

Rapport från Riksantikvarieämbetet 2010

Antikvarisk medverkan

Hur sker tillämpningen vid länsstyrelserna idag?



SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIEÄMBETET

Rapport från Riksantikvarieämbetet 2010
Antikvarisk medverkan
Hur sker tillämpningen vid länsstyrelserna idag?

Utgiven av
Riksantikvarieämbetet
Box 5405, 114 84 Stockholm
Telefon 08-5191 8000, www.raa.se

Text: Jan Karlsson

© Riksantikvarieämbetet 1:1

ISBN 978-91-7209-572-4

Förord

Riksantikvarieämbetet har en överinseenderoll när det gäller tillämpningen av lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (KML). Vi gör därför systematiska uppföljningar och utvärderingar av tillämpningen för att bland annat uppmärksamma brister och olikheter i tillämpningen och lagstiftningen. På så sätt kan vi prioritera åtgärder såsom förbättrade vägledningar eller nya föreskrifter och utbildningsinsatser kopplade till dessa.

I denna rapport redovisas en utvärdering av hur villkor om antikvarisk medverkan har tillämpats vid länsstyrelsernas tillståndsgivning åren 2005-2009.

Den vägledning om antikvarisk medverkan som Riksantikvarieämbetet tog fram våren 2009 tillämpas i stort. Vår förhoppning är dock att tillämpningen ska ensas helt. Genom en på kunskap om nuläget grundad dialog och samverkan bör systemet med antikvarisk medverkan kunna förbättras ytterligare.

Birgitta Johansen
Avdelningschef

Innehåll

Sammanfattande slutsatser	5
Sammanfattning.....	5
Riksantikvarieämbetets reflektioner.....	6
Inledning	6
Bakgrund.....	6
Begreppet "antikvarisk kontroll".....	7
Gällande lagar och förordningar.....	7
Mål och syfte.....	8
Metod	9
Omfattning	9
Genomförande.....	9
Undersökta objekt.....	9
Resultat av utvärderingen	11
Villkor om antikvarisk medverkan.....	11
Namngiven antikvarisk medverkan	13
Länsstyrelsens tillsyn	16
Ingen antikvarisk medverkan	17
Omfattningen av antikvarisk medverkan.....	22
Konsekvenser av 2009 års vägledning	24
Länsstyrelsen.....	24
Byggherren	24
Den som är antikvarisk expert	25
Referenser	25

Sammanfattande slutsatser

Sammanfattning

Denna rapport är en utvärdering av hur villkor om antikvarisk medverkan har tillämpats i länsstyrelsernas beslut enligt 3 och 4 kap KML åren 2005-2009. Över åren är det totala antalet beslut för de båda kapitlen relativt konstant. Även om man ser till de enskilda länen är ärendemängden i stort sett densamma år efter år.

I stort sett ser Riksantikvarieämbetet en utveckling i dessa frågor som pekar åt rätt håll. Tillämpningen blir alltmer enhetlig och likartad i hela landet.

Trots detta finns det tydliga skillnader i hur länsstyrelserna tillämpar villkor i sina beslut. Handläggning och bedömningar i olika ärenden varierar mellan länen. Likartade ärenden med samma typ och omfattning av åtgärder ska i vissa fall följas av antikvarisk expert, och i vissa fall inte. Dessa olikheter finns även inom vissa län under ett och samma år. Detta skulle kunna tolkas som att nya rutiner är på väg att arbetas in och att detta i vissa fall tar tid.

Några väsentliga skillnader om man ställer villkor eller inte om antikvarisk medverkan kan inte ses mellan län med stora respektive små ärendemängder. Möjligen att län med få ärenden mer sällan använder möjligheten att ställa villkor.

En konsekventare behandling är önskvärd. Lagen bör tolkas på samma sätt och ärendena bör handläggas mer likartat över landet. Inte minst ur ett rättssäkerhetsperspektiv ger otydligheter i tillämpningen tolkningsmöjligheter som kan vara till nackdel för den enskilde och kulturmiljövården.

Det finns även skillnader i hur man hanterar villkor om antikvarisk medverkan mellan 3 och 4 kap KML. Det är betydligt vanligare att läns museet pekas ut som antikvarisk expert i beslut enligt 4 kap KML. Märkbart är också stora skillnader hur villkoren formuleras eller om det över huvud taget ställs villkor. Många åtgärder, speciellt när det gäller begravningsplatser, görs utan antikvarisk medverkan.

Riksantikvarieämbetet bedömer att några skillnader mellan 3 och 4 kap KML inte borde finnas när det gäller villkor om antikvarisk medverkan. Lagtexten är densamma och därför bör bedömningsgrunder även vara desamma.

Riksantikvarieämbetets vägledning som gavs ut våren 2009 har sannolikt haft betydelse för tillämpningen. Även om villkor fortfarande i många fall anges som tidigare har vägledningen bidragit till en diskussion i många län om hur handläggningen bäst bör gå till.

Riksantikvarieämbetet har i vägledningen föreslagit att begreppet "antikvarisk kontroll" inte bör användas. Begreppet har också i stort sett slutat användas under 2009. Åtminstone för beslut enligt 3 kap KML är det en tydlig trend att begreppet är på väg bort från handläggningen. Men i vissa län förekommer begreppet fortfarande tillsammans med antikvarisk medverkan.

Riksantikvarieämbetets reflektioner

Finns det andra arbetsätt eller strategier som inte är lika formella men som ändå fungerar vid ändring av byggnadsminnen och kyrkliga kulturminnen? Länsstyrelserna har kunskap om och "känner sitt län" och de aktörer som är inblandade i dessa frågor. Det skulle kunna vara en förklaring till att länsstyrelserna inte ställer villkor om antikvarisk medverkan, framför allt i län med små ärendemängder.

Speglar skillnader i länsstyrelsernas handläggning av kyrkoärendena en viss eftersläpning och konservatism där man, utan att egentligen tänkt det, ändå behåller en äldre ordning i handläggningen. Man kan också fråga sig vilken roll Svenska kyrkan har i detta. De sedan länge upparbetade samverkansrutinerna mellan församlingarna och länsmuseumerna har säkert också viss betydelse för hur man vill organisera arbetet.

Inledning

Bakgrund

Riksantikvarieämbetet följer upp och utvärderar hur tillämpningen av KML sker. Sedan 2007 finns ett långsiktigt program för uppföljning och utvärdering av tillämpningen av KML. Programmet redovisar systematiska, årliga uppföljningar och fördjupade utvärderingsinsatser av tillämpningen. Denna utvärdering beskriver hur villkoret om antikvarisk medverkan (kontroll) tillämpas idag med anledning av att Riksantikvarieämbetet 2009 tog fram en ny vägledning för antikvarisk medverkan.

Enligt KML får länsstyrelsen ställa skäliga villkor vid tillstånd till ändring av byggnadsminnen och kyrkliga kulturminnen. Genom sådana villkor kan man se till att ändringen utförs på ett sätt som innebär minsta möjliga skada. Praxis har under lång tid varit att benämna den uppföljning av ändringsarbeten med tillstånd enligt KML eller genom *förordningen (1993:379) om bidrag till kulturmiljövård* som skett för "antikvarisk kontroll".

I Riksantikvarieämbetets allmänna råd 1999:1 om antikvarisk kontroll angavs att "länsstyrelsen skall anvisa en namngiven person, institution eller ett företag som [antikvarisk] kontrollant". Kammarrätten i Göteborg beslöt i en dom 2007-10-17 att Länsstyrelsen i Skåne län inte haft stöd i 3 kap KML för att som villkor för tillstånd ange att en särskilt angiven kontrollant skulle anlitas (mål nr 4835-05). Riksantikvarieämbetets bedömning är att det inte finns möjlighet att som villkor för tillstånd enligt KML namnge vem som ska utföra antikvarisk kontroll. Kammarrättens tolkning av bestämmelsen i 3 kap KML får, enligt Riksantikvarieämbetet, anses gälla även för tillämpningen av 4 kap KML, som har motsvarande bestämmelser rörande villkor för tillstånd till ändring i 3, 9 och 13 §§.

Bland annat med anledning av domen upphävde Riksantikvarieämbetet 2009 de allmänna råd som fanns publicerade i skriften *Antikvarisk kontroll. Byggnadsminnen, kyrkor m.m. Allmänna råd från RAÄ 1999:1*.

En ny vägledning avseende antikvarisk medverkan vid tillämpningen av KML och bidragsförordningen togs fram av Riksantikvarieämbetet samma år. Riksantikvarieämbetet har i vägledningen föreslagit att begreppet "antikvarisk medverkan" fortsättningsvis bör användas.

Begreppet "antikvarisk kontroll"

Begreppet "antikvarisk kontroll" finns inte, och har inte heller tidigare funnits, i någon lagparagraf förutom i förordning (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m. Praxis har dock under lång tid varit att benämna den uppföljning av ändringsarbeten med tillstånd enligt KML eller genom bidragsförordningen som skett för "antikvarisk kontroll". Det är osäkert när detta begrepp började användas och det är kanske också överspelat idag. För att kort belysa framväxten av begreppet görs här en genomgång av gällande lagar och förordningar.

Gällande lagar och förordningar

Lag (1988:950) om kulturminnen m.m.

Den tidigare byggnadsminneslagen från 1960 gav ägaren möjlighet att ändra ett byggnadsminne. Paragrafen innehöll dock inte några villkor om dokumentation eller kontroll. I förordning (1960:961) om byggnadsminnen anges dock att "länsstyrelsen bör noggrant följa arbeten, som avse ändring av byggnadsminnen". Riksantikvarieämbetet har i råd och anvisningarna "Byggnadsminneslagen" (1976) tolkat detta som att "arbetet skall utföras under noggrann antikvarisk kontroll och dokumentation av länsstyrelsen/motsvarande eller av länsstyrelsen förordnad kontrollant".

