård och ortnamnsplanering i nationellt och internationellt perspektiv.

Kulturresevat

Den 1 januari 1999 trädde miljöbalken i kraft. Därmed introducerades ett nytt bevarandeinstrument, kulturresevat. Den nya formen av områdesskydd har sin bakgrund i de senaste decenniernas ökade behov av skydd för kulturlandskapet. Värdet av att skydda och vårda delar av kulturlandskapet framhölls redan i förarbetena till 1964 års naturvårdslag där det poängterades att de områden som skulle säkerställas inte bara skulle vara representativa för svensk natur, utan också för det svenska odlingslandskapet.

Ambitionen att skydda kulturlandskapet har därefter upprepade gånger kommit till uttryck i olika utredningar

som haft till uppgift att se över naturvårdslagstiftningen. Efterhand har även synen på vad som är ”kulturlandskap” förändrats. I 1970 års Naturvårdskommittés betänkande (Ds Jo 1974:1) konstaterades att samspelet mellan människa och natur inneburit att hela den naturliga omgivningen kommit att utgöra ett *kulturlandskap*. Kommittén föreslog bland annat att man skulle införa generella bestämmelser för *landskapet i sin helhet, inklusive kultur- och odlingslandskapet*. 1986 års Naturvårdsförvaltningskommitté (Ds Jo 1986:4) uppehöll sig också kring frågan om hur kulturlandskapets värden bäst skulle skyddas. Några år senare företog Naturvårdslagsutredningen (SOU 1990:38) en översyn av hur skyddet av landskapets kulturvärden behandlades i naturvårdslagen.

Vikten av att skydda *det kulturpräglade landskapet* poängterades dessutom i regeringens miljöproposition Miljöpolitiken inför 90-talet (Prop. 1987/88:85). Samma breda kulturhistoriska perspektiv på landskapsfrågorna kom även till uttryck i propositionen Kulturmiljövård, där själva begreppet *kulturmiljö* introduceras inför den nya kulturminneslagen (Prop. 1987/88:104).

År 1991 godkände riksdagen ett förslag från regeringen att samla alla miljölagar i en miljöbalk. Den av regeringen tillsatta Miljöskyddskommittén lade två år senare fram ett förslag om en sådan (SOU 1993:27). Förslaget tog dock inte närmare upp de kulturhistoriska aspekterna på landskapskyddet. Kort därefter fick emellertid Miljöbalksutredningen i uppdrag att lägga fram ett nytt förslag till miljöbalk (SOU 1996:103). I detta fick kulturmiljövårdens intressen större utrymme och i ett särskilt avsnitt diskuterades även införandet av ett nytt skyddsinstrument – kulturresevat. Samtidigt arbetade Kulturarvsutredningen med en översyn av skyddet av kulturmiljön med utgångspunkt från kulturminneslagstiftningen (SOU 1996:128). Även denna utredning föreslog inrättandet av ett kulturresevatsinstitut, men, till skillnad från Miljöbalksutredningen, ansåg man att ett sådant institut borde införas i kulturminneslagen.

När miljöbalken infördes valde regeringen att stödja sig på Miljöbalksutredningens förslag om kulturresevat. Det är således detta som ligger till grund för bestämmelserna om kulturresevat i miljöbalken. I propositionen erinrade regeringen om att naturresevat visserligen kan vara en tänkbar skyddsform för skydd av områden med såväl skyddsvärd naturmiljö som värdefulla kulturmiljöer, men ansåg att det dessutom behövdes särskilda regler för att bevara kulturhistoriskt värdefulla landskap (Prop. 1997/98:45 del 1 s. 323 ff). För att kunna tillämpa miljöbalkens regler *på kulturlandskap som ”präglas av äldre tiders hävd och brukningsformer eller som innehåller värdefulla kulturlandskapselement”* (Prop. 1997/98:45 del 2 s. 78) infördes den nya skyddsformen kulturresevat.

