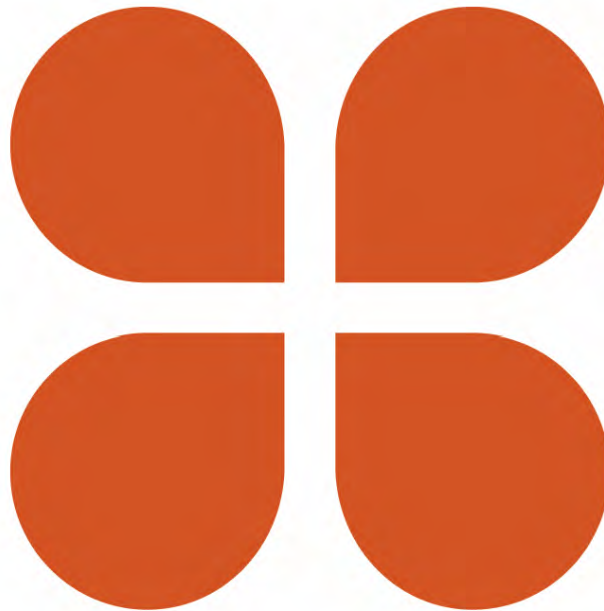


Överinseenderapport från Riksantikvarieämbetet

Bevara, använda och utveckla byggnadsminnen i enlighet med skyddsbestämmelser

Länsstyrelsernas tillämpning av 3 kap. 14 § KML om
tillstånd till ändring



Riksantikvarieämbetet 2017

Bevara, använda och utveckla byggnadsminnen i enlighet med skyddsbestämmelser

Riksantikvarieämbetet

Box 5405

114 84 Stockholm

Tel 08-5191 80 00

www.raa.se

registrator@raa.se

Upphovsrätt för text och bild, om inget annat anges, enligt Creative Commons licens CC BY,
erkännande 2.5 Sverige <http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/se>

Innehåll

Sammanfattning.....	5
Inledning	7
Bakgrund och motiv	8
Syfte och frågeställningar.....	10
Bedömningsgrunder	10
Metod och genomförande	13
Disposition.....	15
Länsstyrelsernas tolkning och tillämpning av 3 kap. 14 § KML.....	16
Olika tolkning av särskilda skäl	16
Vård och underhåll eller i strid med skyddsbestämmelserna	17
Varierande villkorsskrivningar	19
Villkor om antikvarisk medverkan och dokumentation används olika.....	21
Olika rutiner hos länsstyrelserna	26
Beslut – bifall eller avslag?.....	28
Sammanfattning	29
Motiv och konsekvenser av länsstyrelsernas tolkning och tillämpning.....	31
Länsstyrelsen vill gå sökande tillmötes	31
Vad är särskilda skäl?	31
Skyddsbestämmelser och vård- och underhållsplaner.....	32
Villkor som ”hängslen och livrem”	33
Resurser, kunskap och kompetens är ojämt fördelade	35
Sammanfattning	36
Bedömningar	38
”Särskilda skäl” är svårt att bedöma.....	38
Vad är tillståndspliktigt och vad är inte?	38
Ansökningar om tillstånd till ändring håller varierande kvalitet	39
Olika villkor om antikvarisk medverkan	39
Dokumentation är ett viktigt verktyg	40

Referenser	41
Bilaga 1	43
Referat kammarrättsdomar	43
Bilaga 2.....	45
Intervjuguide djupintervjuer länsstyrelserna	45

Sammanfattning

Denna rapport presenterar resultaten av den utvärdering av länsstyrelsernas tillämpning av bestämmelserna i 3 kap. 14 § KML som utförts inom ramarna för Riksantikvarieämbetets överinseende enligt 1 kap. 2 § kulturmiljölagen (1988:950) (KML). Rapporten presenterar också Riksantikvarieämbetets bedömningar och förslag för att åstadkomma en mer ensad, tydlig och rättssäker handläggning av tillståndsärenden avseende byggnadsminnen.

Utgångspunkten för överinseendet är att regelverket ska tillämpas enhetligt över landet och i enlighet med lagstiftarens intentioner. Bestämmelserna om tillstånd till ändring innebär att länsstyrelsen får lämna tillstånd till ändring av ett byggnadsminne i strid med skyddsbestämmelserna om det finns särskilda skäl för ändringen. Ett sådant tillstånd får förenas med villkor om hur åtgärden ska utföras och vilken dokumentation som behövs. Syftet har varit att kartlägga länsstyrelsernas tillämpning och de överväganden som gjorts i samband med tillståndsprövningen samt därefter analysera dessa i relation till regelverket.

Utredningen visar att det generellt finns en stor vilja från länsstyrelsen att gå sökande tillmötes för att möjliggöra en användning av byggnadsminnena och för att upprätthålla en god dialog med byggnadsminnesägarna. Länsstyrelsens rutiner kring och prioritering av samråd har stor påverkan på beslutsunderlagets kvalitet och det låga antalet avslagsbeslut. Under 2014 avsågs endast tre procent av samtliga tillståndsansökningar.

Länsstyrelsernas bedömning av vad som är att betrakta som vård och underhåll utgår inte alltid från byggnadsminnets skyddsbestämmelser. Merparten av de intervjuade länsstyrelserna anger att omfattningen av åtgärden och de eventuella följdverkningar som åtgärden kan få är avgörande för om den betraktas som tillståndspliktig eller ej. Byggnadsminnenas skyddsbestämmelser har ofta inte den detaljeringsgrad som krävs för att tydliggöra hur underhåll ska utföras vilket leder till att länsstyrelserna bedömer att en formell tillståndsprövning är den säkraste vägen för att uppnå en korrekt utförd underhållsåtgärd. I de fall en vård- och underhållsplan finns och är knuten till skyddsbestämmelserna underlättar det bedömningen av åtgärdens eventuella tillståndsplikt.

Vidare framgår av utvärderingen att nästan alla beslut om ändring är förenade med villkor och det förekommer att länsstyrelsen ställer villkor som inte är förenliga med kulturmiljölagen. En förklaring till att länsstyrelsen ställer villkor som går utöver lagen kan vara att de har den övergripande målsättningen om att ta hand om och värna de kulturhistoriska värdena för ögonen snarare än tillämpliga lagrum. Det förekommer att

bristfälliga ansökningshandlingar kompenseras med villkor för att förenkla och påskynda länsstyrelsens handläggningsprocess. I de fall som länsstyrelsen tillhandahåller en ansökningsblankett med tydlighet beträffande vilka underlag som krävs höjer det generellt kvaliteten på sökandens ansökningshandlingar.

Det finns en hög grad av samstämmighet hos länsstyrelserna om att det är åtgärdernas omfattning och innehåll som avgör om villkor om antikvarisk medverkan ställs eller inte. De flesta länsstyrelserna ställer villkor om antikvarisk medverkan när det finns behov av att göra antikvariska ställningstaganden under arbetets gång. Mer än hälften av alla beslut om tillstånd är förenade med villkor om antikvarisk medverkan. Det finns dock länsstyrelser som aldrig eller mycket sällan förenar beslut med villkor om antikvarisk medverkan. Länsstyrelserna anser att lagstiftningen är otydlig då det gäller vilka krav de kan ställa på den antikvariska medverkandes kompetens. Dessutom visar utredningen att det förekommer att den antikvariska medverkande får uppgifter som gränsar till myndighetsutövning.

Utvärderingen visar också på att det finns en bred samsyn hos länsstyrelserna om vikten av att dokumentera åtgärder som utförs på byggnadsminnen. Denna dokumentation är en av länsstyrelsernas viktigaste verktyg vid uppföljning av utförda åtgärder och tillsynen av byggnadsminnena. Det är därför angeläget att länsstyrelsen preciserar vilken dokumentation som ska utföras i det enskilda fallet så att denna blir relevant och ändamålsenlig.

Utifrån genomförd utredning lämnar Riksantikvarieämbetet i rapportens avslutande kapitel förslag på förbättringsåtgärder och vägledning för att syftet med lagstiftningen ska uppnås. Kartläggningens resultat tas dessutom om hand inom ramen för Riksantikvarieämbetets pågående arbete med föreskrifter.

Inledning

I 3 kap. kulturmiljölagen (1988:950) (KML) finns bestämmelser om byggnadsminnen. Bestämmelserna omfattar skyddets innebörd och omfattning, processen för en byggnadsminnesförklaring, ersättnings- och inlösenfrågor, ändring och hävande av byggnadsminne, ansvarsbestämmelser samt hur och vad som kan överklagas. I denna utredning har Riksantikvarieämbetet kartlagt länsstyrelsens tillämpning av bestämmelserna i 3 kap. 14 § KML, det vill säga tillstånd till ändring av byggnadsminne. Bestämmelserna om tillstånd till ändring innebär att länsstyrelsen får lämna tillstånd till ändring av ett byggnadsminne i strid med skyddsbestämmelserna¹ om det finns särskilda skäl för ändringen. Ett sådant tillstånd får förenas med villkor om hur åtgärden ska utföras och vilken dokumentation som behövs.

Motivet till utredningen är att belysa länsstyrelsernas tillämpning av aktuellt lagrum. Överinseenderollen har av Riksantikvarieämbetet tolkats som att myndigheten självständigt ska granska hur länsstyrelserna hanterar, bedömer och prövar bestämmelserna i KML med tillhörande förordning och föreskrifter, samt hur länsstyrelserna utövar tillsyn enligt KML.² Eftersom tillämpningen av 4 kap. KML om kyrkliga kulturminnen nyligen har kartlagts³ finns också skäl att i detta fall studera överensstämmelser/avvikelser mellan de två regelverken för att eventuellt kunna uppnå likartade föreskrifter i vissa delar.

I samband med att KML förändrades den 1 januari 2014 fick Riksantikvarieämbetet föreskriftsrätt för 3 kap., ett mandat som myndigheten inte haft tidigare.⁴ Föreskriftsrätten innebär att Riksantikvarieämbetet får meddela föreskrifter för verkställigheten av 3 kap. KML i syfte att förtydliga hur lagens ska tillämpas.

Riksantikvarieämbetet har för avsikt att upprätta såväl föreskrifter för 3 kap. som allmänna råd⁵ för byggnadsminnen under 2017. En revidering av den befintliga vägledningen för 3 kap. kommer att göras i samband med detta. Som underlag för arbetet med föreskrifterna har denna utredning av länsstyrelsernas tillämpning av 14 § genomförts.

¹ I samband med att länsstyrelsen beslutar om att förklara en byggnad för byggnadsminne ska de genom skyddsbestämmelser ange på vilket sätt byggnaden ska vårdas och underhållas samt i vilka avseenden den inte får ändras (3 kap. 2 § KML).

² Riksantikvarieämbetet, 2013. Överinseende. Resultat av 2012 års arbete med överinseende.

³ Riksantikvarieämbetet, 2015. Översyn av regelverket om de kyrkliga kulturminnena.

⁴ För 3 kapitlets räkning innebar lagändringen endast mindre redaktionella ändringar samt att begreppet "synnerligen märklig" ändrades till "högt kulturhistoriskt värde".

⁵ Allmänna råd är Riksantikvarieämbetets rekommendationer hur länsstyrelserna bör tillämpa bestämmelserna i kulturmiljölagen, kulturmiljöförordningen och tillhörande föreskrifter. De allmänna råden är inte bindande bestämmelser.

Bakgrund och motiv

Under 2014 genomförde Riksantikvarieämbetet en processkartläggning av bestämmelserna rörande ändring av byggnadsminne avseende händelser, aktörer och kritiska punkter. Kritiska punkter är steg i processkedjan där brister kan få negativa konsekvenser för måluppfyllelsen av 3 kap. KML. De kritiska punkter som då identifierades var att de villkor som länsstyrelsen ställer i tillståndsbesluten kan vara för långtgående i förhållande till lagtexten. De kan också vara för otydliga i vad som avses, exempelvis vilken kompetens den antikvariska experten ska ha samt bristande tillsyn i form av uppföljning av beslutade tillstånd och med dem förenade villkor. Länsstyrelsens tillsyn över byggnadsminnena är dock större än bara uppföljning av beslut/villkor och har därför inte behandlats i denna utvärdering.

Riksantikvarieämbetet identifierade inom ramarna för regeringsuppdraget rörande översyn av de kyrkliga kulturminnena att bristande beslutsunderlag är en riskfaktor för att uppnå målen med lagstiftningen. Då ansöknings- och tillståndsprocessen är densamma för 3 och 4 kap. KML har det antagits att denna risk även gäller för byggnadsminnena.