Enligt KML får länsstyrelsen ställa villkor vid tillstånd till ändring. Genom sådana tillstånd kan man se till att ändringen utförs på ett sätt som innebär minsta möjliga skada på byggnadsminnet. Villkoren kan t.ex. gälla att en ombyggnad ska utföras på ett visst sätt eller med användning av visst material. De kan även innebära att arbete ska följas av antikvarisk expertis, vilket sägs i prop. 1987/88:104 eller att byggnadsminnet ska dokumenteras i samband med åtgärden.

En jämförelse kan göras med bestämmelserna i 2 kap KML om särskild undersökning. Enligt 2 kap 13 § första stycket får länsstyrelsen som villkor för tillstånd enligt 2 kap 12 § bl.a. ställa skäliga krav på särskild undersökning för att dokumentera fornlämningen. I tredje stycket samma lagrum sägs att länsstyrelsen i beslut ska ange vem som ska utföra undersökningen och i 2 kap 14 § görs klart att det är företagaren som svarar för kostnaden för den särskilda undersökningen. I 3 kap och 4 kap KML finns inte någon motsvarande reglering.

Förordning (1988:1188) om kulturminnen m.m.

Förordningen innehåller inget ytterligare om villkor vid ändring förutom att det avseende byggnadsminnen i 16 § sägs att "byggnadens utseende och beskaffenhet före ändringen skall dokumenteras på ett lämpligt sätt".

Förordning (1993:379) om bidrag till kulturmiljövård

Enligt 17 § får den myndighet som beslutar om bidrag bestämma villkor för bl.a. antikvarisk medverkan. När åtgärderna som bidraget avsåg har utförts ska åtgärderna besiktas av den myndighet som beslutat om bidraget eller av någon annan som myndigheten utser (18 §). För att undvika jäv bör alltså denna besiktning göras av någon annan än den som medverkat tidigare under processen. Förordningen kommer att upphävas 2011-01-01 och ersättas med *Förordning (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer*. Även i den nya förordningen finns samma möjlighet till villkor.

Förordning (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m.

Föregångaren till nuvarande förordning kungörelsen (1920:744) med föreskrifter rörande det offentliga byggnadsväsendet nämner inget om antikvarisk kontroll eller kontroll över huvud taget av ändringsarbeten på (statliga) byggnadsminnen och kyrkor. Nuvarande förordning anger dock klart och tydligt att tillstånd till ändring kan förenas med villkor om antikvarisk undersökning och kontroll. Liksom även villkor om hur ändringen får utföras och hur den ska dokumenteras. Det är alltså endast denna förordning som har begreppet "antikvarisk kontroll" inskrivet. Det kan tyckas lite märkligt, då utredningen som föregick förordningen och den nya KML gjordes av samma arbetsgrupp och redovisades samtidigt. Möjligen är det så att man vågade skriva lite skarpare i förordningen, då denna reglerar samverkan mellan statliga myndigheter.

Mål och syfte

Målet för denna utvärdering är att studera och utvärdera lagtillämpningen gällande villkoret antikvarisk medverkan och uppmärksamma olikheter och eventuella brister i länsstyrelsernas tillämpning. Utifrån resultaten kan Riksantikvarieämbetet sedan genom olika åtgärder verka för att lagstiftningen och dess tillämpning är ett effektivt styrmedel som bidrar till att uppnå målen för kulturmiljöområdet och bidra till att ständigt förbättra och utveckla kulturmiljöarbetet.

Syftet är att få en överblick över dagens tillämpning och beskriva regionala skillnader i omfattningen och val av utförare av antikvarisk medverkan. Utvärderingen görs också i syfte att ge en beskrivning av hur systemet med antikvarisk medverkan fungerar idag och för att studera vilka effekter den nya vägledningen om antikvarisk medverkan fått och vilken betydelse den haft för länsstyrelsernas handläggning samt vilka konsekvenser i stort den anses kunna få.

Resultat från utvärderingen ska återföras till Rikantikvarieämbetets strategiska arbete med att utforma vägledningar för tillämpning av KML och även förmedlas brett inom kulturmiljösektorn.

Metod

Omfattning

Mot den bakgrund som skissats ovan anser Riksantikvarieämbetet att det är viktigt att vi har en bild av hur länsstyrelserna tillämpar villkor vid beslut om ändring av byggnadsminnen och kyrkliga kulturminnen. Viktiga frågor som i första hand har följts upp och utvärderats:

- Hur ser villkoren för antikvarisk medverkan ut?
- Specificeras vad som ska ingå i antikvarisk medverkan?
- Vem eller vilken institution är utförare?
- Vilken typ av åtgärder eller ärenden har inte antikvarisk medverkan?
- Vilken betydelse har den nya vägledningen haft?
- Används begreppet "antikvarisk kontroll" fortfarande?
- Finns det betydande skillnader mellan 3 och 4 kap KML?
- Finns det skillnader i omfattningen av antikvarisk medverkan mellan olika kategorier av byggnadsminnen?
- Finns det markanta länsvisa skillnader? Har exempelvis län med stora ärendemängder färre beslut om antikvarisk medverkan?
- Finns det regionala skillnader beträffande omfattningen av antikvarisk medverkan för samma typ av åtgärder?
- Finns det skillnader gällande tillämpningen av 4 kap KML, dvs. är omfattningen av antikvarisk medverkan olika om man jämför beslut som rör kyrkobyggnader med kyrkotomter, begravningsplatser respektive kyrkliga inventarier?

Genomförande

Uppgifter om antikvarisk medverkan i länsstyrelsernas beslut för åren 2005-2009 har gått igenom och registrerats i en databas. Data som registrerats är om antikvarisk medverkan sker, vilken institution eller konsult som eventuellt utses, finns det villkor gällande omfattning, rapport eller om det enbart ska ske efterbesiktning. Beslut enligt 3 kap. 14 §, 4 kap. 3, 9 och 13 §§ KML för de aktuella åren ingår i utvärderingen. Utifrån registreringen har viss statistik sammanställts och kommenterats.

Undersökta objekt

Samtliga beslut enligt 3 kap 14 §, 4 kap 3, 9 och 13 §§ KML för åren 2005-2009 ingår i utvärderingen. Av förklarliga skäl har endast beslut om tillstånd tagits med i rapporten. Därför kan det finnas vissa differenser i tabellerna om man jämför med de rapporter över tillämpningen av KML åren 2005-2008 som Riksantikvarieämbetet tidigare gett ut, se referenser. I dessa rapporter är även avslagsbeslut för respektive kapitel medräknade. Alla siffror i denna rapport redovisas med reservation för att Riksantikvarieämbetet eventuellt inte

har fått kopior på samtliga beslut från länsstyrelserna. Det totala antalet beslut och den länsvisa fördelningen framgår av nedanstående tabeller.

Tillståndsbeslut 3 kap 14 § KML 2005-2009

	2009	2008	2007	2006	2005
Kronobergs län - G	3	1	1	1	4
Hallands län - N	5	6	3	1	4
Jönköpings län - F	5	8	12	0	1
Örebro län - T	6	5	4	7	4
Östergötlands län - E	7	4	8	6	9
Dalarnas län - W	8	13	18	16	12
Gävleborgs län - X	8	12	15	13	14
Jämtlands län - Z	8	5	3	10	14
Norrbottnens län - BD	8	2	8	3	10
Södermanlands län - D	9	7	4	2	3
Värmlands län - S	13	17	10	9	7
Västernorrlands län - Y	15	21	17	14	7
Västmanlands län - U	15	19	12	16	4
Blekinge län - K	16	15	17	19	18
Kalmar län - H	19	9	20	21	16
Västerbottens län - AC	22	13	15	21	12
Uppsala län - C	23	24	15	21	18
Gotlands län - I	38	27	25	16	15
Västra Götalands län - O	40	25	23	35	17
Stockholms län - AB	42	56	60	34	25
Skåne län - M	73	87	80	80	80
Totalt	383	376	370	345	294

Tillståndsbeslut enligt 4 kap 3, 9 och 13 §§ KML 2005-2009

	2009	2008	2007	2006	2005
Kronobergs län - G	22	86	26	44	53
Norrbottnens län - BD	23	7	13	28	21
Blekinge län - K	25	46	20	25	17
Västmanlands län - U	25	37	46	64	37
Västerbottens län - AC	34	18	54	24	31
Jönköpings län - F	35	88	95	106	86
Södermanlands län - D	47	40	61	46	47
Västernorrlands län - Y	54	42	61	48	35
Gävleborgs län - X	55	38	63	91	25
Jämtlands län - Z	56	48	23	30	27
Uppsala län - C	56	119	82	53	98
Östergötlands län - E	56	73	66	77	75
Hallands län - N	69	74	69	69	75
Örebro län - T	71	72	61	40	54
Dalarnas län - W	93	93	111	100	55
Stockholms län - AB	93	126	80	58	71
Värmlands län - S	106	81	60	50	46
Kalmar län - H	122	95	88	77	92
Skåne län - M	144	194	208	127	225
Gotlands län - I	328	179	195	152	203
Västra Götalands län - O	429	287	241	331	271
Totalt	1943	1843	1723	1640	1644

