

# Nya byggnadsminnen

En utvärdering om länsstyrelsernas  
förutsättningar att bilda nya byggnadsminnen



Rapport från Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet  
Box 5405  
114 84 Stockholm  
Tel 08-5191 80 00  
www.raa.se  
registrator@raa.se

Riksantikvarieämbetet 2017

*Nya byggnadsminnen. En utvärdering om länsstyrelsernas förutsättningar att bilda nya byggnadsminnen*

Omslagsbilder: Hamnkranarna i Örnsköldsvik, foto Göran Omnell, Örnsköldsviks museum & konsthall. Nora församlingshem, foto Max Plunger, Tina Wik Arkitekter. Örebro rådhus, länsstyrelsen Örebro. Kårhuset KTH, foto Cathrine Mellander Backman.

Upphovsrätt, där inget annat anges,  
enligt Creative Commons licens CC BY.

Villkor på <http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/se>

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>5</b>
1.1 Bakgrund och motiv .....	5
1.2 Problemindikation och syfte .....	5
1.3 Frågeställning.....	6
1.4 Bestämmelser om bildande av byggnadsminnen .....	7
1.5 Bedömningsgrunder.....	9
1.7 Metod och material .....	9
1.8 Avgränsningar .....	11
1.9 Disposition.....	11
<b>2 Nya byggnadsminnen – vem väcker fråga?</b> .....	<b>12</b>
2.1 Kombination av avslagsorsaker motiverar länsstyrelsernas beslut ...	12
2.2 Hur väcks frågan och hur hanteras den?.....	14
2.3 Prioritering.....	15
<b>3 Bedömning av kulturhistoriska värden</b> .....	<b>16</b>
3.1 Lågt kulturhistoriskt värde - vanligaste avslagsorsaken .....	16
3.2 Stöd och metoder för kulturhistorisk värdering .....	16
3.3 Hänvisning till annan skyddsform .....	17
<b>4 Kunskapsunderlag, strategier och representativitet</b> .....	<b>18</b>
4.1 Kunskapsunderlag är centrala .....	18
4.2 Strategi eller inte? .....	19
4.3 Regional eller nationell representativitet.....	20
<b>5 Skyddsbestämmelser och samrådsprocess</b> .....	<b>23</b>
5.1 Mötet med fastighetsägaren – kunskap och pedagogik .....	23
5.2 Utformning av bestämmelserna är avgörande.....	23
5.3 Skydd i strid med fastighetsägaren.....	24
<b>6 KVM-anslagets betydelse för nya byggnadsminnen</b> .....	<b>26</b>
6.1 Bidrag och ersättningar – nödvändiga incitament .....	26
6.2 Länsstyrelsernas hantering av anslaget .....	27
<b>7 Slutsatser och rekommendationer</b> .....	<b>30</b>
7.1 Rätten att väcka fråga.....	30
7.2 Kulturhistoriskt värde viktas mot andra anspråk .....	31
7.3 Daterat kunskapsunderlag försvårar strategiskt urval .....	32
7.4 Ett riksintressant urval.....	33
7.5 Skyddsbestämmelser kräver tid och pedagogik .....	33
7.6 Och vad får jag för det här då? .....	34
<b>Referenser</b> .....	<b>36</b>
<b>Bilaga 1</b> .....	<b>38</b>
<b>Bilaga 2</b> .....	<b>39</b>

## Sammanfattning

Syftet med följande utvärdering är att beskriva och förstå orsakerna till att antalet byggnadsminnesförklaringar fluktuerat över tid och minskat under de två senaste decennierna. Utvärderingen har därför granskat länsstyrelsernas tillämpning av de bestämmelser som rör processen för bildandet av byggnadsminnen i enlighet med 3 kap. kulturmiljölagen (1988:950), KML. Den har tagit sin utgångspunkt i hur länsstyrelserna bedömer kulturhistoriskt värde, urval och representativitet samt hur de hanterar skyddsbestämmelser, samråd och ekonomiska förutsättningar. Nedan följer de mest centrala slutsatserna.

Sammanfattningsvis kan Riksantikvarieämbetet (RAÄ) konstatera att systemet för bildande av byggnadsminnen i stort fungerar i enlighet med lagstiftningen. Länsstyrelserna upplever dock att lagen är svår att tillämpa och möjligheten att byggnadsminnesförklara används i varierande grad.

Utvärderingen visar att externt initierade byggnadsminnesfrågor, från allmänheten och andra aktörer, helt dominerar länsstyrelsernas arbete med byggnadsminnesförklaringar. Ingen av de intervjuade länsstyrelserna prioriterar att själva initiera och driva ärenden om nya byggnadsminnen. Konsekvensen av länsstyrelsernas reaktiva förhållningssätt blir att arbetet med bildande av nya byggnadsminnen inte drivs utifrån strategiska ställningstaganden avseende urvalet.

Utvärderingen visar vidare att prövningen av det kulturhistoriska värdet, vilket utgör lagens grund för en byggnadsminnesförklaring, inte alltid tydliggörs eller omnämns i besluten. Konsekvensen blir att besluten inte tydligt beskriver vilka ställningstaganden de grundar sig på. Detta försvårar allmänhetens möjlighet att förstå skälen till besluten och försvårar även myndigheters framtida hantering.