Enligt 3 kap. 14 § KML får länsstyrelsen om det finns särskilda skäl "lämna tillstånd till att ett byggnadsminne ändras i strid mot skyddsbestämmelserna." I samband med förstudien genomfördes kortare telefonintervjuer med sju länsstyrelser, där de fick besvara en öppen fråga om vilka problem de upplevde i tillämpningen av 3 kap. KML. Intervjuerna visade bland annat att länsstyrelserna upplever svårigheter i bedömningen av vad som kan utgöra särskilt skäl till ändring av ett byggnadsminne och hur avvägningar bäst görs mellan bevarande av kulturhistoriska värden och möjlighet till brukande och utveckling.⁶ Intervjuerna visade också att gränsdragningen mellan vad som är tillståndspliktigt och vad som är att betrakta som sedvanligt underhåll ibland uppfattas som problematisk. Tidigare utredningar⁷ visar att länsstyrelserna fattar mycket få avslagsbeslut som gäller tillstånd till ändringar i strid mot skyddsbestämmelserna. Under perioden 2005-2008 har åtta länsstyrelser inte fattat något avslagsbeslut alls, vid ansökan om tillstånd till ändring, medan två länsstyrelser står för hälften av alla de 76 avslagsbesluten som fattats under samma period. Skillnaden mellan länsstyrelserna tyder på att det finns olika praxis i hur tillståndsansökningar hanteras. En hypotes är att den låga andelen avslagsbeslut beror på att vissa länsstyrelser har en omfattande samrådsprocess innan beslut fattas vilket var ett resultat översynen av regelverket om de kyrkliga kulturminnena kom fram till när det gäller tillståndsprövning enligt

⁶ Telefonintervjuer i samband förstudie, maj 2015.

⁷ Riksantikvarieämbetet 2010: Tillämpning av 2-4 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Statistik gällande 2008.

4 kap. KML.⁸ Denna hypotes stärks också av en tidigare utredning⁹ i vilken samrådsprocessen framhålls som en trolig förklaring till den låga andelen avslag.

Vad som utgör ett fullgott beslutsunderlag när ansökningar om att få göra ändringar ska bedömas kan variera beroende av vilken åtgärd som önskas genomföras. Riksantikvarieämbetets hypotes är att länsstyrelserna ställer villkor som kompensation för bristfälliga ansökningshandlingar. I en tidigare utredning bedömde Riksantikvarieämbetet att villkor ibland nyttjas för att ge tillstånd till ett utförande som inte är i enlighet med inkomna ansökningshandlingar.¹⁰ Denna bedömning får stöd av de resultat som framkom i översynen av regelverket om de kyrkliga kulturminnena.

Enligt prop. 1987/88:104 kan villkor ställas för att se till att en ändring utförs på ett sätt som innebär minsta möjliga skada på byggnadsminnet. Villkoren får avse att vissa material eller metoder ska användas och att arbetet ska följas av antikvarisk expert, så kallad antikvarisk medverkan, samt att byggnadsminnet ska dokumenteras i samband med åtgärderna. Såväl tidigare utredningar som förstudiens översiktliga granskning av tillståndsbesluten för 2014 visar att det finns en stor variation både i hur villkoren formuleras och hur långtgående dessa är.

Möjligheten att ställa villkor om antikvarisk medverkan beskrivs i propositionen och har blivit praxis i tillämpningen. Varken lagtext eller förarbeten anger dock vad ett villkor om antikvarisk medverkan innebär eller vilka villkor som länsstyrelsen kan ställa avseende den antikvariska medverkandes kompetens och erfarenheter. Lagtext och förarbeten ger inte heller någon vägledning för i vilka situationer det kan bedömas som skäligt att villkora om antikvarisk medverkan. Tidigare utredning har visat att det finns en stor skillnad mellan länsstyrelsernas inställning till antikvarisk medverkan. Andelen beslut som villkorats med antikvarisk medverkan varierar mellan 10 och 90 procent för de olika länsstyrelserna under perioden 2005-2008.¹¹ Vid en översiktlig granskning av tillståndsbeslut från år 2014 framkommer det att länsstyrelserna formulerar villkoren om antikvarisk medverkan olika, både avseende om villkor överhuvudtaget ställs och även kring vilka uppgifter den antikvariskt medverkande ges. Konsekvensen kan bli att byggnadsminnen inte bevaras och omhändertags utifrån relevant kompetens och erfarenhet.

⁸ Riksantikvarieämbetet 2015: *Översyn av regelverket om de kyrkliga kulturminnena. Kartläggning och förslag till lagändringar*. Remissversion.

⁹ Riksantikvarieämbetet 2010: Tillämpning av 2-4 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Statistik gällande 2008.

¹⁰ Riksantikvarieämbetet 2010: Tillämpning av 2-4 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Statistik gällande 2008.

¹¹ Riksantikvarieämbetet 2010: Tillämpning av 2-4 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Statistik gällande 2008.

Sammanfattningsvis visar tidigare studier att det finns ett antal kritiska steg för länsstyrelserna att ta ställning till när det handlar om tillstånd till ändringar av byggnadsminnen. Länsstyrelserna ser också svårigheter i att göra bedömningar i en rad frågor.

Syfte och frågeställningar

Avsikten med detta överinseende är att, utifrån gällande rätt skapa förutsättningar för en rättssäker och enhetlig tillämpning av lagen. Syftet har dels varit att kartlägga hur tillämpningen av bestämmelserna i 3 kap. 14 § KML ser ut och vilka eventuella svårigheter som länsstyrelserna upplever. Överinseendet har utgått från följande frågor:

- *Har länsstyrelserna fattat beslut om ändring av byggnadsminne i enlighet med bestämmelserna i 3 kap. 14 § KML? Om så inte är fallet, vilka är orsakerna till detta? Vilka blir konsekvenserna?*
- *På vilka grunder har länsstyrelserna bedömt om åtgärder är tillståndspliktiga?*
- *Hur använder länsstyrelsen möjligheten att förena beslut med villkor?*
 - *Hur ställer länsstyrelserna villkor om antikvarisk medverkande?*
 - *Hur ställer länsstyrelserna villkor om dokumentation?*

Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunderna för utvärderingen utgår från bestämmelserna i 3 kap. 14 § KML som brutits ned i nedanstående tre bedömningsgrunder. Vad varje bedömningsgrund innebär beskrivs i de efterföljande styckena.

Bedömningsgrunderna är:

- Det finns särskilda skäl för de ändringar som strider mot skyddsbestämmelserna och som länsstyrelsen fattat beslut om.
- Länsstyrelsernas beslut om ändring av byggnadsminne är baserade på likvärdiga bedömningar av vad som är vård och underhåll och därmed åtgärder som inte står i strid med skyddsbestämmelserna.
- De villkor som ställs är skäligen avser hur ändringar ska utföras samt vilken dokumentation som behövs.

Det finns särskilda skäl för de ändringar i strid med skyddsbestämmelserna som länsstyrelsen fattat beslut om

Länsstyrelsen fattar beslut enligt 3 kap. 14 § KML om det finns särskilda skäl till att ändra ett byggnadsminne i strid med skyddsbestämmelserna. Ett sådant beslut får förenas med villkor som är skäliga med hänsyn till de förhållanden som föranleder ändringen. Villkoren får avse hur en ändring ska utföras samt vilken dokumentation som behövs. Enligt 16 § i kulturmiljöförordningen ska det alltid i samband med ett tillstånd enligt 3 kap. 14 § KML ställas villkor om att byggnadens utseende och beskaffenhet före ändringen ska dokumenteras på ett lämpligt sätt.

Förutsättningen för att länsstyrelsen ska ge tillstånd till ändring av ett byggnadsminne i strid med skyddsbestämmelserna är att ändringen visar sig vara nödvändig för att byggnaden ska kunna vara till nytta eller på annat sätt är påkallad av särskilda skäl. Detta innebär att åtgärderna ska ha starkt fog för sig i förhållande till skyddsintresset för att tillstånd ska komma ifråga.

Utifrån de kammarrättsdomar¹² som finns avseende tillämpningen av 3 kap. 14 § KML går det att dra följande generella slutsatser kring uttolkningen av bestämmelserna och länsstyrelsernas tillämpning.

- Bevisbördan för att visa att *särskilda skäl* föreligger ligger alltid på den sökanden. Om sökande kan visa att ändringarna är helt nödvändiga för att byggnadsminnet överhuvudtaget ska kunna brukas kan denna bevisbörda anses vara uppfylld inför länsstyrelsens prövning av ansökan. Ändringar i strid med skyddsbestämmelserna, till följd av önskemål om ny användning av byggnaden, bör dock endast tillåtas om det kan göras utan att de kulturhistoriska värdena minskar. För objekt som är i bruk utgör dock inte förbättrad lönsamhet ett självständigt argument för tillstånd till ändring. Inte heller rekonstruktioner i syfte att återställa en byggnad till ett förmodat tidigare utseende utan kända historiska belägg kan utgöra särskilda skäl till ändring.
- *Åtgärder* som innebär att byggnadens kulturhistoriska värde reduceras i så hög grad att det inte längre motsvarar vad som bör krävas för ett byggnadsminne kan inte medges vid tillstånd till ändring. Däremot om ett byggnadsminne har förändrats på ett genomgripande sätt sedan byggnadsminnesförklaringen, exempelvis genom återuppbyggnad efter brand, kan det finnas skäl att tillåta mer omfattande

¹² Tillämpliga kammarrättsdomar finns refererade i bilaga 1.

ändringar än man annars skulle göra. Att betrakta som förändring av ett byggnadsminne kan en konstruktion som skymmer dess fasad vara trots att den inte förankrats i fasaden.

- Länsstyrelsen har inte rätt att i sitt tillståndsbeslut ange vem som ska utföra antikvarisk medverkan och dokumentation utan bara att så ska ske.

Vård och underhåll är sådana åtgärder som inte står i strid med skyddsbestämmelserna

Enligt 3 kap. 2 § ska länsstyrelsen genom skyddsbestämmelserna ange på vilket sätt byggnaden ska vårdas och underhållas samt i vilka avseenden den inte får ändras.

Utgångspunkten är att alla åtgärder som medför ingrepp i skyddade delar av byggnadsminnet anses vara en ändring som kräver tillstånd. Undantag är rena underhållsarbeten eller mycket enkla reparationsarbeten. Åtgärder som bör kräva tillstånd enligt proposition 1987/88:104 är ombyggnad, flyttning, tillbyggnad, upptagning eller igensättning av fönster och dörrar samt ändrad utformning av byggnadsdelar. Om andra material, färgkulörer eller färgtyper nyttjas är även underhållsarbeten att betrakta som en ändring som kräver tillstånd.

De villkor som ställs är skäligen och avser hur ändringar ska utföras samt vilken dokumentation som behövs.

I samband med tillstånd till ändring kan villkor ställas beträffande hur åtgärden ska utföras och vilken dokumentation som behövs. Enligt proposition 1987/88:104 kan länsstyrelsen genom sådana villkor se till att ändringen utförs på ett sätt som innebär minsta möjliga skada på byggnadsminnet och säkerställa att inte kulturhistoriska och konstnärliga värden riskeras. Villkoren kan till exempel gälla att åtgärderna ska göras med ett visst material eller metod men också att de ska följas av antikvarisk expertis. I praktiken bör utformningen av villkoren bestämmas i överläggning mellan länsstyrelsen och sökande.¹³ Villkoren ska vara skäligen i sammanhanget. Att villkoren ska vara skäligen innebär att länsstyrelsen vid åtgärder som påkallas av orsaker som ägaren inte råder över ska vara återhållsam med villkor som märkbart ökar den ekonomiska belastningen. Ett villkor som i praktiken är mycket svårt att uppfylla kan också betraktas som oskäligt. Skäligheten kan påverkas av vilken ekonomisk

¹³ Prop. 1987/88:104 sid 93.

nytta fastighetsägaren kan förväntas få av den föreslagna ändringen eller om bidrag tidigare lämnats till vården av byggnadsminnet.¹⁴ Enligt propositionen kan ett tidigare lämnat bidrag till vård av byggnadsminnet motivera att ägaren senare får bära vissa merkostnader vid ett tillstånd till ändring. Under alla omständigheter anses villkor kunna ställas om att länsstyrelsen eller den som arbetar på länsstyrelsens uppdrag bereds möjlighet att utföra dokumentation av byggnadsminnet och utförda arbeten. Som ett särskilt villkor bör kunna gälla att berörd del av byggnaden ges en byggnadsantikvarisk dokumentation vid ändring.