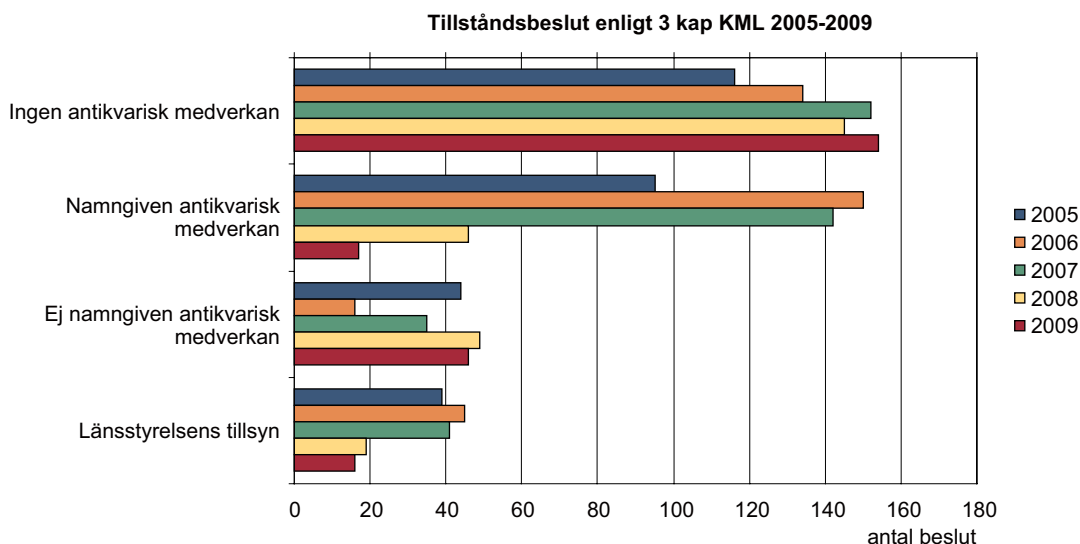
Totalt ingår alltså 1 768 beslut enligt 3 kap KML och 8 793 beslut enligt 4 kap KML i denna utvärdering.

Resultat av utvärderingen

Resultat av utvärderingen redovisas i ett antal diagram som kommenteras. Utvärderingen har fokuserat på om antikvarisk medverkan finns eller inte, om den medverkande är namngiven eller inte samt om länsstyrelsen utövar tillsyn utan att det finns någon ytterligare expert inblandad i processen. Med namngiven menas utpekad institution eller konsult. Avsnitten som berör tillståndsbeslut utan antikvarisk medverkan redovisas även länsvis för att ge en bild av vilka regionala skillnader som kan finnas.

Villkor om antikvarisk medverkan

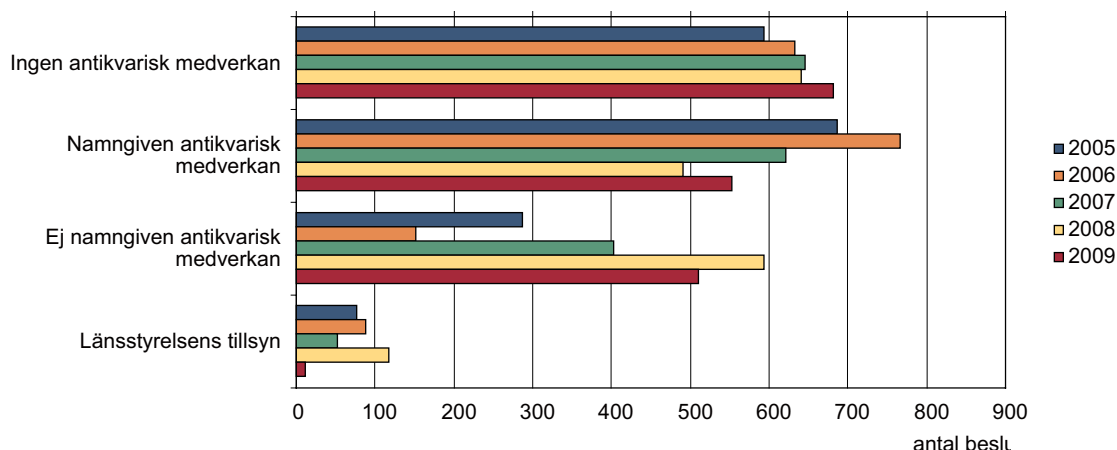
I beslut om tillstånd till ändring enligt 3 kap och 4 kap KML får länsstyrelsen ställa de villkor som är skäliga med hänsyn till de förhållanden som föranleder ändringen.



Det totala antalet tillståndsbeslut för 3 kap KML ökar något varje år från 294 beslut 2005 till 383 beslut 2010. I ca 60 % av alla beslut som fattades under perioden finns villkor uppställda om antikvarisk medverkan. Störst andel beslut med antikvarisk medverkan har Hallands, Blekinge samt Kronobergs län (83 %). Med undantag av Blekinge hör de till de län som fattar få tillståndsbeslut varje år.

Tillståndsbeslut utan antikvarisk medverkan utgör alltså ca 40 % av samtliga beslut varje år. Denna siffra är relativt konstant över åren även om det totala antalet ökar något. De stora differenserna mellan åren gäller de beslut där länsstyrelsen utövar tillsyn och framförallt de beslut där den antikvariske experten är namngiven som minskade drastiskt under 2008 och 2009. Detta är också den utveckling som Riksantikvarieämbetet förespråkade i vägledningen om antikvarisk medverkan.

Tillståndsbeslut enligt 4 kap KML 2005-2009

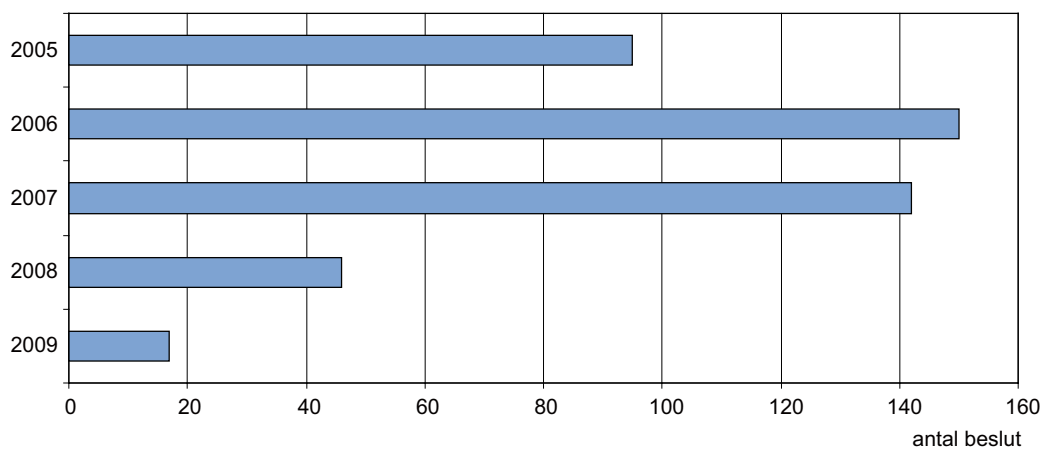


Det totala antalet tillståndsbeslut som rör 4 kap KML ökar med ca 100 beslut varje år från 1644 beslut 2005 till 1943 beslut 2009, undantaget 2006 som visade en marginell nedgång. Beslut som rör kyrkobyggnader och kyrkotomt enligt 4 kap 3 § utgör ca 60 % av besluten årligen. En svag ökning av beslut utan antikvarisk medverkan kan ses varje år på samma sätt som för beslut enligt 3 kap KML. Den tydliga nedgång för beslut som namngav antikvarisk expert som vi kunde se för 3 kap KML är inte alls lika tydlig för 4 kap KML. Snarare syns här en viss uppgång under 2009. Troligen ligger förklaringen till detta att när det gäller antikvarisk medverkan vid ändring av kyrkobyggnader och begravningsplatser har läns museerna av tradition varit engagerade i detta arbete. Läns museerna har också haft väl utarbetade kontakter med många av församlingarna inom Svenska kyrkan med ett fungerande samarbete som fortsätter. Flera länsstyrelser skriver också i sina beslut att läns museet "eller motsvarande kompetens" ska anlitas som antikvarisk expert. I dessa fall har läns museet registrerats. Om Riksantikvarieämbetet haft möjlighet att följa upp vem som i slutänden anlitas kanske siffrorna delvis sett annorlunda ut. Länsstyrelsernas tillsyn i form av antikvarisk medverkan har minskat markant under 2009.

I vägledningen om antikvarisk medverkan påtalade Riksantikvarieämbetet att begreppet "antikvarisk kontroll" borde ersättas med antikvarisk medverkan. Detta verkar ha slagit igenom i de flesta län 2009. Fortfarande finns det dock några län som skriver antikvarisk kontroll och i vissa fall anger man båda begreppen. Någon riktig och helt entydig linje verkar det inte finnas. Troligen beror detta på att man i beslutsskrivandet använder äldre beslut som förlagor. Begreppet "antikvarisk kontroll" är säkerligen på väg att försvinna helt, vilket är en önskvärd utveckling då det ger felaktiga associationer till myndighetskontroll.

Namngiven antikvarisk medverkan

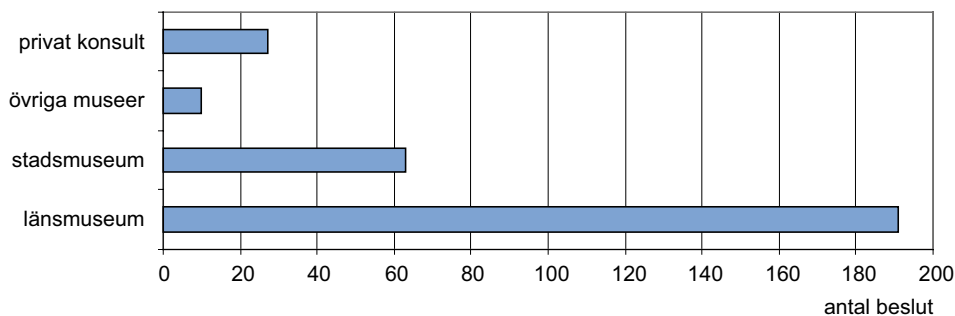
Namngiven antikvarisk medverkan 3 kap KML 2005-2009



För 3 kap KML finns det alltså en tydlig tendens att alltmer sällan namnge vem som ska vara antikvarisk medverkande. 2009 är det bara i knappt 5 % av alla beslut som den antikvariske experten pekas ut och namnges.

Motsvarande siffra 2006 var 43 %.

Namngiven antikvarisk medverkan 3 kap 2006-2007



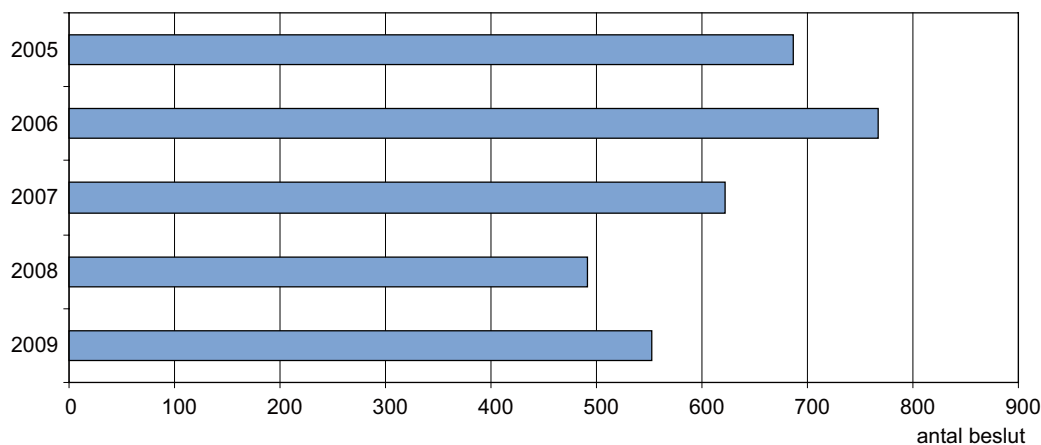
På grund av utvecklingen av databasen har uppgifter registrerats på olika sätt under åren, för 3 kap KML finns därför bara den här typen av uppgifter för åren 2006-2007. Tydliga tendenser över åren kan därför inte skönjas med någon större säkerhet. Länsmuseum väljs övervägande som antikvarisk medverkande. Totalt sett är länsmuseumerna utpekade i 66 % av alla tillståndsbeslut och 2007 dessutom i ännu högre utsträckning. Den enda differensen i detta fall är att privata konsulter ökat i omfattning under 2007 och att det finns en motsvarande minskning av stadsmuseernas uppdrag. Totalt sett namngavs privata konsulter i 9 % av alla beslut under dessa två år. Stadsmuseerna anlätades i endast i 3 % av alla beslut. Dessa förhållande är inte representativa för hela tidsperioden.

Några län namnges antikvarisk expert i sina beslut, men ger även fastighetsägaren möjlighet att anlita annan medverkande med motsvarande kompetens. Vanliga formuleringar är till exempel "antikvarisk medverkande är länsmuseum eller annan antikvarisk sakkunnig som godkänns av länsstyrelsen" eller "ni har valt (X), länsstyrelsen har inget att

erinra". Riksantikvarieämbetet bedömer att detta inte innebär att länsstyrelsen väljer ut vem eller vilken institution som ska vara antikvarisk expert, den som får beslutet har fortfarande möjlighet att påverka valet av expert.

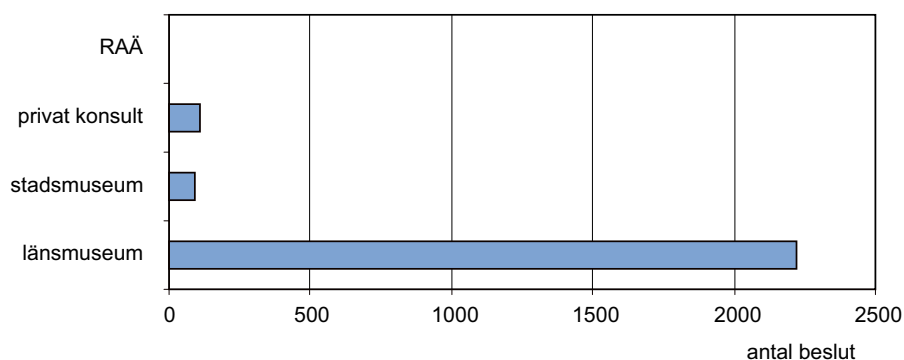
I vissa fall är det dock osäkert om den antikvariske experten är utpekad eller om det endast är formulerat som ett förslag från länsstyrelsens sida. En större tydlighet i formuleringen av villkor är därför önskvärd.

Namngiven antikvarisk medverkan 4 kap KML 2005-2009



Även om det inte är lika tydligt som i 3 kap KML har antal namngivna och utpekade antikvariska medverkande minskat även för 4 kap KML under dessa år. En viss ökning dock kan noteras för 2009. 47 % av det totala antal tillståndsbeslut innehöll villkor med namngiven antikvarisk medverkande 2006. Motsvarande siffra för 2009 är 28 %, vilket är en utveckling i rätt riktning enligt Riksantikvarieämbetets bedömning även om det hade varit önskvärt med en ännu lägre siffra.

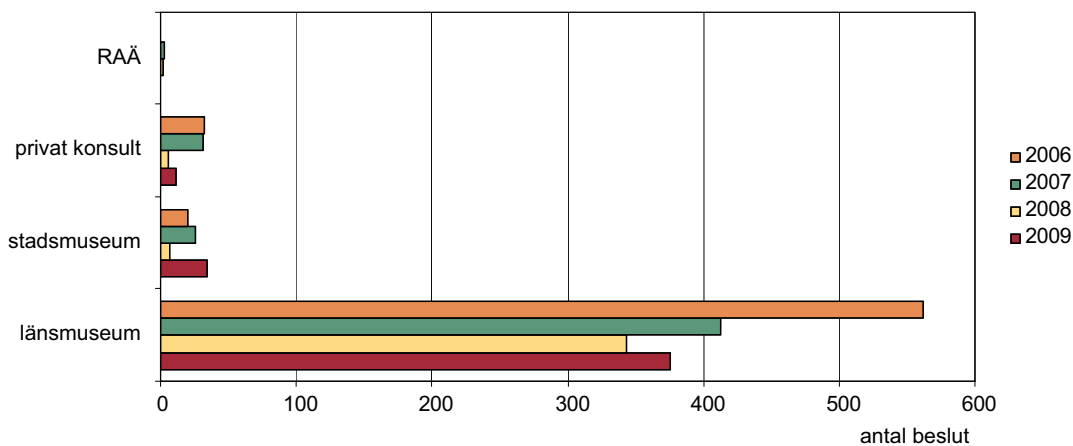
Namngiven antikvarisk medverkan 4 kap 2006-2009



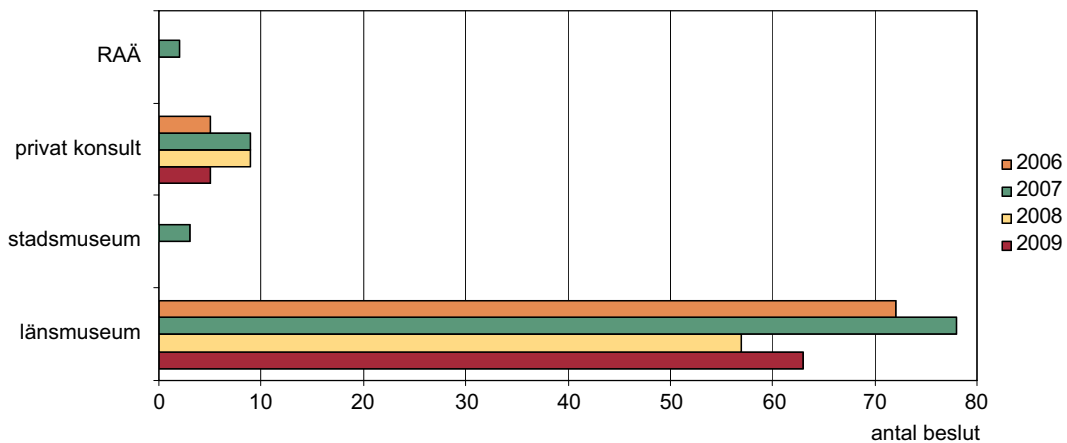
Totalt sett anlitas nästan alltid länsmuseerna som antikvarisk expert vid ändringar enligt 4 kap KML. I lite drygt 90 % av alla ärenden har länsmuseerna anlåtats. Om man jämför tillståndsbeslut enligt de olika paragraferna i 4 kap KML finns vissa smärre differenser över åren. Totalt sett minskar länsmuseernas uppdrag som antikvarisk medverkande, även om

man fortfarande utan jämförelse har den största mängden uppdrag. Riksantikvarieämbetets medverkan gäller konserveringsuppdrag. Här är det fråga om viss specialistkompetens och att denna finns på Riksantikvarieämbetet.