Det finns inget stöd i KML för länsstyrelsen att delegera sin myndighetsutövning och inte heller att låta den sökande bekosta detta arbete. Det är länsstyrelsen som ska fatta beslut och ha tillsyn över att de beslut som fattas följs. Ett beslut om tillstånd till ändring kan förenas med villkor om att åtgärderna ska följas av antikvarisk expertis. Det är den sökande som finansierar den antikvariska medverkande. Följande arbetsuppgifter har Riksantikvarieämbetet i detta sammanhang bedömt¹⁵ vara av myndighetskaraktär och ska därför inte överlåtas på den antikvariskt medverkande:

- Tillse hur nya tillägg ska utformas, gestaltas och placeras.
- Välja eller godkänna material och metoder, färgtyp och kulör.
- Kontrollera att arbetet utförs enligt beslut.
- Upprätta checklista över planerade insatser och tillvägagångssätt.
- Godkänna åtgärderna.

Metod och genomförande

Dokumentstudier/aktstudier

Inom ramen för utredningen har de drygt 400 länsstyrelsebeslut som fattades utifrån 3 kap. 14 § KML under 2014 granskats. Dessa utgör utredningens huvudsakliga empiriska material. För att fördjupa det empiriska materialet har 70 slumpmässigt utvalda beslut granskats i detalj. För de utvalda besluten har även de underlag som länsstyrelsen grundat beslutet på begärts in för granskning. Dessa besluten har granskats utifrån variablerna

- beslutsunderlag
- beskrivning av åtgärd, arbetsmetod och material,

¹⁴ Prop. 1987/88:104 sid 93.

¹⁵ Bedömningen grundas dels på formuleringen i 3 kap. 14 § KML att länsstyrelsen kan ställa villkor om hur ändringen ska utföras, dels att kontroll av efterlevnad av beslut är att betrakta som tillsyn och därmed en myndighetsuppgift.

- särskilda skäl,
- villkor om antikvarisk medverkande,
- övriga villkor, samt
- motivering av beslutet i förhållande skyddsbestämmelserna.

En fördjupande delstudie genomfördes för att undersöka om och hur en vård- och underhållsplan som är inskriven¹⁶ i byggnadsminnets skyddsbestämmelser kan bidra till att förtydliga vad som är att betrakta som vård och underhåll och vad som är tillståndspliktiga åtgärder. I delstudien ingick 14 byggnadsminnen spridda över landet.

Intervjuer

Intervjuer har genomförts med sju länsstyrelser.¹⁷ Länsstyrelsernas valdes ut strategiskt för att få en spridning beträffande:

- antal handläggare,
- antal byggnadsminnen i länet,
- antal tillståndsbeslut, samt
- antal beslut med respektive utan antikvarisk medverkan.

För urvalet bedömdes det också vara väsentligt att få med länsstyrelser från såväl storstadslän som glesbygdslän, och med en geografisk spridning över landet.

Intervjufrågorna som ställdes återfinns i bilaga 2. Syftet med intervjuerna var att få information om hur länsstyrelserna tillämpar bestämmelserna i 3 kap. 14 § KML och vilka omständigheter och motiv som ligger till grund för denna praxis.

Avgrensning

Utredningen rör endast länsstyrelsernas hantering av ändring av byggnadsminne enligt 3 kap. 14 § KML. I denna hantering kan, beroende på hur man ser på det, också ingå uppföljning av besluten och med dem förenade villkor, det vill säga tillsyn. Då länsstyrelsernas tillsyn över byggnadsminnena är en större uppgift än bara uppföljning av

¹⁶ Vård- och underhållsplanen är ofta inte en del av de beslutade skyddsbestämmelserna i sin helhet utan inskriven i dessa som en punkt i vilken det hänvisas till att vård och underhåll ska ske enligt en av länsstyrelsen fastslagen plan.

¹⁷ Länsstyrelserna i Blekinge, Dalarna, Jönköping, Norrbotten, Skåne, Stockholm och Södermanlands län.

beslut och med dem förenade villkor har denna del av processen inte behandlats i denna utvärdering.

Den tidsmässiga avgränsningen för överinseendet är verksamhetsåret 2014 och endast beslut fattade under detta år har ingått i det empiriska materialet.

Disposition

Rapporten inleds med en sammanfattning av utredningens resultat. Därefter är rapporten, vid sidan av en inledning (kapitel 1), uppdelad i tre kapitel.

Kapitel 2 redogör för länsstyrelsernas tillämpning av 3 kap. 14 § KML. Redogörelsen grundar sig på insamlad empiri, såväl skriftlig som muntlig.

I kapitel 3 presenteras och analyseras de motiv som ligger till grund för länsstyrelsernas tillämpning. Analysen grundar sig på uppgifter från länsstyrelserna men också på Riksantikvarieämbetets erfarenheter från tidigare arbeten med såväl 3 som 4 kap. KML.

Kapitel 4 redovisar Riksantikvarieämbetets bedömningar och förslag till åtgärder för att förtydliga lagstiftningen och ensa praxis.

Länsstyrelsernas tolkning och tillämpning av 3 kap. 14 § KML

I detta kapitel redovisas hur länsstyrelsernas tillämpning av 3 kap. 14 § KML, ändring av byggnadsminne, ser ut. Texten är disponerad dels utifrån länsstyrelsernas handlägningsprocess, dels lagtextens disposition. Det senare innebär att först behandlas särskilda skäl till ändring sedan ändring i strid med skyddsbestämmelserna, beslut – bifall eller avslag och sist villkor för tillstånd. Redovisningen utgår från tre empiriska underlag:

1. Samtliga beslut fattade enligt 3 kap. 14 § KML för år 2014,
2. beslutsunderlag för 70 beslut som valts ut slumpmässigt,
3. intervjuer med sju länsstyrelser under hösten 2015, samt kompletterande telefonintervjuer under 2016.

Olika tolkning av särskilda skäl

Om det finns särskilda skäl får länsstyrelsen lämna tillstånd till att ett byggnadsminne ändras i strid med skyddsbestämmelserna. I beslutsunderlagen till de slumpvis utvalda besluten som undersökts i denna studie finns de särskilda skälen beskrivna i 86 procent av ansökningarna. Den sökande använder sig dock sällan av termen särskilda skäl utan beskriver i löpande text vad man vill göra och anledningen till detta. I detta sammanhang bör också nämnas att länsstyrelserna själva sällan använder sig av termen *särskilda skäl*, vare sig i ansökningsblanketterna eller i motiveringarna till besluten även om det i de senare kan finnas resonemang kring de skäl som ligger till grund för ansökan. I besluten är motiveringarna ofta outvecklade och knyter inte på ett tydligt sätt an till skyddsbestämmelsernas formuleringar.

De skäl som sökande uppger kan grovt delas in i fyra kategorier. Dessa är i fallande skala (från vanligast till minst vanligast förekommande skäl):

- verksamhetsanpassningar inklusive tillgänglighetsanpassningar,
- säkerhetsåtgärder (personsäkerhet, inbrott, utrymning, föreläggande från annan myndighet),
- underhållsbehov/materialrelaterade ärenden, och
- ekonomiska skäl (lönsamhet).

En del av de skäl som anges kan placeras in i fler än en kategori. Där anges framförallt tillgänglighet, säkerhet och andra myndighetskrav som sådana skäl som alltid, eller nästan alltid bedöms som särskilda, följt av verksamhetsanpassningar av olika slag. De senare ses ofta som en förutsättning för ett fortsatt brukande och därmed bevarande av byggnaden.

De skäl som länsstyrelsen däremot inte anser vara särskilda anges bland annat vara åtgärder som endast gynnar det privata bruket och som påverkar det kulturhistoriska värdet negativt och långtgående förändringar för en ny verksamhet som inte bedömts vara genomtänkt eller långsiktigt hållbar. Länsstyrelsen i Stockholm uppger att ekonomiska argument inte betraktas som särskilda skäl. Detta skäl uppges ofta i Stockholms län med en pressad fastighetsmarknad och höga avkastningskrav. Länsstyrelsen i Blekinge säger att ansökningar om att få återgå till ett äldre utseende inte självklart anses som ett särskilt skäl. De skäl som anges i de tolv avslagsbesluten¹⁸ kan huvudsakligen sorteras in under kategorierna verksamhetsanpassningar eller ekonomiska skäl och har i dessa ärenden inte bedömts som särskilda skäl av länsstyrelsen. I ett avslagsbeslut har den sökande angett miljöaspekter, byte från ädelgas till lysdioder i skyltanordning, som särskilt skäl vilket länsstyrelsen inte bedömde som ett särskilt skäl för tillstånd. I de flesta av avslagsbesluten är motiveringen från länsstyrelsen att den sökande inte har angett vilka särskilda skäl som skulle ligga till grund för ett tillstånd till ändring. Som beskrivs i bakgrunden så upplever länsstyrelser svårigheter i bedömningen av vad som kan utgöra särskilt skäl till ändring. Länsstyrelsen i Stockholm påpekar att det behövs föreskrifter för att klargöra vad begreppet särskilda skäl innebär då det är olämpligt att det finns så stora skillnader mellan länsstyrelserna.¹⁹

Vård och underhåll eller i strid med skyddsbestämmelserna

Om de ändringar som avses genomföras strider mot byggnadsminnets skyddsbestämmelser ska ändringarna tillståndsprövas av länsstyrelsen. Skyddsbestämmelserna ska också ange hur byggnadsminnet ska vårdas och underhållas. Sex av länsstyrelserna som intervjuats uppger att omfattningen av åtgärden och de eventuella följdverkningar som åtgärden kan få är avgörande för om den betraktas som tillståndspliktig eller ej. Exempel på sådana åtgärder är bland annat putsarbeten och takreparationer. När det gäller lagningar eller utbyte av

¹⁸ De beslut där hela ansökan avslås.

¹⁹ Telefonintervjuer i samband med förstudie, maj 2015 och fördjupade intervjuer med länsstyrelsen, 2015

material på en mindre yta, såsom lagning av en timmerstock eller takarbeten anser fyra länsstyrelser att åtgärden är att betrakta som underhåll. Om en åtgärd ska utföras med samma metoder och material som befintligt utförande är en annan faktor som påverkar om länsstyrelsen bedömer att åtgärderna är tillståndspliktiga. Sex länsstyrelser uppger att de betraktar åtgärder som utförs med samma metod och material som icke-tillståndspliktiga men flera av dem reserverar sig samtidigt med att det beror på hur omfattande åtgärden är. Ommålning, med samma färgtyp och kulör, är en åtgärdskategori som de flesta nämner som icke-tillståndspliktig. Som ytterligare exempel på åtgärder som inte föranleder ett tillståndsbeslut nämns omkittning av fönster, uppsättning av brandvarnare, skötsel av vegetation såsom trädbeskärning. Det förekommer även att tillståndsbeslut inte fattas när en åtgärd genomförs under ett upprepat antal år på samma fastighet och länsstyrelsen bedömer att det finns en konsensus såväl kring material, metod och ambitionsnivå, som exempel nämns omläggningar av stråtak. Däremot är det endast två länsstyrelser som uppger att det är skyddsbestämmelserna som styr om en åtgärd är att betrakta som tillståndspliktig. Länsstyrelsen i Södermanland uppger att bedömningen av vad som är underhåll görs efter en glidande skala där objektet, åtgärdens komplexitet, hantverkarens kunnskap och risk för följdverkningar samt behov av dokumentation är parametrar som påverkar bedömningen.

För några byggnadsminnen, framförallt parker och trädgårdar, hänvisar skyddsbestämmelserna till en av länsstyrelsen fastslagen vård- och underhållsplan. Länsstyrelserna i de berörda länen anser att planerna är ett värdefullt stöd för såväl fastighetsägare som länsstyrelse, vid tillståndsprovning och tillsyn samt vid samråd och bidragsgivning. Genom en väl utformad vård- och underhållsplan anser länsstyrelserna att ägarna får ett användbart verktyg som tydliggör arbetet med den löpande vården och ger dem en säkerhet i såväl vad som ska utföras och när i tid detta bör göras. Ett par länsstyrelser påpekar dock att vårdfrågor för större objekt kan vara av så komplex natur att samråd med och tillståndsprovning av myndigheten ändå krävs i det enskilda fallet. Det är angeläget att planerna är väl utformade med lämplig ambitionsnivå för att vara användbara i den praktiska vården.