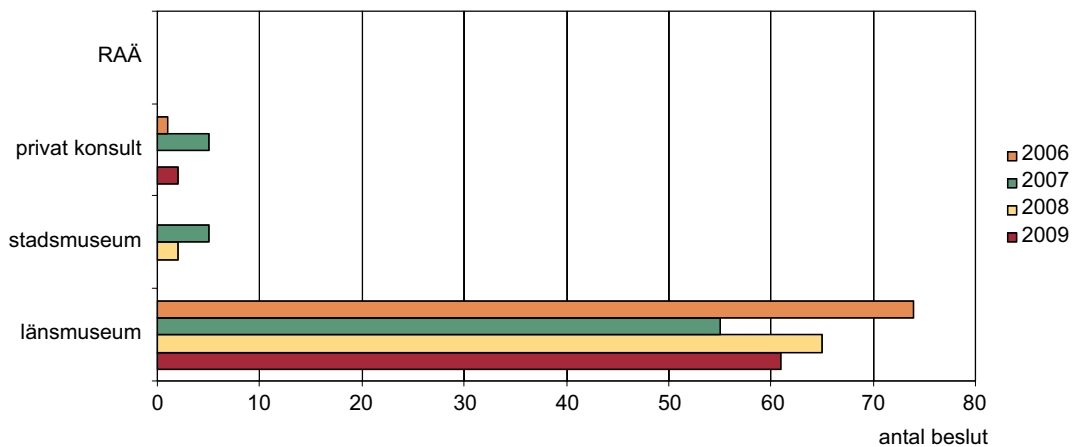
Namngiven antikvarisk medverkan 4 kap 3 § 2006-2009



Namngiven antikvarisk medverkan 4 kap 9 § 2006-2009

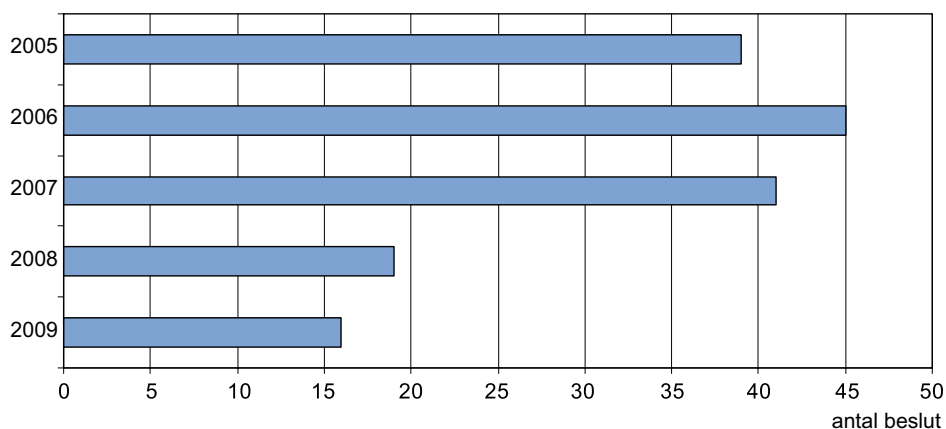


Namngiven antikvarisk medverkan 4 kap 13 § 2006-2009



Länsstyrelsens tillsyn

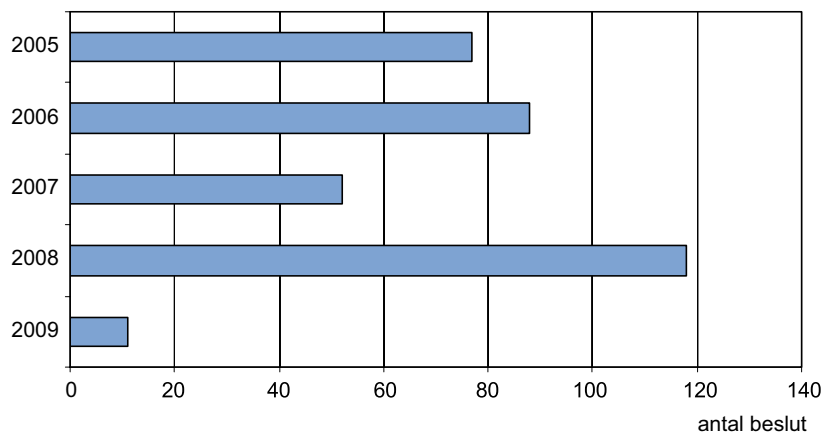
Länsstyrelsens tillsyn 3 kap KML 2005-2009



En klar minskning syns här, länsstyrelsernas tillsyn i form av antikvarisk medverkan har minskat med nästan 2/3 sedan 2006. I några få län fungerar länsstyrelsen som antikvarisk expert eller snare är det så att man gör tillsyn. I till exempel Kalmar län och Örebro län (i de fall expert medverkar) är det 2009 alltid länsstyrelsen som medverkar som antikvarisk expert.

Om man ser till de åtgärder som den sökande får tillstånd för och där länsstyrelsen medverkar kan man inte se några speciella mönster. Alla typer av åtgärder från större ombyggnader till mindre omfattande arbeten som till exempel uppsättning av skyltar följs av länsstyrelsen.

Länsstyrelsens tillsyn 4 kap KML 2005-2009



Om minskningen var tydlig gällande 3 kap KML är den ännu tydligare för 4 kap KML. Över åren har det visat sig att det enbart är vissa länsstyrelser som relativt konsekvent utövar tillsyn utan någon annan antikvarisk medverkan vid ändringar av kyrkliga kulturminnen. Däremot är det inte samma län som utövade tillsyn vid tillståndsbeslut enligt 3 kap KML.

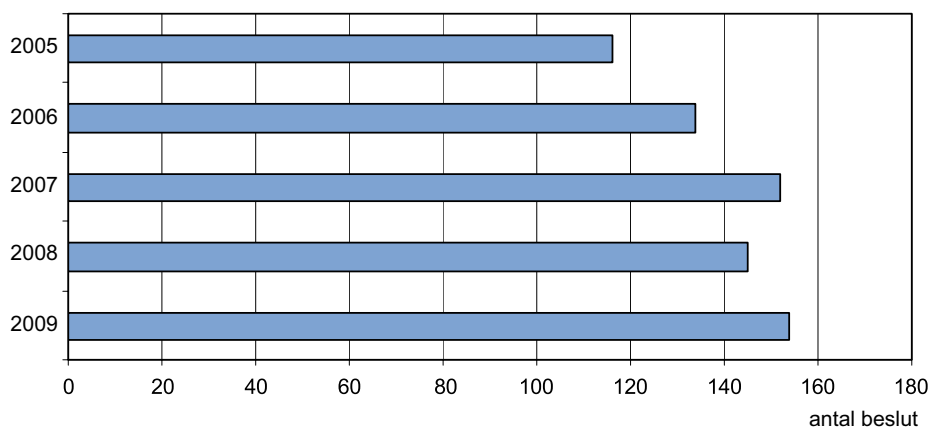
Det är betydligt vanligare med tillsyn av länsstyrelsen vid beslut enligt 9 § och 13 § än vid beslut enligt 3 §. 2009 är det dessutom enbart vid ärenden som gäller kyrkliga inventarier

enligt 9 §. Framför allt gör länsstyrelsen tillsyn av arbeten som rör konservering och olika typer av "mindre" åtgärder på begravningsplatser.

Ovanstående resonemang grundar sig på de beslut där länsstyrelsen angett att man ska följa arbeten som antikvarisk medverkande. Det är dock troligt att länsstyrelsen även följer andra ändringsarbeten i form av tillsyn även om detta inte angetts i beslut.

Ingen antikvarisk medverkan

Tillstånd utan antikvarisk medverkan 3 kap KML 2005-2009



Över åren är det ungefär lika många beslut om ändringar av byggnadsminnen som sker utan antikvarisk medverkan. Cirka 40 % av alla tillståndsbeslut har inga villkor om antikvarisk medverkan. Uppgifterna i denna rapport bygger på samtliga beslut och många av besluten utan antikvarisk medverkan gäller troligen enklare åtgärder där det bedömts som inte nödvändigt att arbetet skulle följas av en antikvarie.

Den länsvisa fördelningen av tillståndsbeslut med och utan antikvarisk medverkan framgår av den övre figuren på nästa sida.