Riksantikvarieämbetet har vid granskning av de 70 slumpmässigt utvalda besluten och de 12 avslagsbesluten, samt tillhörande beslutsunderlag, identifierat ett femtontal beslut för vilka beslutsgrund helt eller delvis saknas. Det är tio olika länsstyrelser som fattat dessa beslut med mellan ett till tre beslut vardera. Att beslutsgrund saknas innebär i detta sammanhang att länsstyrelsen fattat beslut för åtgärder som inte står i strid med skyddsbestämmelserna för respektive byggnadsminne. Hälften av dessa beslut berör åtgärder som delvis står i strid med skyddsbestämmelserna men som också handlar om

underhåll förenligt med skyddsbestämmelserna. I ett par beslut rör det sig enbart om underhåll förenligt med skyddsbestämmelserna och i ytterligare ett par beslut rör det åtgärder/delar av byggnadsminnet som inte berörs av skyddsbestämmelserna. Flera av länsstyrelserna uppger i intervjuerna att i de fall som en ansökan innehåller såväl tillståndspliktiga åtgärder som underhållsåtgärder, dvs. det första av ovanstående exempel, så fattar de beslut på hela ansökan utan att precisera vilka åtgärder som är tillståndspliktiga. Därtill visar empirin att många av villkoren som länsstyrelsen ställer är kopplade till just de åtgärder som inte är tillståndspliktiga vilket innebär att de går utöver lag.

Varierande villkorsskrivningar

Enligt Riksantikvarieämbetets statistik är 92 procent av 2014 års beslut om bifall förenade med villkor. Denna bild stämmer väl överens med de uppgifter som länsstyrelserna lämnat i samband med intervjuerna där de uppger att "villkor nästan alltid ställs". Några länsstyrelser har mallar för villkoren medan andra inte har det. De länsstyrelser som inte har mallar menar att en enskild bedömning sker i varje ärende varför mallar inte behövs.

Ett av de vanligaste förekommande villkoren är att arbetena ska följas av antikvarisk expertis. Detta villkor förekommer i 64 procent av besluten. De beslut som inte villkoras med antikvarisk expertis villkoras i ungefär hälften av fallen med att ändringen ska dokumenteras genom egendokumentation.²⁰ Det finns stora variationer mellan hur länsstyrelserna väljer att villkora med antikvarisk expertis och dokumentation, se vidare under rubriken *Villkor om antikvarisk medverkan används olika*.

Empirin visar att av de totalt 411 besluten är det 28 beslut som har villkor som går utöver lagtextens formulering om att *villkor får avse hur åtgärden ska utföras samt den dokumentation som behövs*. Det vanligast förekommande villkoret utöver lag är att demonterade byggnadsdelar ska bevaras och förvaras väl följt av villkor rörande verksamheten i byggnadsminnet. Andra villkor som går utöver lagtextens formulering är sådana som föreskriver att länsstyrelsen ska meddelas om de hantverkare som ska utföra åtgärden byts ut och att förslag för ytterligare åtgärder ska tas fram. Enstaka beslut innehåller även villkor om att demonterade byggnadsdelar ska återuppföras eller att de inte

²⁰ Egendokumentation i detta sammanhang betyder att länsstyrelsen överlåter till byggnadsminnensägaren eller någon som arbetar på uppdrag åt denna att dokumentera byggnadsminnet och de ändringar i strid med skyddsbestämmelserna som länsstyrelsen lämnat tillstånd till.

får återmonteras efter utförd åtgärd, städning och anordnande av skyddsanordningar inom byggnadsminnet samt att återplantering av nedtagna träd ska ske.

Bland de beslut för vilka Riksantikvarieämbetet samlat in beslutsunderlaget finns fem beslut som är förenade med villkor som går utöver vad lagtexten medger. Dessa fem beslut är fattade av fyra olika länsstyrelser och innebär i korthet:

1. **Rivning av skorsten.** Ansökan uppger inget om att den sökande önskar uppföra den rivna skorstenen. Länsstyrelsen villkorar att skorstenen ska återuppföras istället för att avslå ärendet.
2. **Uteservering.** Ansökan handlar om förlängning av tidbegränsat tillstånd för befintlig uteservering (uppförd utan tillstånd). Länsstyrelsen villkorar att ett förslag till reversibel säsongsanpassad uteservering ska inkomma till länsstyrelsen innan ett visst specifikt datum.
3. **Nedtagning av träd.** Sökande uppger inte att de avser att ersätta det nedtagna trädet. Länsstyrelsen villkorar om återplantering.
4. **Montering av vepor på entréfasad.** Ansökan avser montering av vepor på fasad för att informera om verksamheten. Länsstyrelsen villkorar beslutet med att veporna endast får innehålla information kopplad till byggnadens verksamhet.
5. **Utredning av fuktskador.** Ansökan avser utredning om fuktskador. Länsstyrelsen villkorar beslutet med att sökande efter åtgärdernas utförande ska komma in med förslag till åtgärder för återskapande av puts och dekormåleri på skadade partier till länsstyrelsen.

46 beslut som fattades under 2014 har villkor som i detalj beskriver hur åtgärderna ska utföras. Ungefär hälften av länsstyrelserna finns representerade med sådana beslut.

För de insamlade beslutsunderlagen finns elva beslut med detaljvillkor. De flesta av dessa detaljvillkor upprepar uppgifter som finns i beslutsunderlagen. Två beslut har detaljvillkor som preciserar materialval eller utförande utöver vad som anges i ansökan. I intervjuerna framkommer det att det händer att länsstyrelsen kompenserar undermåliga handlingar med villkor om åtgärdernas utförande. Två länsstyrelser uppger att de istället för att ange detaljvillkor om utförandet villkorar om att det vid genomförande av åtgärder som inte i detalj framgår i handlingarna ska ske samråd med länsstyrelsen under arbetets gång.

I en relativt hög andel av besluten finns också villkor av mer administrativ eller upplysande karaktär. Det rör sig om villkor som uppger att:

- beslutet gäller utifrån nu kända förutsättningar,
- beslutet är tidsbegränsat,

- länsstyrelsen ska kallas till slutbesiktning, eller
- om planerade åtgärder helt eller delvis måste ändras ska dessa godkännas av länsstyrelsen.

Villkor om antikvarisk medverkan och dokumentation används olika

Länsstyrelserna har under 2014 fattat 397 beslut om tillstånd till ändring. 64 procent av besluten har villkorats med antikvarisk medverkan. När villkor om antikvarisk medverkan saknas förekommer det i ungefär hälften av dessa tillståndsbeslut att åtgärden villkoras med någon form av egendokumentation. Resterande beslut saknar såväl villkor om antikvarisk medverkan som egendokumentation. Villkor om antikvarisk medverkan förekommer under 2014 hos alla länsstyrelser utom hos en.

Nyttjande av antikvariskt medverkande expert vid tillstånd till ändring

Vissa typer av åtgärder villkoras aldrig eller mycket sällan med antikvarisk medverkan och samsynen mellan länsstyrelserna kan betraktas som hög. Exempelvis saknar alla beslut om tidsbegränsade åtgärder, såsom serveringstillstånd och uppsättning av mindre byggnader, villkor om antikvarisk medverkan. Vid tillstånd till nedtagning av träd förekommer endast ett par beslut som villkorats med antikvarisk medverkan. Vid tillstånd till någon form av mindre ändring där påverkan på skyddade delar är begränsad, såsom uppsättning av skyltar, statyer, provtagningar, förekommer villkor om antikvarisk medverkan endast i fem av de totalt 25 besluten. När tillståndet gäller för uppförande av ny byggnad, staket eller liknande konstruktioner uppvisar besluten en stor variation avseende villkoren.

Kartläggningen visar att länsstyrelsen i de fall de fattar beslut om åtgärder som är att betrakta som vård och underhåll snarare än åtgärder i strid med skyddsbestämmelserna, se resonemang under rubriken *Vård och underhåll eller i strid med skyddsbestämmelserna*, i regel villkorar dessa med antikvarisk medverkan.

Arbeten som är av större art eller arbeten som är en kombination av flera åtgärder villkoras i hög grad med antikvarisk medverkan och länsstyrelsernas bedömningar är sinsemellan tämligen likartade.

Granskningen visar att i de fall som den tillståndspliktiga åtgärden också omfattas av ett bidragsbeslut²¹ så ställs villkor om antikvarisk medverkan i båda besluten. Det finns inga indikationer på att länsstyrelsen skulle kompensera ett villkor om antikvarisk medverkan med bidrag då man upplever att villkoret inte kan anses skäligt enligt 14 §.

Det finns en hög grad av samstämmighet hos länsstyrelserna om att det är åtgärdernas omfattning och innehåll som avgör om villkor om antikvarisk medverkan ställs eller inte. De flesta länsstyrelserna ställer villkor om antikvarisk medverkan när det finns behov av att göra antikvariska ställningstaganden under arbetets gång. Detta kan vara aktuellt när inte alla frågeställningar har, eller kan, utredas innan beslut om tillstånd fattas, exempelvis om underliggande material och/eller dolda konstruktioner kommer att påverkas av åtgärden. Länsstyrelsen i Norrbotten påpekar att det är större chans att länsstyrelsen uppmärksammas på avvikelser från beslutet om det finns en antikvarisk expert som följer arbetet. Behovet av dokumentation framförs av Länsstyrelsen i Stockholm som ett skäl att villkora om antikvarisk medverkan, medan Länsstyrelsen i Skåne påpekar att upprättande av dokumentation ibland kan göras av ägaren och som regel inte motiverar villkor om antikvarisk medverkan.

Länsstyrelsen i Dalarna villkorar i princip aldrig med antikvarisk medverkan, utan åtgärderna sker istället i samråd med länsstyrelsen då detta bedöms vara en fördel för länsstyrelsens personal som på så sätt bibehåller och utökar sin kunskap och kompetens i frågor relaterade till länets byggnadsminnen. Samma länsstyrelse nämner dock att villkor om antikvarisk medverkan skulle kunna förekomma vid mer omfattande åtgärder. Länsstyrelsen i Blekinge påpekar att det kan förekomma att de beaktar ägarens ekonomiska förutsättningar då det kan vara betungande för en privat fastighetsägare att bära kostnaden för antikvarisk medverkan.

Hos några länsstyrelser kan byggnadsminnesägarens kompetens och syn på antikvariska frågor i någon mån vägas in i bedömningen av om tillståndet villkoras med antikvarisk medverkan. Ett par länsstyrelser anser att entreprenörens kompetens påverkar om antikvarisk medverkan villkoras och att behovet av omfattande handlingar med antikvarisk konsekvensanalys minskar om arbetet ska utföras av en mycket kunnig och erfaren

²¹ Beslut fattade enligt förordningen (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer.

entreprenör. Ett exempel på sådana åtgärder som nämns av flera länsstyrelser är konserveringsåtgärder.

Uppgifter för antikvariskt medverkande expert vid tillstånd till ändring

Länsstyrelsernas villkor avseende antikvariskt medverkande expert uttrycker i princip alltid att arbetsinsatserna ska följas av denna part. Som regel anges också som villkor att den antikvariskt medverkande experten ska beredas möjlighet till dokumentation och upprätta en rapport över utförda arbeten. Ett villkor som förekommer hos ungefär hälften av länsstyrelserna är att experten i någon form ska lämna detaljanvisningar för arbetets utförande. Undersökningen visar inte på något samband mellan detta villkor och den åtgärdstyp beslutet avser.

I en femtedel av besluten med antikvarisk medverkande ges denna expert arbetsuppgifter som tangerar myndighetsutövning. Detta uttrycks i villkoren som att den antikvariska experten ska *kontrollera* att arbetet utförs enligt beslut, *godkänna* åtgärder eller *besluta* om val av material, metoder och gestaltning. I dessa fall beskrivs alltså inte en detaljutformning utan befogenheten är av mer generell och omfattande karaktär. Denna typ av villkor förekommer hos ungefär hälften av länsstyrelserna.

Godkännande av antikvariskt medverkande expert

I ungefär hälften av alla tillståndsbeslut förenade med villkor om antikvarisk medverkan namnges den expert som ska följa arbetena i enlighet med ansökan. I den återstående delen av besluten uppges oftast att länsstyrelsen ska godkänna valet av antikvarisk medverkande innan arbetena påbörjas. Det finns en stor spridning mellan länsstyrelserna i synen på myndighetens möjlighet att styra över vem som godkänns för rollen som antikvariskt medverkande.

Några länsstyrelser uppger att de har eller ska ta fram en policy för vilka kompetenskrav som ställs på den som får anlitas som antikvarisk expert. En länsstyrelse begär att den antikvariska experten lämnar sitt CV till länsstyrelsen om denne inte tidigare är känd och en annan länsstyrelse kontaktar kollegor i andra län vid bedömning av en föreslagen expert som tidigare inte verkat inom det egna länet. En tredje länsstyrelse gör årligen, efter

inkomna intresseanmälningar, en prövning av vilka experter som godkänns för att utföra antikvarisk medverkan.