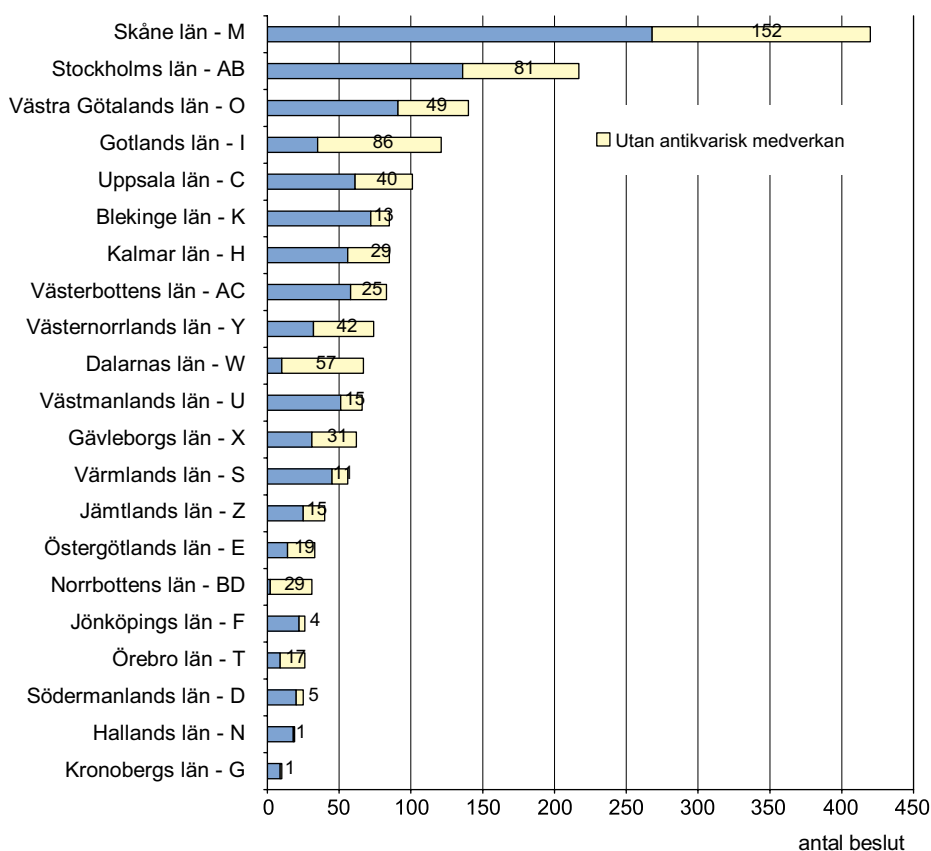
Totalt fattades under den undersökta perioden 700 beslut utan villkor om antikvarisk medverkan. Dock verkar det i de flesta län inte finnas någon konsekvent linje, jämförbara åtgärder kan ibland kräva antikvarisk medverkan och ibland inte.

Minst andel beslut med antikvarisk medverkan har Norrbottens, Dalarnas samt Gotlands län. Förhållandena är desamma under över hela tidsperioden.

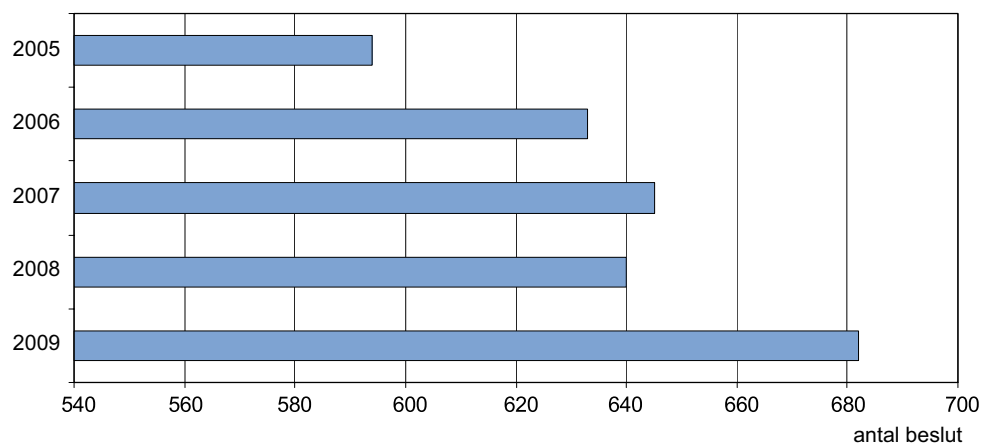
Man kan konstatera att ändringar av byggnadsminnen i kategorierna "försvarsväsen", "rekreation och turism" samt "handel och bankväsen" har lägst andel beslut med antikvarisk medverkan. De två senare kategorierna har också förhållandevis få tillståndsbeslut. Högst andel beslut med antikvarisk medverkan återfinns hos kategorierna "jordbruk", "samhällsservice" och "slott och herrgårdar"

I de fall länsstyrelserna väljer att ändringarna kan utföras utan antikvarisk medverkan brukar dock som regel villkoras att länsstyrelsen ska delta i slutbesiktning av arbetena. Många gånger gäller det främst "mindre" och enklare åtgärder.

Beslut om ändring enligt 3 kap 14 § KML 2005-2009 utan antikvarisk medverkan

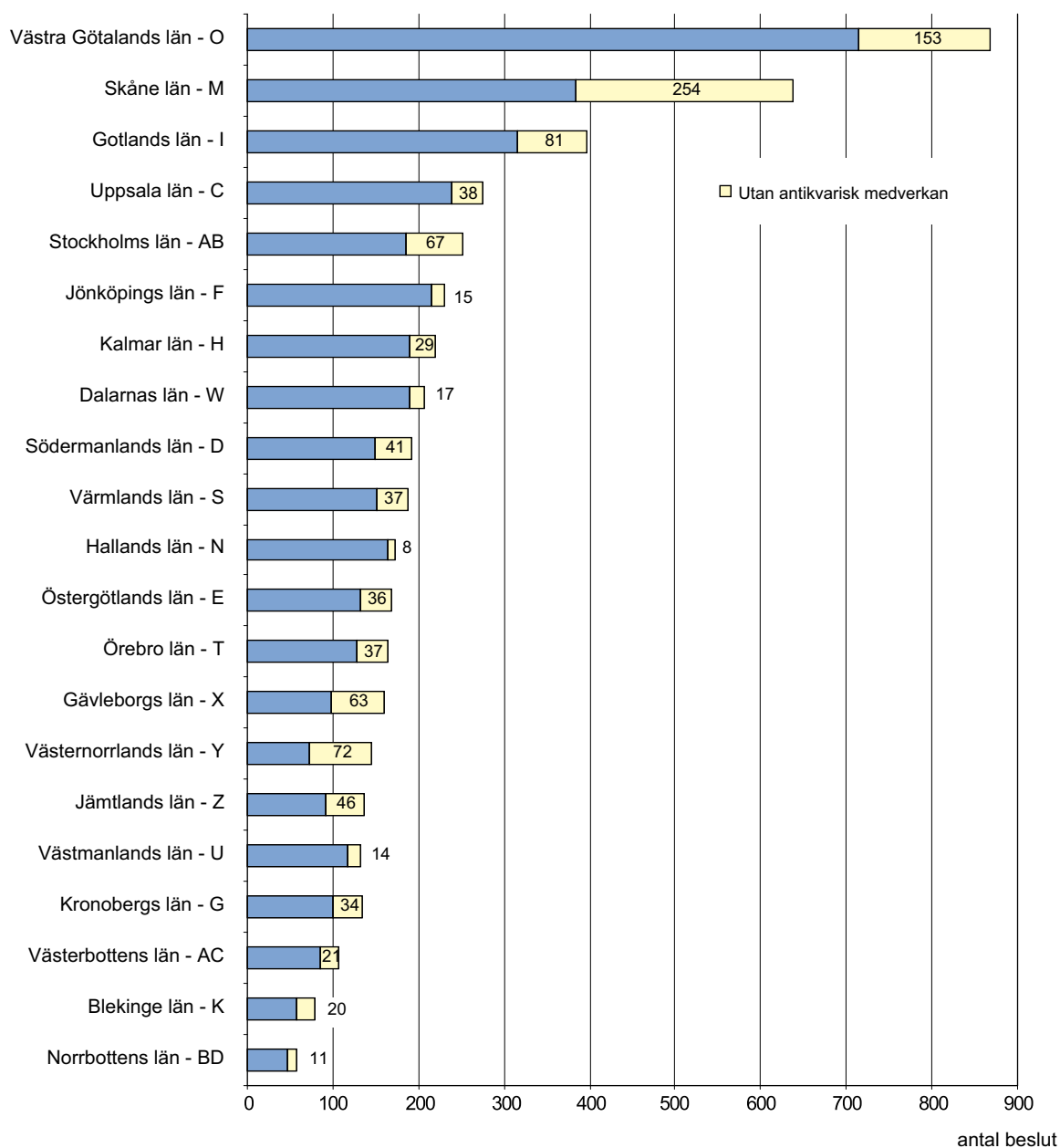


Tillstånd utan antikvarisk medverkan 4 kap KML 2005-2009



Det totala antalet beslut enligt 4 kap KML utan villkor om antikvarisk medverkan har ökat under hela tidsperioden. Förutom en viss nedgång under 2008 är detta en tydlig trend även om det i reella tal bara handlar om knappt 100 beslut. Totalt har det fattats 3 194 tillstånd utan antikvarisk medverkan, vilket motsvarar 36 % av alla beslut om ändringar. Denna siffra är förhållandevis konstant över åren, alltså lite drygt en tredjedel av alla ändringar av kyrkliga kulturminnen sker utan antikvarisk medverkan.