Länsstyrelserna anser att tillgången på antikvariska experter är ojämn över landet. I ett län med ett mycket begränsat antal verksamma konsulter upplever länsstyrelsen att det är problematiskt att samma aktör är involverad i flera steg i ärendeprocessen med projektering, konsekvensbeskrivningar, dokumentation och rapportering.

Nästan alltid dokumentation i samband med ändring

Cirka 80 procent av de beslut som fattades under 2014 var förenade med villkor om dokumentation. Vem som ska göra dokumentation varierar. I de flesta fall är det den antikvariskt medverkande som har denna uppgift, och i andra hand den sökande själv och i några enstaka fall länsstyrelsen. Det kan noteras att det finns en länsstyrelse som inte förenar några beslut om ändring av byggnadsminnen med villkor om dokumentation.

De villkor som länsstyrelserna ställer om dokumentation varierar mycket i sina formuleringar, dels mellan länsstyrelserna men också inom länsstyrelserna. Den vanligast förekommande formuleringen som förekommer hos hälften av länsstyrelserna är med vissa mindre formuleringsvariationer:

En antikvarisk slutrapport ska överlämnas till länsstyrelsen i XX²² exemplar senast XX månader efter arbetets slutförande. Rapport ska också skickas i varsitt exemplar till Riksantikvarieämbetet/ATA och länsmuseum.

Det finns liknande skrivningar för de fall där länsstyrelsen beslutat om egendokumentation. Det finns också varianter på den ovan angivna villkorsskrivelsen där länsstyrelsen förtydligar att dokumentationen ska innehålla foton tagna före, under och efter genomförda arbeten samt en beskrivande text. Denna formulering finns såväl för beslut där antikvarisk medverkan villkorats som i sådana där egendokumentation bedömts vara tillräcklig. Det finns också varianter där det endast anges att det är en fotodokumentation som krävs. Fem länsstyrelser har i några av sina beslut preciserat vilka uppgifter som ska framgå av rapporten. Bland annat ska det av rapporten framgå hur objektets status före åtgärdernas genomförande var, vilka åtgärder som genomförts, vilka arbetsmetoder och material som använts, eventuella antikvariska ställningstaganden och iakttagelser, kopior av viktiga protokoll och bygghandlingar, eventuella avvikelser från tillståndsbeslutet samt fotografier före,

²² XX kan i dessa skrivelser variera. Vanligast är 3 exemplar och 2-6 månader.

under och efter arbetenas genomförande. Det är dock inte så vanligt förekommande att länsstyrelsen preciserar vad dokumentationen i relation till den aktuella åtgärden ska innehålla. Exempel på sådana preciseringar i villkorsskrivelse är att en byggnadshistorisk dokumentation ska göras av berörd byggnadsdel (i förekommande fall har det rört sig om murar, målningsskikt och nya konstruktiva delar), konserveringsarbeten, fotodokumentation av berört rum eller byggnadsdel samt dokumentation på erforderlig nivå för att dokumentationen ska kunna användas i återuppbyggnaden av ett byggnadsminne som ska flyttas.

Flera länsstyrelser använder sig av en gradering för hur detaljerad dokumentationen ska vara. Det uttrycks i villkoren som *en enkel dokumentation*, *en förenklad dokumentation* eller en *kortfattad rapport*. Vad som skiljer mellan olika former av dokumentationer/rapporter framgår inte av länsstyrelsens beslut.

Vid intervjuerna uppger några av de intervjuade länsstyrelserna att det i princip är den antikvariskt medverkande som bestämmer vilka uppgifter som ska vara med i rapporten då de ofta har egna mallar för rapporter. Andra länsstyrelser uppger att det tydligt framgår av antingen besluten eller av andra av länsstyrelserna framtagna styrande dokument för antikvarisk medverkan och dokumentation vilka uppgifter som rapporten ska innehålla.

I vilken form rapporten ska lämnas in, i hur många exemplar och till vem den ska sändas varierar mycket både mellan länsstyrelserna men också mellan olika handläggare inom en och samma länsstyrelse. I de flesta fall handlar det om att den ska lämnas in i pappersformat, ibland är det specificerat att rapporten ska vara utskrivna på exempelvis arkivbeständigt papper, i enkelsidig utskrift och i ej häftade exemplar. Några länsstyrelser anger att den utskrivna rapporten ska kompletteras med en digital version till länsstyrelsen. Antalet pappersexemplar varierar från ett till fem exemplar i de beslut som Riksantikvarieämbetet tagit del av. Rapporten ska enligt villkoren alltid skickas in till länsstyrelsen men i de allra flesta fall finns också Riksantikvarieämbetet/ATA och det regionala museet angivet som mottagare. I relativt många beslut står också fastighetsägaren/sökande som mottagare av rapporten. Den tid som den fastighetsägaren/sökande eller den antikvariskt medverkande har på sig att färdigställa rapporten efter att arbetena avslutats varierar från två veckor upp till sex månader.

Länsstyrelserna som Riksantikvarieämbetet intervjuat menar att de flesta dokumentationer/rapporter kommer in till länsstyrelsen men att detta ibland kräver upprepade påminnelser gentemot den sökande, och i vissa fall direkt gentemot den

antikvariska medverkande. Länsstyrelserna drar en parallell till dokumentationer villkorade i beslut utifrån bidragsförordningen där det är mycket lättare att få in rapporten i och med att det är ett krav för att beviljade medel ska betalas ut. Ingen av de intervjuade länsstyrelserna har en systematisk uppföljning av huruvida villkorad dokumentation/rapport kommer in men flera uppger att de avser att ta fram bättre rutiner för detta. Länsstyrelsen i Skåne påpekar att en av svårigheterna med att följa upp huruvida dokumentationen inkommit i tid är att de inte har någon kunskap om de beviljade åtgärderna överhuvudtaget kommit till stånd eller ej.

Majoriteten av länsstyrelserna som Riksantikvarieämbetet intervjuat anser att de antikvariska rapporterna håller god kvalitet. I ett län påpekar länsstyrelsen att kvaliteten skulle höjas om det fanns flera antikvariska konsulter på marknaden. I de län där det inte i villkoret preciseras vad dokumentationen omfattar och inte heller vilka uppgifter som ska finnas med i rapporten anser länsstyrelserna att det är svårt att uttala sig om kvaliteten.

Egendokumentationerna inkommer i lägre grad än de antikvariska slutrapporterna till länsstyrelserna trots upprepade uppmaningar. Av intervjuerna framgår att kvaliteten generellt sätt är låg på denna typ av dokumentation. Det händer att den sökande glömt att exempelvis fotodokumentera objektet före och under arbetenas gång varför endast foton efter utförd åtgärd inkommer till länsstyrelsen.

Länsstyrelsen i Stockholm lyfter fram potentialen hos all den kunskap som kommer in till länsstyrelsen i samband med avrapporteringen av genomförda åtgärder. En kunskap som de anser används alltför lite i forskningssammanhang.

Olika rutiner hos länsstyrelserna

Bestämmelserna i 3 kap. 14 § KML reglerar inte länsstyrelsernas handläggningsprocesser eller beslutsunderlagens innehåll. Riksantikvarieämbetet har inte heller förtydligat beslutsunderlagens innehåll i föreskrift, däremot finns rekommendationer uttrycka i vägledningen för 3 kap. KML.

Beslutsunderlag

Länsstyrelserna anser att kvaliteten på de inkomna beslutsunderlagen är mycket varierande. Stora fastighetsägare anlitar i högre grad konsulter för att upprätta beslutsunderlagen vilket innebär att kvaliteten ofta blir högre. En avgörande faktor är om konsulten har vana vid att arbeta med kulturhistoriskt värdefull bebyggelse och ta fram anpassade underlag för dessa eller ej. Flera länsstyrelser uppger att ansökningar om kulturmiljövårdsbidrag för åtgärder på byggnadsminnena ofta håller högre kvalitet än vad ansökningar om tillstånd till ändring enligt 3 kap. 14 § KML gör. Länsstyrelsen i Stockholm påpekar att ansökningar som föregåtts av ett tidigt samråd mellan länsstyrelsen och den sökande ofta håller högre kvalitet än de som kommer in utan att samråd skett i en tidigare fas.

Fler än 80 procent av länsstyrelserna har en blankett som ska användas vid ansökan om tillstånd till ändring. Länsstyrelsen i Blekinge som relativt nyligen infört ansökningsblanketten uppger att de kan se en tendens till förbättrad kvalitet på ansökningarna sedan blankettens införande. Av blanketten framgår tydligt vilka handlingar som ska medfölja ansökan för att länsstyrelsen ska betrakta den som komplett. Uppgifter som ska framgå är hur åtgärden ska utföras med beskrivning av material och metoder, ritningar eller andra illustrationer av den önskade ändringen samt motiv för åtgärden.²³ På de flesta blanketter kan förslag på antikvarisk medverkande expert anges även om endast ett län har det som en obligatorisk uppgift.

I de fall som ansökan inte anses vara komplett begär de flesta länsstyrelser genom en skriftlig begäran den sökande att komplettera underlaget. I vissa ärenden kan en komplettering ersättas med ett samråd på plats. Samrådet dokumenteras i en tjänsteanteckning till vilken länsstyrelsen hänvisar i beslutet. Det förekommer hos i stort sett alla av de intervjuade länsstyrelserna att undermåliga handlingar kompenseras med villkor, se vidare under rubriken *Olika omfattning av villkorsskrivningarna*. De uppgifter som oftast saknas i ansökan är detaljuppgifter om material och metoder. Länsstyrelserna i Stockholm och Södermanland anser att de särskilda skälen som den sökande anger som motiv till ändringen ofta är dåligt utvecklade.

Riksantikvarieämbetet har samlat in beslutsunderlagen för 70 slumpmässigt utvalda beslut från 2014. Beslutsunderlagen har granskats utifrån nedanstående parametrar, vilka länsstyrelserna har att ta ställning till vid tillståndsprövning i merparten av alla ärenden.

- Beskrivning av åtgärderna

²³ 13 län anger även att nuläget ska beskrivas genom foton, illustrationer eller ritningar.

- Redovisning av arbetsmetod
- Redovisning av materialval
- Redogörelse för särskilda skäl för ändring

Samtliga parametrar är dock inte tillämpliga på alla ärenden vilket beror på åtgärdernas varierande karaktär.

Utfallet av granskningen visar att i 84 procent av ansökningarna beskrivs åtgärderna, i 70 procent av ärendena redovisas arbetsmetoder och material och i 86 procent av ärendena redogör den sökande för de särskilda skälen för ändringen. I några ärenden finns inga handlingar alls utan i beslutet hänvisar länsstyrelsen till en ansökan om kulturmiljövårdsbidrag. Det innebär att Riksantikvarieämbetet inte tagit del av underlagen för de 3 kap. besluten. Hur länsstyrelserna hanterar de ärenden där beslutsunderlagen inte är kompletta redogörs för under rubriken *Olika omfattning av villkorsskrivningarna*.

Beslut – bifall eller avslag?

För år 2014 fattade länsstyrelserna totalt 411 beslut enligt 3 kap. 14 § KML. Av dessa var 12 beslut avslag till den sökta åtgärden och ytterligare fyra beslut var kombinerade avslags- och bifallsbeslut. Utöver dessa beslut finns två beslut från Länsstyrelsen i Kalmar län som benämns avvisningsbeslut. Dessa beslut innebär att länsstyrelsen fattat beslut om att avvisa ärendet på grund av ofullständiga handlingar.

I tre av avslagsbesluten²⁴ motiverar länsstyrelsen avslaget med att underlagen är undermåliga och att kompletteringar inte har kommit in trots upprepade påminnelser gentemot den sökande. I ett avslagsbeslut framgår att ärendet avslagits en gång tidigare och att länsstyrelsen återigen bedömer att särskilda skäl inte föreligger varför ansökan återigen avslås. Motiveringarna för övriga avslagsbeslut varierar men huvudsakligen handlar det om att länsstyrelsen bedömer att det inte föreligger särskilda skäl eller att åtgärderna bedöms påverka de kulturhistoriska värden negativt i alltför hög grad. I ett avslagsbeslut framgår i länsstyrelsens motivering att ägaren, efter samråd med länsstyrelsen, dragit tillbaka sin ansökan för att avvakta framtagandet av en vård- och underhållsplan.

Ett av de avslagna besluten överklagades till förvaltningsrätten. Domstolen biföll den sökandes önskemål om att få flytta byggnaden från den nuvarande platsen då domstolen

²⁴ Där hela ansökan avslås.

gjorde bedömningen att flytten inte påverkar det kulturhistoriska värdet negativt. I domen kommenteras inte om de skäl som sökande framför är skäligen eller ej.

Vid intervjuerna uppger länsstyrelserna att samråd ofta förekommer innan ansökan har kommit in till länsstyrelsen. De tidiga samråden framhålls som viktiga då det vid dessa tillfällen finns möjlighet att avstyra åtgärder som annars skulle resultera i avslag eller för att hitta alternativa lösningar som är mer anpassade till byggnadsminnets kulturhistoriska värden än de åtgärder som fastighetsägaren/den sökande först presenterar. Vid de tidiga samråden kan också åtgärder som är att betrakta som underhåll, och därmed inte tillståndspliktiga, identifieras.

Vid intervjuerna så framkommer det att länsstyrelserna inte alltid fattar beslut enligt 3 kap KML om det samtidigt har inkommit en ansökan om kulturmiljövårdsbidrag för samma åtgärd. Länsstyrelsen i Dalarna uppger att de inte ser något behov av att fatta parallella beslut i dessa ärenden trots att bidragsbeslutet inte går att överklaga. De menar att i och med bidragsbeslutet går den sökande till viljes så finns heller ingen grund för överklagande av ett beslut enligt 3 kap. KML.

Sammanfattning

Kartläggningens resultat kan kortfattat sammanfattas i nedanstående tio punkter. Motiven bakom länsstyrelsernas tolkning och tillämpning av bestämmelserna av ändring av byggnadsminne i strid med skyddsbestämmelserna analyseras i nästa kapitel.

- Nästan alla ansökningar om tillstånd till ändring av ett byggnadsminne i strid med skyddsbestämmelserna beviljas. Under 2014 avlogs tre procent av ansökningarna.
- Länsstyrelser har påpekat att vad som kan anses utgöra särskilda skäl enligt kulturmiljölagens bestämmelser är otydligt.
- Länsstyrelserna motiverar inte alltid sina beslut på ett tydligt sätt. Motiveringarna knyter inte alltid an till byggnadsminnets skyddsbestämmelser eller sökandens anförda särskilda skäl.
- Länsstyrelsernas bedömning av vad som är att betrakta som vård och underhåll utgår inte alltid från byggnadsminnets skyddsbestämmelser. I de fall det finns en fastställd vård- och underhållsplan knuten till skyddsbestämmelserna är det

tydligare vad som är att betrakta som vård och underhåll samt vad som är tillståndspliktiga åtgärder.

- Nästan alla beslut om tillstånd till ändring av ett byggnadsminne är förenade med villkor. Det förekommer att länsstyrelsen ställer villkor som inte är förenliga med bestämmelserna i kulturmiljölagen.
- Mer än hälften av alla beslut om tillstånd är förenade med villkor om antikvarisk medverkan. Det finns dock länsstyrelser som aldrig eller mycket sällan förenar beslut med villkor om antikvarisk medverkan.
- Länsstyrelserna anser att lagstiftningen är otydligt då det gäller vilka krav de kan ställa på den antikvariska medverkandes kompetens.
- Närmare 80 procent av alla beslut om tillstånd är förenade med villkor om dokumentation.
- Länsstyrelserna preciserar sällan vilken dokumentation som ska utföras vilket leder till att det är svårt för dem att bedöma kvaliteten på den dokumentation som görs.

Motiv och konsekvenser av länsstyrelsernas tolkning och tillämpning

Detta kapitel redovisar de motiv som enligt studien ligger bakom länsstyrelsernas olika tolkning och tillämpning av bestämmelserna i 3 kap. 14 § KML. Dispositionen av kapitlet svarar mot den i föregående kapitel i vilket länsstyrelsernas tolkning och tillämpning av bestämmelserna i 3 kap. 14 § KML beskrivs.

Länsstyrelsen vill gå sökande tillmötes

Av intervjuerna framgår att det generellt finns en stor vilja från länsstyrelsen att gå sökande tillmötes för att möjliggöra en användning av byggnadsminnena och för att upprätthålla en god dialog med byggnadsminnesägarna. Detta visar det låga antalet avslagsbeslut på. Enligt flera länsstyrelser är tidiga samråd den främsta förklaringen till att det fattas så få avslagsbeslut avseende 14 §.

Vad är särskilda skäl?

Det är med utgångspunkt i de särskilda skälen och åtgärdens påverkan på byggnadsminnets kulturhistoriska värden, skyddade enligt skyddsbestämmelserna, som tillståndsprövningen görs. Utan särskilda skäl har länsstyrelsen enbart åtgärdens påverkan på de kulturhistoriska värdena att ta ställning till. Motiven till att länsstyrelsen inte tydligt tar ställning till särskilda skäl kan variera. Flera länsstyrelser anger att de anser att det är oklart vad som kan bedömas utgöra särskilda skäl. En ytterligare omständighet som kan påverka tillämpningen av 3 kap. 14 § KML är att länsstyrelsens handläggare även hanterar ärenden enligt 4 kap. KML i vilket begreppet särskilda skäl inte förekommer och att detta medför risk för en slentrianmässig hantering. En stor andel ärenden handlar om vårdåtgärder, vilka troligen betraktas som en självklar del i ett långsiktigt bevarande av kulturhistoriska värden och därför uteblir resonemang avseende särskilda skäl. I dessa fall fokuserar

länsstyrelserna istället sin bedömning på åtgärdens påverkan på de kulturhistoriska värdena.

Varken kulturmiljölagen eller propositionen innehåller mer utvecklade resonemang kring vad som kan utgöra särskilda skäl, däremot finns ett mindre antal kammarrättsdomar som tydliggjort vad som *inte* utgör särskilt skäl i de aktuella fallen. Generellt kan sägas att de särskilda skälen måste bedömas vid varje enskild ansökan, vilket också framgår av Riksantikvarieämbetets nuvarande vägledning. Bedömningen innebär ofta avvägningar för länsstyrelsen avseende behovet av ändringar för att möjliggöra fortsatt brukande och bevarandet av det kulturhistoriska värdet. Det finns länsstyrelser som upplever svårigheter med att bedöma vad som kan utgöra särskilda skäl i det enskilda fallet och därmed motivera undantag från skyddsbestämmelserna.

Skyddsbestämmelser och vård- och underhållsplaner

Begreppen vård och underhåll saknar definitioner såväl i kulturmiljölagen som i de flesta skyddsbestämmelser som upprättats för varje enskilt byggnadsminne. Enligt propositionen ska skyddsbestämmelserna ha karaktären av ett positivt instrument som ska vägleda ägaren vid vård och underhåll av byggnaden. I och med att skyddsbestämmelserna i dagsläget, i synnerhet avseende vård och underhåll, är utformade efter schabloner och inte är individualiserade så kan deras vägledande roll betraktas som bristfällig. Detta framkommer i intervjuerna med länsstyrelserna. När skyddsbestämmelserna inte har den detaljeringsgrad som krävs för att tydliggöra hur vård och underhåll ska utföras leder det till att länsstyrelsen bedömer att en formell tillståndsprövning är den säkraste vägen för att uppnå en korrekt utförd underhållsåtgärd. I enstaka länsstyrelsebeslut påpekas också att åtgärder befinner sig i ett gränsland mellan underhåll och tillståndsplikt. Frågan om underhåll kontra tillståndsplikt avgörs ofta utifrån åtgärdens omfattning och/eller utifrån en bedömning av ifall material och metoder anses vara lika befintliga. Motivet till att länsstyrelsen ändå väljer att tillståndspröva underhållsåtgärder är att de dels har en önskan om att åtgärder utförs på ett antikvariskt korrekt sätt, dels att de försöker förekomma de följdverkningar som åtgärdernas genomförande kan leda till och där kulturhistoriska värden kan gå förlorade. I de fall en vård- och underhållsplan finns och är knuten till skyddsbestämmelserna kan det underlätta bedömningen av åtgärdens eventuella tillståndsplikt.

Villkor som ”hängslen och livrem”

Kartläggningen visar att beslut enligt 3 kap. 14 § KML i mycket hög grad förenas med villkor. Dessa villkor är av varierande karaktär och detta beror enligt länsstyrelsernas utsagor på flera olika faktorer, såsom beslutsunderlagets kvalitet. Begreppet antikvarisk medverkande finns inte med i lagen vilket medför att dess roll och ansvar tolkas olika. Därtill är lagtext och förordningstext är motstridiga gällande villkor om dokumentation.

Beslutsunderlag av låg kvalitet ger omfattande villkorskrivningar

Studien visar att det är flera faktorer som kan vara avgörande för kvaliteten på länsstyrelsens beslutsunderlag. En sådan faktor är de ansökningsblanketter som länsstyrelserna, i varierande utsträckning, använder sig av. De krav som ställs säkerställer beslutsunderlagets innehåll men kan också påverka kvalitén. I sammanhanget kan nämnas att de länsstyrelser som konsekvent tillämpar de krav som ställs i 9 § Riksantikvarieämbetets föreskrifter om kyrkliga kulturminnen (KRFS 2012:2) ser att allt färre kompletteringar behöver krävas in i ärenden rörande kyrkliga kulturminnen.²⁵

Genom att kompensera bristfälliga ansökningshandlingar med villkor anser länsstyrelserna att de förenklar och påskyndar handläggningsprocessen. Det finns fall där länsstyrelsen villkorat att vissa åtgärder ska göras på annat sätt än vad fastighetsägaren ansökt om. I princip innebär detta en form av avslagsbeslut, även om det formuleras på annat sätt och skrivs in i det tillstånd som istället lämnas. Detta bidrar även till att få avslagsbeslut fattas. Ett beslut som inte tydligt avslår eller tillstyrker en ansökan om ändring, utan istället ger tillstånd till att utföra en åtgärd av något annat slag, ger utrymme för otydligheter och kan leda till tvister som följd. Ett gynnande beslut kan i normalfallet inte överklagas av sökanden vilket skulle kunna utgöra ett problem för denna part.

En förklaring till att villkor ställs som går utöver lagen är att länsstyrelsen har den övergripande målsättningen att ta hand om och värna de kulturhistoriska värdena. Detta kan innebära att länsstyrelsen väljer att förtydliga delar som redan framgår i ansökningshandlingarna eller att kompensera avsaknad av en dokumenterad samrådsprocess genom villkor. En rimlighetsbedömning av vilka villkor som är skäliga att ställa görs i varje enskilt fall utifrån handläggarens erfarenhet.

²⁵ Riksantikvarieämbetet 2014: Översyn av regelverket om de kyrkliga kulturminnena.

Antikvarisk medverkan saknas i lagen

Länsstyrelsens möjlighet att ställa villkor om antikvariskt medverkande i samband med tillståndspliktiga åtgärder uttrycks inte i kulturmiljölagen men framgår av propositionen. Vilka arbetsuppgifter eller vilken kunskap och kompetens som denna antikvariska expert ska ha framgår dock inte i propositionen men har däremot utvecklats i Riksantikvarieämbetets vägledning. Denna vägledning har fått stort genomslag och är troligen den enskilt största anledningen till att länsstyrelsernas uppfattning om syftet med medverkan och dess roll och kompetens är ensad i så hög utsträckning som den är. I och med att Riksantikvarieämbetets vägledning inte är bindande och utgörs av myndighetens tolkning av propositionen kvarstår dock oklarheter kring villkor om antikvarisk medverkande. Åtgärdernas art och handlingarnas kvalitet påverkar främst vilka frågor som får avgöras av den antikvariskt medverkande under arbetets gång. Den antikvariskt medverkande får många gånger uppgifter som ligger utanför de som vägledningen beskriver, ofta på gränsen till myndighetsutövning.

Anledningen till den höga frekvensen av beslut förenade med villkor om antikvarisk medverkan är enligt länsstyrelserna att de vill säkra upp kvaliteten på genomförandeprocessen och att åtgärderna ska utföras enligt överenskommelse så att kulturhistoriska värden bevaras och syftet med lagstiftningen uppnås. Länsstyrelserna utgår främst från ändamålsenligheten med att åtgärderna följs av en antikvarisk expert mer än från propositionens uttalanden om skälighet. De menar att såväl tillståndsåtgärder som vård- och underhåll kan innebära följdverkningar som kräver att antikvariska ställningstaganden kan behöva göras under arbetets gång.

Motstridiga bestämmelser avseende dokumentation

Det råder stor konsensus hos länsstyrelserna om vikten av att dokumentera åtgärder som utförs på byggnadsminnena. Det avspeglas i att en så stor andel av tillståndsbesluten är förenade med villkor om dokumentation.

Enligt 16 § kulturmiljöförordningen "ska det i villkoren för ett tillstånd enligt 3 kap. 14 § kulturmiljölagen alltid ingå att byggnadens utseende och beskaffenhet före ändringen dokumenteras på ett lämpligt sätt." Formuleringen i förordningen är delvis motstridig med lagen, som säger att villkor om dokumentation *får* ställas. Nuvarande formulering i kulturmiljöförordningen ger stöd till de länsstyrelser som formulerar rutinmässiga villkor om dokumentation istället för att bedöma villkorets skälighet i det enskilda fallet.