Antal beslut enligt 4 kap. 3 § KML 2005-2009 utan antikvarisk medverkan

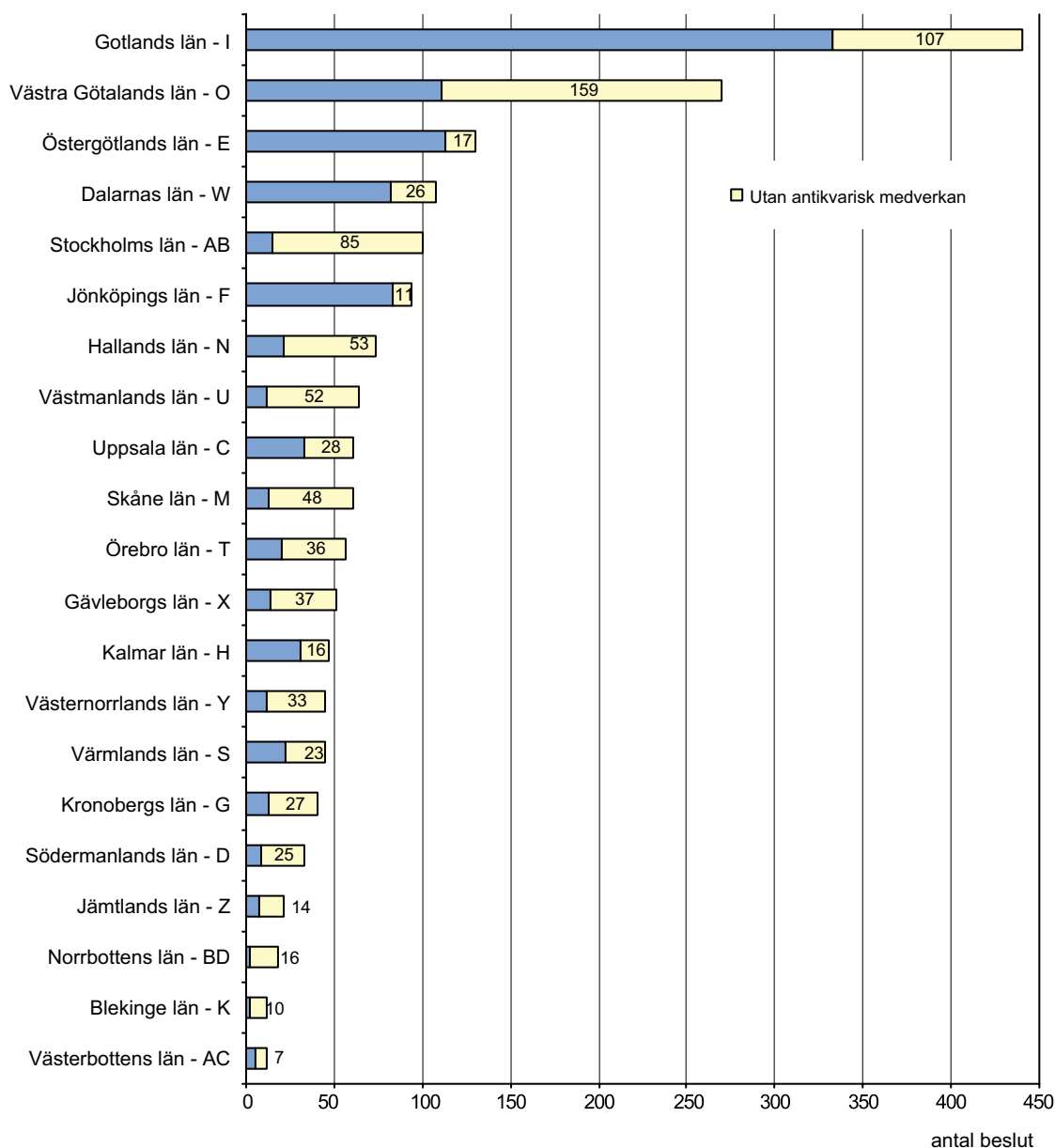


Jämtlands, Västernorrlands och Skåne län är de län som har jämförelsevis flest beslut utan villkor om antikvarisk medverkan. I tolv län har beslut med krav på antikvarisk medverkan ökat de två senaste åren jämfört med åren innan.

Åtgärder där ingen antikvarisk medverkan krävs är framför allt mindre eller reversibla åtgärder. Några exempel är utbyte av matta, placering av informationstavlor och utställningsmontrar. Eller åtgärder som inte direkt berör själva kyrkobyggnaden som iordningsställande av parkeringsyta, nybygge av carport, tillbyggnad av församlingshem eller åtgärder på träd och buskar. Konserveringsåtgärder på vägg- eller takmålningar har inte heller alltid krav på antikvarisk medverkan, kanske för att man ser konservatorn som en garant för

fullgott arbete. Vissa arbeten kan säkert också utföras med ett gott resultat utan antikvarisk medverkan. Många gånger kan det vara bättre att lägga de knappa resurser som finns att tillgå på åtgärder där de ger störst nytta.

Beslut enligt 4 kap. 9 § KML 2005-2009 utan antikvarisk medverkan



Blekinge, Norrbottens och Stockholms län är de län som har förhållandevis flest beslut utan villkor om antikvarisk medverkan.

Värt att observera är att Norrbottens, Västernorrlands och Västmanlands län under till exempel 2008 inte fattade något beslut med villkor om antikvarisk medverkan överhuvudtaget, medan Jönköpings län hade krav om antikvarisk medverkan i samtliga beslut (se även 13 § nedan). Nio län hade under 2008 ökat andelen beslut med antikvarisk medverkan jämfört med åren innan.

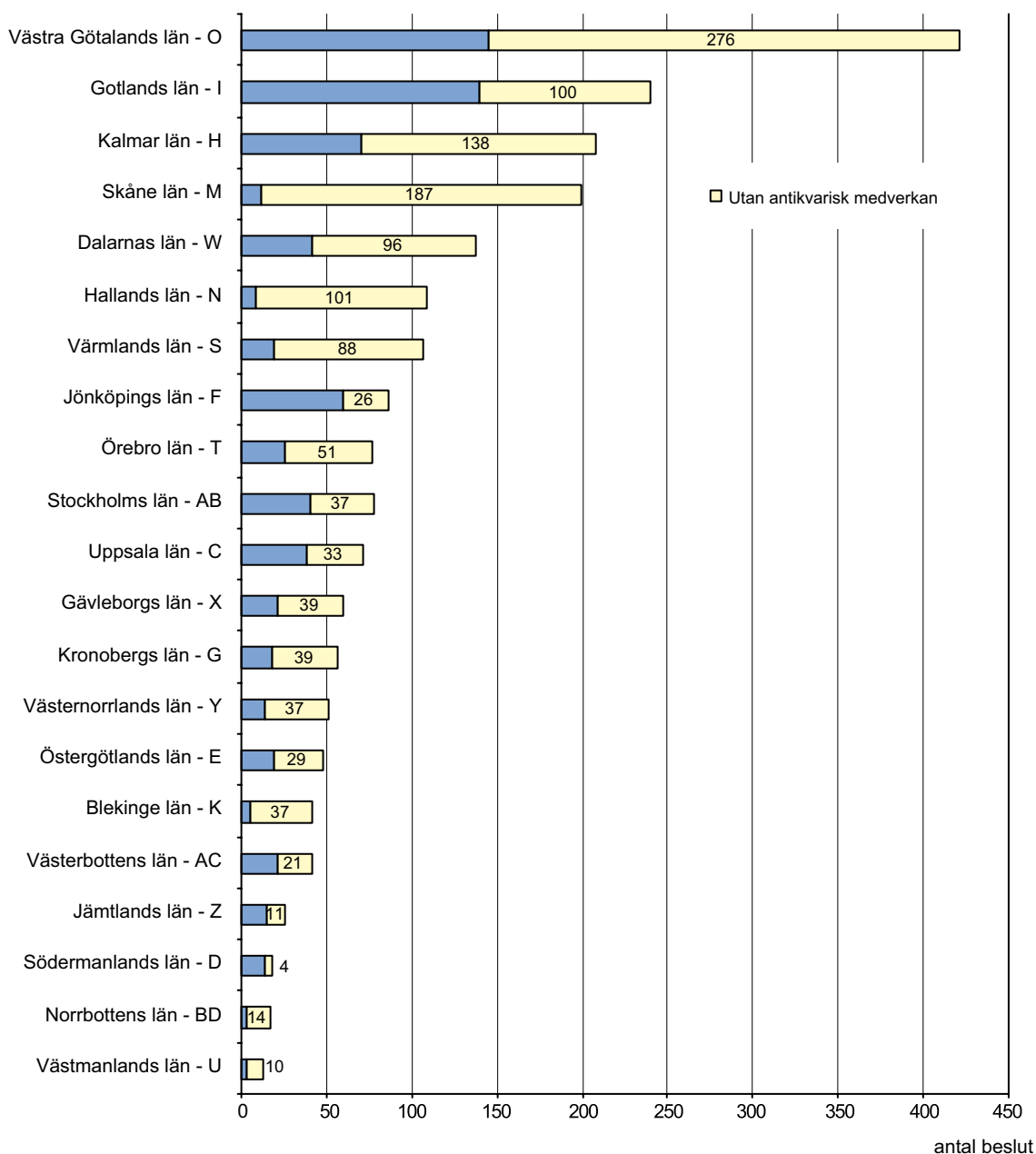
Villkor om antikvarisk medverkan används mycket olika i länen när det gäller beslut enligt 9 §. Vid beslut om att avyttra eller låna ut kyrkliga inventarier krävdes ingen antikvarisk medverkan. Däremot krävdes antikvarisk medverkan i alla beslut som till exempel

rörde konservering av gravvårdar, trots att länsstyrelserna sällan ställer villkor antikvarisk medverkan vid beslut som gäller konservering.

75 % av alla beslut som gällde konservering av textilier hade inga villkor, medan ingen antikvarisk medverkan vid konservering av måleri på trä förekom i 32 % av besluten. Om man anser att konservatorn står som garant för antikvarisk medverkan borde ungefär samma procenttal visa sig i de olika åtgärderna. Tydligen verkar länsstyrelsen inte tycka att det är skäligen att kräva antikvarisk medverkan i samma utsträckning när det gäller den textila konserveringen. Stödsäkring av föremål är däremot en åtgärd som i hög utsträckning har villkor om antikvarisk medverkan – i 92 % av alla beslut under 2008.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att detta är ett utvecklingsområde där även Riksantikvarieämbetet kan bidra med vägledning för att klara ut och renodla rollfördelningen hos inblandade parter.

Beslut enligt 4 kap 13 § KML 2005-2009 utan antikvarisk medverkan



Hallands, Skåne och Värmlands län är de län som har förhållandevis flest beslut utan villkor om antikvarisk medverkan. Bara en tredjedel av tillståndsbesluten enligt 13 § har villkor om antikvarisk medverkan.