En förutsättning för att kunna precisera vilken dokumentation som ska tas fram är att länsstyrelsernas handläggare har tillräckligt detaljerad kännedom om de objekt och åtgärder som beslutet omfattar. Intervjuerna visar att så inte alltid är fallet. En annan förutsättning är att det finns tillräckligt med resurser, framförallt i arbetstid, för att hinna göra bedömningarna i de enskilda ärendena.

Att dokumentationen ser olika ut påverkas delvis av yttre faktorer såsom att konsulter har egna mallar som ser olika ut avseende omfång och inriktning. Detta kan medföra att kunskapsuppbyggnaden kring byggnadsminnet inte blir ändamålsenlig och kan innebära ökade kostnader för byggnadsminnesägaren.

Resurser, kunskap och kompetens är ojämt fördelade

Länsstyrelsens rutiner kring och prioritering av samråd framstår i granskningen som en viktig förklaringsfaktor som har stor påverkan på beslutsunderlagets kvalitet och det låga antalet avslagsbeslut. I de tidiga samråden, som sker innan ansökan kommit in till länsstyrelsen, finns tillfälle att avstyra åtgärder som annars skulle resultera i avslag eller att hitta alternativa lösningar som är mer anpassade till byggnadsminnets kulturhistoriska värde. Vid de tidiga samråden kan också åtgärder som är att betrakta som underhåll, och därmed inte tillståndspliktiga, identifieras.

Av intervjuerna med länsstyrelserna framgår att de på grund av en ambition om att undvika en lång handläggningsprocess och medföljande resursåtgång inte har möjlighet att fördjupa sig i varje enskilt ärende och ta fram ett fullgott beslutsunderlag. Detta resulterar bland annat i omfattande villkorsskrivningar, att myndighetsutövning överläts till antikvariskt medverkande samt att dokumentationens omfattning inte specificeras.

Det framgår av intervjuerna med länsstyrelserna att byggnadsminnesägarnas kunskap och kompetens i frågor rörande förvaltning av kulturhistoriska värden är en betydelsefull faktor i tillståndsprocessen. Såväl tillgång till resurser som ägarens intresse och ambition är av vikt för ansökningshandlingarnas kvalitet och upphandlingen av utförare och antikvariskt medverkande menar de. Byggnadsminnesägarens förståelse för och välvilliga inställning till syftet med lagskyddet är av betydelse för efterlevnaden av länsstyrelsens beslut.

Entreprenörens erfarenhet av arbete med kulturhistoriskt värdefull bebyggelse tillskriver länsstyrelserna hög relevans för insatsens resultat och påverkar i vissa fall omfattningen av de villkor som ställs.

Länsstyrelserna anser att tillgången på antikvarisk expertis är ojämnt fördelad över landet. Detta kan medföra en risk att länsstyrelsen inte ställer de krav på antikvariskt medverkan som det enskilda ärendet kräver, då de finner det oskäligt att byggnadsminnesägaren tvingas anlita expertis från annan del av landet. I slutändan kan det medföra att kulturhistoriska värden går förlorade.

Sammanfattning

Nedan sammanfattas de motiv som ligger bakom länsstyrelsernas tolkning och tillämpning av bestämmelserna av ändring av byggnadsminne i strid med skyddsbestämmelserna.

- Generellt finns en stor vilja från länsstyrelsen att gå sökande tillmötes för att möjliggöra en användning av byggnadsminnena och för att upprätthålla en god dialog med byggnadsminnesägarna varför mycket få avslagsbeslut fattas. Länsstyrelsens rutiner kring och prioritering av samråd har stor påverkan på beslutsunderlagets kvalitet och det låga antalet avslagsbeslut.
- Länsstyrelserna upplever att de saknar stöd i att bedöma särskilda skäl i förhållande till syftet med byggnadsminnesförklaringen.
- Byggnadsminnenas skyddsbestämmelser har ofta inte den detaljeringsgrad som krävs för att tydliggöra hur underhåll ska utföras vilket leder till att länsstyrelserna bedömer att en formell tillståndsprövning är den säkraste vägen för att uppnå en korrekt utförd underhållsåtgärd. I de fall en vård- och underhållsplan finns och är knuten till skyddsbestämmelserna underlättar det bedömningen av åtgärdens eventuella tillståndsplikt. En förklaring till att länsstyrelsen ställer villkor som går utöver lagen kan vara att de har den övergripande målsättningen om att ta hand om och värna de kulturhistoriska värdena för ögonen snarare än tillämpliga lagrum.
- På grund av resursbrist har länsstyrelserna inte alltid möjlighet att fördjupa sig i varje enskilt ärende och ta fram fullgoda beslutsunderlag. Det förekommer att bristfälliga ansökningshandlingar kompenseras med villkor för att förenkla och påskynda länsstyrelsens handlägningsprocess. I de fall som länsstyrelsen tillhandahåller en ansökningsblankett höjer det generellt kvaliteten på sökandens ansökningshandlingar.

- Anledningen till den höga frekvensen av beslut förenade med villkor om antikvarisk medverkan är att länsstyrelserna vill säkra upp genomförandeprocessen och att åtgärderna ska utföras enligt överenskommelse så att kulturhistoriska värden bevaras och syftet med lagstiftningen uppnås.
- Att begreppet antikvarisk medverkan saknas i lagtext får till följd att länsstyrelserna upplever oklarheter kring vilka krav på den medverkandes kompetens som de kan ställa. Riksantikvarieämbetets vägledning om antikvarisk medverkan har dock fått stort genomslag och är troligen den enskilt största anledningen till att länsstyrelsernas uppfattning om syftet med medverkan och dess roll och kompetens är ensad i så hög utsträckning som den är.
- Den antikvariskt medverkande får många gånger uppgifter som ligger utanför de som vägledningen beskriver, ofta på gränsen till myndighetsutövning.
- Nuvarande formulering i kulturmiljöförordningen motiverar länsstyrelsen till att formulera rutinmässiga villkor om dokumentation istället för att bedöma villkorets skälighet i det enskilda fallet.
- Orsaken till att länsstyrelserna i sina villkor sällan eller aldrig preciserar vilken dokumentation som ska tas fram beror delvis på att länsstyrelsernas handläggare inte alltid har detaljerad kännedom om de objekt och åtgärder som beslutet omfattar.
- Kunskapen hos enskilda handläggare om lagtextens bakomliggande intentioner är varierande, vilket är en av förklaringarna till att länsstyrelsernas tillämpning inte är ensad.
- Byggnadsminnesägarens förståelse för och välvilliga inställning till syftet med lagskyddet är av betydelse för efterlevnaden av länsstyrelsens beslut. Entreprenörens erfarenhet av arbete med kulturhistoriskt värdefull bebyggelse tillskriver länsstyrelserna hög relevans för insatsens resultat. Detta påverkar i vissa fall villkoren. Länsstyrelsen har dock enligt 3 kap. KML inte möjlighet att reglera vem som ska utföra åtgärderna, utan tillståndsprövningen utgår från ansökningshandlingarna och entreprenörens erfarenheter bör inte tillmätas någon betydelse vid villkorsformuleringen.

Bedömningar

Utgångspunkten för föreliggande överinseenderapport är att, utifrån gällande rätt, uppnå en rättssäker och enhetlig tillämpning av lagen. Syftet har varit att identifiera eventuella problem och möjliga lösningar. Överinseendet har utgått från följande frågor:

- *Har länsstyrelserna fattat beslut om ändring av byggnadsminne i enlighet med bestämmelserna i 3 kap. 14 § KML? Om så inte är fallet, vilka är orsakerna till detta och vilka blir konsekvenserna?*
- *På vilka grunder har länsstyrelserna bedömt om åtgärder är tillståndspliktiga?*
- *Hur använder länsstyrelsen möjligheten att förena beslut med villkor?*
 - *Hur ställer länsstyrelserna villkor om antikvarisk medverkande?*
 - *Hur ställer länsstyrelserna villkor om dokumentation?*

”Särskilda skäl” är svårt att bedöma

Kartläggningen visar att länsstyrelserna anser att det är svårt att bedöma vad som kan utgöra särskilda skäl vid tillståndsprövningen och att de saknar stöd i frågan. De särskilda skälen är jämte byggnadsminnets skyddsbestämmelser den främsta bedömningsgrunden vid länsstyrelsens tillståndsprövning och en enskild bedömning krävs i varje enskilt ärende. Viss vägledning till vad som *inte* anses vara särskilt skäl ges dock av de kammarrättsdomar som utvecklar frågan.²⁶ Det är av stor vikt att det är tydligt och transparent för alla berörda parter vilka skäl som anges som särskilda och hur dessa bedöms för att uppnå en rättssäker tillämning av lagen.

Vad är tillståndspliktigt och vad är inte?

Kartläggningen har visat att länsstyrelsernas bedömningar av vad som är att betrakta som icke tillståndspliktiga vård- och underhållsåtgärder respektive vad som utgör en ändring i strid mot skyddsbestämmelserna varierar. Det framgår även att tillståndsbeslut fattas för åtgärder som generellt är att betrakta som vård och underhåll. Detta beror dels på att byggnadsminnenas skyddsbestämmelser ger stort tolkningsutrymme, dels att en formell

²⁶ Se bilaga 1 och bedömningsgrunder på sidan 10

tillståndsprövning av länsstyrelser kan uppfattas som den säkraste vägen för att uppnå en korrekt utförd vård- eller underhållsåtgärd.

I de fall som det finns en vård- och underhållsplan knuten till skyddsbestämmelserna har det visat sig att bedömningen av åtgärdens eventuella tillståndsplikt underlättas. Studien visar att vård- och underhållsplaner är en typ av förvaltningsstöd som kan klargöra förhållandet mellan underhåll och ändring hos det enskilda byggnadsminnet. Vård- och underhållsplaner kan fungera som både ett incitament och stöd för byggnadsminnesägaren och som trygghet för länsstyrelsen om att krav och mål med kulturmiljölagen uppfylls även avseende det långsiktiga underhållet. I de fall det är lämpligt och genomförbart bör därför en vård- och underhållsplan upprättas för byggnadsminnet. En utvecklad användning av instrumentet vård- och underhållsplaner kan leda till en förenklad ärendehantering hos länsstyrelsen och därmed också vara resursbesparande i förlängningen. En väl fungerande vård- och underhållsplanering kan även bidra till att underlätta kunskapsöverföringen om byggnadsminnet över tid.

Ansökningar om tillstånd till ändring håller varierande kvalitet

Denna studie visar att de handlingar som kommer in till länsstyrelserna vid ansökan om ändring i strid med skyddsbestämmelserna är av mycket varierande kvalitet, avseende beskrivning av aktuell åtgärd, val av material och metoder samt motiv till ändringen. Flera, men inte alla, länsstyrelser har en ansökningsblankett som förtydligar vilken information en ansökan om tillstånd bör innehålla. Ansökningsblanketterna har visat sig ha en viss kvalitetshöjande effekt. Därtill kan en fullgod ansökan bidra till en effektivare ärendeprocess och ett tydligare beslut. Undersökningen visar även att länsstyrelsens rutiner kring och prioritering av samråd tidigt i ansökningsprocessen är av betydelse för beslutsunderlagets kvalitet.

Olika villkor om antikvarisk medverkan

Länsstyrelserna ställer olika villkor om antikvarisk medverkan. Detta avser framför allt när villkor om antikvarisk medverkan ställs, vilka arbetsuppgifter medverkanden får och i vilken

mån länsstyrelsen villkorar medverkandes särskilda kunskap och kompetens. För att uppnå en mer ensad tillämpning bör begreppet antikvarisk medverkan förtydligas i föreskrift eller allmänt råd. En enhetlig tillämpning av KML mellan länsstyrelserna är viktig i denna fråga dels för att borga för rättssäkerhet för den enskilde ägaren/förvaltaren som berörs av lagen, dels för att se till att medborgarnas intressen tas tillvara och att byggnadsminnenas kulturhistoriska värden bibehålls.

Dokumentation är ett viktigt verktyg

Överinseendet visar att det finns en bred samsyn hos länsstyrelserna om vikten av att dokumentera åtgärder som utförs på byggnadsminnen. Denna dokumentation är en av länsstyrelsernas viktigaste verktyg vid uppföljning av utförda åtgärder och tillsynen av byggnadsminnena. Det är därför viktigt att länsstyrelsen i beslutens villkor preciserar vilken dokumentation de avser ska utföras i samband med åtgärderna. Ett sådant villkor underlättar för fastighetsägaren när denna ska anlita en antikvarisk expert.

Referenser

Lagar, förordningar och föreskrifter

Kulturmiljölagen (1988:950)

Kulturmiljöförordning (1988:1188)

Regeringens propositioner och skrivelser

Prop. 1987/88:104 *Om kulturmiljövård.*

Prop. 2012/13:96 *Kulturmiljöns mångfald*

Statens offentliga utredningar

SOU 1956:26, Byggnadsminnen.

SOU 2004:94, K-märkt, Förslag till förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse

SOU 2012:37, Kulturmiljöarbete i en ny tid.

Förslag från utbildningsdepartementet

DsU 1987:9, Kulturminneslag – sammanförd och bearbetad lagstiftning om kulturminnen.

Övriga källor

Adlercreutz, Thomas, 2001. Kulturregdomsrätt.

Länsstyrelsebeslut avseende 3 kap. KML.

Relevanta rättsfall samlade av RAÄ:s jurister.

Riksantikvarieämbetet, 2010. *Statistisk sammanställning av länsstyrelsebeslut från 2008 enligt 2-4 kap. KML, med jämförande statistik från 2005-2008.*

Riksantikvarieämbetet, 2011. *Inventering och beskrivning av de problem som idag finns med Kulturminneslagen.*

Riksantikvarieämbetet, 2011. *Tematisk genomgång av Kulturminneslagen.*

Riksantikvarieämbetet, 2011. *Översyn reformerad KML – enkelt och angeläget.*

Riksantikvarieämbetet, 2013. *Överinseende. Resultat av 2012 års arbete med överinseende.*

Riksantikvarieämbetet, *Vägledning för tillämpning av Kulturmiljölagen. Byggnadsminnen*, reviderad version daterad 2014-01-01.

Riksantikvarieämbetet, *Vägledning antikvarisk medverkan*, reviderad version daterad 2014-01-08.

Riksantikvarieämbetet, 2014. *Processkartläggning av 2-4 kap. KML.*

Riksantikvarieämbetet, 2015. *Översyn av regelverket om de kyrkliga kulturminnena.*

Thornberg Knutsson, Agneta, 2007. *Byggnadsminnen - principer och praktik: den offentliga kulturmiljövårdens byggnadsminnesverksamhet: beskrivning och utvärdering* Diss.
Göteborg: Göteborgs universitet, 2007

Muntliga källor

Telefonintervjuer med Länsstyrelsen under våren 2015:

Gävleborg, Kalmar, Södermanland, Västerbotten, Västmanland, Västra Götaland, Örebro,

Djupintervjuer med Länsstyrelserna under hösten 2015:

Blekinge, Dalarna, Jönköping, Norrbotten, Skåne, Stockholm, Södermanland

Bilaga 1

Referat kammarrättsdomar

Kammarrätten i Sundsvall har i två olika domar bedömt att de skäl som sökande framfört inte har utgjort särskilda skäl för att ändra byggnadsminnena i strid med skyddsbestämmelserna. Skälen som sökande har framfört kan i båda fallen sägas vara knutna till möjligheten att bedriva verksamhet i de berörda byggnadsminnena. I det ena fallet rörde det sig om uppsättande av markiser för att skydda en utomhusbar och den personal som arbetade i denna och på det sättet kunna bedriva en lönsam verksamhet.²⁷ I det andra fallet rörde det sig om ett önskat byte av befintliga skyltar till följd av en översyn av företagskoncernens skyltprogram.²⁸

Huruvida rekonstruktion av en byggnads eller byggnadsdels förmodat tidigare utseende utgör särskilda skäl till ändring finns det kompletterande domar från Kammarrätterna i Göteborg och Stockholm. I domen från Kammarrätten i Göteborg slås det fast att avsaknaden av originalritningar inte utgör ett särskilt skäl för att godta ett provisoriskt dörrparti. I motiveringen framgår att rätten anser att äldre fotografier på byggnadsminnet och dörrpartiet samt en intilliggande byggnads dörrparti torde kunna utgöra förlaga för att framställa en från kulturmiljöperspektiv godtagbar kopia av det ursprungliga dörrpartiet.²⁹ Kammarrätten i Stockholm anser däremot inte att rekonstruktion i syfte att återställa en byggnad till ett förmodat utseende utan historiska belägg utgör särskilda skäl till ändring. I domen kommenterar rätten vidare att de bevarade delarna av 1700-tals karaktär besitter ett högt kulturhistoriskt värde men att detta inte utesluter att även nyare byggnadsdelar också kan ha väsentliga kulturhistoriska värden. I skyddsbestämmelserna för det aktuella byggnadsminnet anges att byggnaden trots moderniseringar bibehållit sin 1700-tals karaktär och att den bevarat egenarten hos en gången tids byggnadsskick. Rätten menar utifrån det sista att även nyare byggnadsdelar som besitter ett kulturhistoriskt värde ska betraktas som exempel på "en gången tids byggnadsskick" och därmed ska beaktas vid tillståndsprövningen.³⁰

Hur stor påverkan på ett byggnadsminnes kulturhistoriska värde som kan tillåtas berörs i en dom från Kammarrätten i Göteborg. Det slås där fast att motiveringen i

²⁷ Kammarrätten i Sundsvall, mål nr 497-14.

²⁸ Kammarrätten i Sundsvall, mål nr 370-09.

²⁹ Kammarrätten i Göteborg, mål nr 4962-05.

³⁰ Kammarrätten i Stockholm 4595-10.

byggnadsminnesbeslutet bör vara utgångspunkten för vad som kan medges vid ändring av byggnadsminnet. En åtgärd som skulle minska byggnadsminnets kulturhistoriska värde i så hög grad att det inte längre skulle motsvara vad som krävs av ett byggnadsminne enligt 3 kap. 1 § kan inte medges. Ändringar i strid med skyddsbestämmelserna, till följd av önskan om ny användning av byggnaden, bör endast tillåtas om det kan göras utan att de kulturhistoriska värdena minskas. Rätten påpekar också att ägaren inte visat på att andra, ur kulturminnessynpunkt, mindre skadliga åtgärder skulle kunna möjliggöra det nyttjande som ägaren önskade.³¹ I ett annat rättsfall medgav kammarrätten³² upptagande av fönster för att förbättra arbetsmiljön och skapa förutsättningar för lämplig verksamhet i byggnaden som tidigare stod obrukad. Mot denna bakgrund ansåg rätten att behovet av dagsljus utgjorde ett särskilt skäl. Det faktum att tidigare, efter byggnadsminnesförklaringen, genomförda restaureringar till följd av en brand skapat ett utseende som objektet aldrig tidigare haft medförde att skyddsintresset ansågs ha mindre tyngt än vad som tidigare varit fallet.

Frågan om en uteservering kan anses utgöra en förändring av en byggnads exteriöra utformning trots att den inte är förankrad i byggnaden har prövats av kammarrätten i en dom från år 2013³³. Av skyddsbestämmelserna framgår att byggnaden till det yttre inte får byggas om eller till och att inga förändringar får ske vad gäller tak, fasadmaterial eller övrig exteriör utformning. Uteserveringen beskrivs till sin utbredning vara 10 meter lång och 7 meter djup innefattande träpelare, träkonsoller och markis. Mot bakgrund av detta och skyddsbestämmelsernas ordalydelse bedömer rätten att uteserveringen innebär en sådan förändring av byggnadens exteriöra utformning att den kräver tillstånd trots att arrangemanget inte har förankrats i byggnaden.

Kammarrätten i Göteborg har i en dom från 2007 slagit fast att länsstyrelsen inte äger rätt att i sitt beslut ange vem som ska utföra antikvarisk medverkan och dokumentation, utan bara att detta ska göras.³⁴ Huruvida länsstyrelsen har möjlighet att ställa krav på den medverkandes kompetens berörs dock inte i domen.

³¹ Kammarrätten i Göteborg, mål nr 735-04.

³² Kammarrätten i Göteborg, mål nr 2473-03.

³³ Kammarrätten i Stockholm, mål nr 7902-12.

³⁴ Kammarrätten i Göteborg, mål nr 4835-05.

Bilaga 2

Intervjuguide djupintervjuer länsstyrelserna

Tillstånd till ändring enligt 3 kap. 14 § KML

Allmänt om ändringar och särskilda skäl

- Hur ser situationen ut rent allmänt beträffande ändringar och underhåll av byggnadsminnen, sker det åtgärder utan att tillstånd söks?
- Kontaktas länsstyrelsen för samråd innan ansökningshandling inkommer så att åtgärder som inte ska tillståndsprövas inte kommer in som ansökan alternativt att åtgärder som inte skulle godkännas stoppas i de första kontakterna?
- Hur hanteras en ansökan om tillstånd till ändring när länsstyrelsen bedömer att åtgärden innebär underhåll eller mycket enkla reparationsarbeten av skyddade delar?
- Vilka typer av insatser bedömer länsstyrelsen vara underhåll? Mycket enkla reparationsarbeten?
- Hur görs den första bedömningen av en ansökan om tillstånd till ändring? Vilka frågor ställs till materialet?
- Vad kan utgöra ett särskilt skäl till ändring? Finns det skäl som alltid leder till avslag?

Handläggning

Ansökningar

- Hur upplever länsstyrelsen kvaliteten på ansökningarna?
- Hur arbetar länsstyrelsen med kompletteringar av ansökningarna? Kompenseras undermåliga handlingar med detaljerade villkor om t ex utförande och material? (Varför, när?)
- När och hur ofta avskrivs ärenden pga ofullständiga handlingar?

Samråd

- I vilken omfattning sker samråd i samband med ärendehandläggning?
- Hur ser ett samråd ut?
- Hur dokumenteras ett samråd?

Museerna/andra parter

- Vilka andra aktörer är involverade i ärendeprocessen? Finns det några som borde vara med som inte är det?

Beslut

Villkor

- När/för vilka åtgärdstyper anser länsstyrelsen att det är skäligt att ställa villkor?
- Finns mallar för villkoren? Gör alla lika? Om inte, varför?
- Vilka faktorer påverkar att man ställer individuella villkor utifrån det aktuella ärendet?
- Hur bedömer man skäligheten i de villkor som ställs?
- Vad vill länsstyrelsen åstadkomma med villkoren?

Antikvarisk medverkan/dokumentation

- När/för vilka typer av åtgärder anser länsstyrelsen att det inte är skäligt att villkora antikvarisk medverkan?
- Lämnas KMV-bidrag till kostnaden för antikvarisk medverkan när detta villkor inte kan anses skäligt? (Därmed villkor om ant medv i KMV-beslutet...?)
- Beaktar länsstyrelsen om KMV-bidrag tidigare lämnats när villkor om antikvarisk medverkan ställs?
- Påverkar byggnadsminnesägarens kompetens om antikvarisk medverkan villkoras?
- I vilken mån/på vilket sätt styr ist vilka antikvariska experter som godkänns?
- Hur kommuniceras godkännandet om denne inte namnges i beslutet? Sker detta alltid innan arbetet startar?
- Vilka är den antikvariska medverkans uppgifter och befogenheter?
- Gör alla lika? Om inte, varför?
- Vilka krav ställer länsstyrelsen på den dokumentation som villkoras? Vad gäller för egendokumentation?
- Sänds dokumentationen in till länsstyrelsen?
- Hur anser ni att kvaliteten på dokumentationen är?

Bebyggelseområden

- Har byggnadsminnesbeslut fattats för hela bebyggelseområden där den enskilda byggnaden som solitär inte är av synnerligen högt kulturhistoriskt värde? (Vi har hittat tre – Visby, Söderhamn, Eksjö.)
- Om inte, varför?
- Ser ni behov av att med denna möjlighet till skydd av områden säkerställa viktiga delar av riksintresseområden?

(Skydds)område

- Vilka faktorer och överväganden påverkar avgränsningen av byggnadsminnets område?
- Hur tolkar ni innebörden av att ett område kring byggnaden ska hållas i sådant skick att inte byggnadsminnets utseende och karaktär förvanskas?

- Vad läggs in i begreppet att området inte får (bebyggas eller på andra sätt) förändras?
- Har det uppstått oklarheter i samband med ansökan om tillstånd till ändring till följd av dessa begrepp (skick, förvanska, förändra)? Är det tydligt för såväl ägaren som länsstyrelsen vad som inte får göras inom området och vad skyddet innebär?
- Görs det några skillnader i formulering och tolkning av skyddsbestämmelserna avseende ett (skydds)område och en park/trädgård (med eller utan byggnad) som konstituerar själva byggnadsminnet?

Övrigt

- Vilka behov av föreskrifter ser ni att finns till stöd för er handläggning?