De flesta länsstyrelser verkar anse att det inte är skäligt att begära antikvarisk medverkan när det gäller olika trädvårdsinsatser som avverkning, beskärning eller plantering av träd och buskar. Av 77 sådana beslut under 2008 krävdes antikvarisk medverkan endast i 17 beslut. Däremot specificeras ofta olika villkor som krav på återplantering, vilken sorts växter som ska användas etc.

Värt att notera är också att bara en tredjedel av alla beslut (drygt 100) som ger tillstånd för anläggande av nya gravplatser och minneslundar har villkor om antikvarisk medverkan. Tillstånd för utvidgning av begravningsplats har heller inga krav på antikvarisk medverkan. Anledningen till denna låga andel beslut med krav på antikvarisk medverkan kan bero på att anläggandet innebar något nytt, det äldre kulturminnet berördes inte.

Tillståndsbeslut med en relativt hög andel villkor om antikvarisk medverkan är till exempel renovering av byggnad, omläggning eller renovering av mur, stiglucka eller staket. Man kan alltså enkelt konstatera att villkor om antikvarisk medverkan ställs mycket oftare när det gäller byggnader på begravningsplats, medan begravningsplatsen i övrigt inte behandlas på samma sätt.

Vissa skillnader finns alltså hur länsstyrelsen villkorar om antikvarisk medverkan i de olika paragraferna inom 4 kap KML. Tillstånd till ändring av begravningsplatser (13 §) har sällan villkor om antikvarisk medverkan. Under hela perioden sker ca 70 % av alla ändringar av begravningsplatser utan antikvarisk medverkan. Motsvarande siffra för tillstånd som rör kyrkliga inventarier (9 §) är ca 50 %, 2005 dock bara 35 %. Vid ändring av kyrkobyggnad eller kyrkotomt (3 §) sker endast ca 20 % utan antikvarisk medverkan. Denna siffra är den mest konstanta under den undersökta perioden.

Omfattningen av antikvarisk medverkan

Varken KML eller förordningen om kulturminnen anger hur omfattande den antikvariske expertens medverkan ska eller bör vara.

I Riksantikvarieämbetets vägledning sägs att hur omfattande den antikvariska medverkan blir varierar i hög grad mellan olika projekt. Den kan innefatta allt från att enbart göra enstaka besiktningar till att kontinuerligt följa och dokumentera arbetena och delta i byggmöten. En klar skiljelinje bör dock finnas mot vad som omfattas av länsstyrelsens egen myndighetsutövning.

Vägledningen nämner de vanligt förekommande uppgifterna för den antikvariska experten:

- Bistå byggherren med råd.
- Delta i byggmöten och besiktningar.

- Lämna detaljanvisningar, t.ex. den exakta dragningen av en ledning eller placeringen av en nytillkommande byggnadsdetalj.
- Bevaka vad som framkommer under arbetet, t.ex. när ytskikt eller senare tillägg avlägsnas eller murverk friläggs.
- Dokumentera iakttagelser av byggnadshistorisk art.
- Uppmärksamma planerade och gjorda avvikelser från tillståndsbeslutet.
- Se till att material som ska återanvändas demonteras varsamt och förvaras på lämpligt sätt tills det återmonteras.
- Avge rapport efter avslutat arbete.

Vägledningen anger också att experten i god tid bör underrättas om vid vilken tidpunkt arbetena ska sättas igång. Experten bör delta i projektmöten och ta del av projektets handlingar i den omfattning som krävs för att de kulturhistoriska intressena ska kunna bevakas.

Av besluten framgår sällan tydligt vilka uppgifter som verkligen ingår i antikvarisk medverkan. Vissa län radar upp uppgifterna under villkor mycket detaljerat, vissa län hänvisar till en bilaga där uppgifterna ska finnas specificerade, medan andra län bara skriver antikvarisk medverkan utan att alls gå in på vad det innebär. Vanligt förekommande villkor är:

- vara med vid startmöten
- vara med på alla byggmöten
- utföra slutbesiktning ensam eller tillsammans med länsstyrelsen
- endast göra dokumentation
- även göra dokumentation
- informera alla inblandade om antikvariska värden
- vara den som har beslutanderätt i en rad specifika sakfrågor

Besluten beskriver ibland utförligt vad som förväntas av den antikvariska experten, men ofta beskrivs inte vad som förväntas utan en mer allmän formulering används.

Det finns stora skillnader i hur omfattande antikvarisk medverkan är, speciellt tydligt i beslut rörande 4 kap KML. Troligen är det ingen större skillnad mot hur besluten skrevs tidigare. Utifrån besluten under de undersökta åren kan man inte se några tendenser att omfattningen av villkor gällande antikvarisk medverkan skulle öka eller minska. Vilken betydelse vägledningen haft i detta fall går inte att klarlägga. Egentligen är det inte särskilt anmärkningsvärt, då den nya vägledningen i första hand inriktade sig på frågan om att peka ut antikvarisk expert och vem som skulle handla upp experten. Vägledningen har dock säkert medfört att länsstyrelserna har sett över hela sin hantering av antikvarisk medverkan. Detta syns även på många länsstyrelsernas hemsidor där man på olika sätt informerar om antikvarisk medverkan, många gånger även med utgångspunkt i vägledningen.

Konsekvenser av 2009 års vägledning

Vägledningen innebär att ett nytt, rättssäkert och lagenligt system för antikvarisk medverkan får bättre möjligheter att genomföras. De direkta effekterna av vägledningen kan förmodas bli begränsade, då de i första hand berör uppdelningen mellan länsstyrelsernas myndighetsarbete och byggherrens ansvar. Den förändrar inte kravnivån när det gäller ändring av byggnad eller de krav som gäller tillgång på tillräcklig kompetens för antikvarisk medverkan. Leder vägledningen till en bättre tillämpning av befintligt regelverk kan konsekvenserna bli mer omfattande och positiva.

Kostnaden för en antikvarisk medverkan i ett ändringsprojekt är naturligtvis helt avhängigt ändringens omfattning, men kan knappast bli högre enligt vägledningens förslag.

En tidig antikvarisk medverkan kan leda till att problem och konflikter uppmärksammas på ett tidigt stadium och får en snabbare lösning. En väl genomförd antikvarisk förundersökning kan ofta leda till att billigare och enklare lösningar kan väljas. Den kan dock även leda till att det ställs krav på mera tidskrävande och därmed dyrare metoder. Detta bör dock kompenseras av en högre kvalitet i det färdiga resultatet.

Nedan följer bedömda konsekvenser för de parter som i första hand omfattas av besluten.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen har tillsynen över kulturminnesvården i länet. Länsstyrelsen har också ansvaret för att de beslut som länsstyrelsen fattar följs. Detta ingår i länsstyrelsens normala arbetsuppgifter och ska med vägledningens förslag inte behöva öka.

Vägledningen kan indirekt förmodas leda till att länsstyrelsens granskning underlättas i vissa ärenden och att en del tillsyn som tidigare skett i länsstyrelsens regi, istället utförs genom byggherrens försorg. För de länsstyrelser som tidigare handlat upp antikvarisk expert enligt bidragsförordningen borde förslagen i vägledningen innebära en minskad arbetsbelastning. Här frigörs resurser som istället kan läggas på till exempel tillsyn av objekten.

Byggherren

Positivt för byggherren är att det blir lättare att finna personer med rätt kompetens och att man kan handla upp experterna i konkurrens.

Större krav ställs dock på byggherren då denne ska handla upp den kompetens som behövs. I vissa fall måste man till en början åtminstone tänka sig att länsstyrelsen som en serviceåtgärd kan medverka och ge tips om lämpliga antikvariska experter. Särskilt i ett initialt skede kan detta förmodas medföra ett visst merarbete för länsstyrelser i framför allt storstadsregioner med många tillståndsbeslut.

Byggherrens kostnader för antikvarisk medverkan måste anses vara desamma som tidigare. Byggherren ska själv handla upp och bekosta den expert som anlitas.

I de kommuner där det regelmässigt ställs krav på antikvarisk förundersökning och kontroll vid ombyggnad av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, bedöms inte förslagen i vägledningen medföra några nämnvärda ökade kostnader för byggherren.

Den som är antikvarisk expert

Vägledningen tydliggör att antikvarisk medverkan vid ändring av kulturminnen kan ske i annan regi än den offentliga. Detta kan förmodas leda till en överflyttning av arbetsuppgifter från den offentliga sektorn till den privata. Därmed vidgas en arbetsmarknad som kan generera intäkter.

Förslaget har för läns museernas del inneburit en ökad konkurrens om uppdragen och att man tvingats bli mer "marknadsmässiga" i sin utövning.

Referenser

Program för uppföljning och utvärdering av tillämpningen av kulturminneslagen och kulturresevat enligt miljöbalken. Stockholm. Rapport från RAÄ 2007:11.

<http://www.raa.se/publicerat/9789172094871.pdf>

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

<http://www.raa.se/publicerat/9172094427.pdf>

Tillämpning av 2-4 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Statistik gällande 2006. Stockholm. Rapport från RAÄ 2007:9.

<http://www.raa.se/publicerat/9789172094833.pdf>

Tillämpning av 2-4 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Statistik gällande 2007. Stockholm. Rapport från RAÄ 2008:6.

<http://www.raa.se/publicerat/978917209529.pdf>

Tillämpning av 2-4 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Statistik gällande 2008. Stockholm. Rapport från RAÄ 2010.

<http://www.raa.se/publicerat/9789172095595.pdf>