Resultaten visar också att länsstyrelserna i en tredjedel av sina avslagsbeslut av olika skäl hänvisar till att plan- och bygglagen (2010:900), PBL, är en lämpligare lagstiftning än KML för att skydda aktuella objekt. I en femtedel av dessa avslagsbeslut gäller det objekt med konstaterat synnerligen högt kulturhistoriskt värde. Genom denna hantering skjuter länsstyrelserna över ansvaret för skyddet till kommunerna, som har att tillämpa PBL för att bland annat skydda kulturhistoriska värden. Länsstyrelserna har dock sällan kommunikation med kommunerna om objektens värden.

Utvärderingen påvisar att bristen på kompletta inventeringar, kulturhistoriska värdebeskrivningar, tekniska dokumentationer samt avsaknaden av en nationell översikt hämmar möjligheten att göra ett begränsat, strategiskt och representativt urval av nya byggnadsminnen. Konsekvensen blir att nya byggnadsminnen snarare speglar ”mer av samma” och därmed inte bidrar till det representativa urval som lagstiftaren avser.

Resultatet från utvärderingen visar även att skyddsbestämmelser uppfattas

som svåra att formulera om de både ska ge ett tillräckligt skydd för kulturhistoriska värden och samtidigt reducera fastighetsägarens osäkerhet kring möjligheten till framtida förändringar. Detta medför att samrådsprocessen kräver lång tid och man lyckas inte heller alltid att skydda objektet trots god dialog. Byggnadsminnen inrättas inte mot fastighetsägarens vilja. Generellt bör länsstyrelserna därför arbeta långsiktigt och återkomma i ärendet om förutsättningarna förändrats.

Slutligen visar utvärderingen att länsstyrelserna behöver nyttja bidrag och ersättningar i högre grad, i förhandlingen med fastighetsägarna. Det skulle öka möjligheten till att objekt i de byggnadskategorier som är underrepresenterade, i ett nationellt och regionalt perspektiv, skulle kunna skyddas.

Med anledning av ovanstående slutsatser rekommenderar RAÄ följande:

- Länsstyrelsernas hänvisningar till PBL, i de fall det berör objekt med synnerligen höga kulturhistoriska värden, bör följas upp genom kontakt med aktuell kommun. Det är angeläget att det etableras en dialog mellan länsstyrelserna och kommunerna i syfte att uppnå ett ändamålsenligt skydd av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse inom ramen för KML och PBL.
- Länsstyrelserna bör uppdatera kunskapsunderlagen, såsom inventeringar och dokumentationer, avseende såväl befintliga byggnadsminnen som övrig skyddsvärd bebyggelse i syfte att få underlag för ett strategiskt arbete avseende nya byggnadsminnen.
- Länsstyrelserna bör utforma skyddsbestämmelser så att de bättre står i samklang med motivet till byggnadsminnesförklaringen. Därmed blir besluten tydligare och mer förutsägbara för såväl länsstyrelserna som fastighetsägarna.
- Länsstyrelserna bör i högre grad än vad som görs idag nyttja de ekonomiska styrmedel som står till buds för att få till stånd ett relevant urval av byggnadsminnen som speglar samhällsutvecklingen från historisk tid fram till idag.

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund och motiv

Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse kan skyddas genom såväl kulturmiljölagen (KML) som plan- och bygglagen (PBL). Därtill kan kulturhistoriska värden pekats ut som riksintressen med stöd av miljöbalk (1998:808), MB. I enlighet med MB kan bebyggelse bevaras också inom ramen för kulturresevat. Genom förståelse för hur dessa olika lagar kan komplettera varandra skapas en god grund för ett ändamålsenligt skydd av kulturhistoriska värden.

I denna utvärdering har Riksantikvarieämbetet (RAÄ) inom ramen för sitt överinseendeuppdrag kartlagt och analyserat länsstyrelsernas process för byggnadsminnesförklaringar med stöd av KML. Genom detta arbete presenteras hur lagstiftningen och dess intentioner efterlevs. Rapporten ger rekommendationer som kan stödja och stärka länsstyrelserna i processen kring bildandet av nya byggnadsminnen. Arbetet kan också leda till förslag på informationsinsatser, justerad vägledning och nya föreskrifter i syfte att intentionerna uppnås.<sup>1</sup>

I 3 kap. KML finns bestämmelser om byggnadsminnen. Bestämmelserna om inrättande av byggnadsminnen innebär bland annat att länsstyrelserna får byggnadsminnesförklara byggnader, bebyggelseområden, parker, trädgårdar eller andra anläggningar vilka har ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde.<sup>2</sup> I samband med en byggnadsminnesförklaring ska länsstyrelserna utfärda skyddsbestämmelser som anger hur objektet ska vårdas samt i vilka avseenden det inte får ändras. Vid behov kan de även innehålla bestämmelser om att ett område runt byggnaden ska hållas i sådant skick att byggnadsminnets utseende och karaktär inte förvanskas.

Skyddsbestämmelserna ska så långt möjligt utformas i samförstånd med byggnadens ägare. I detta avseende ska hänsyn tas till byggnadens användning och ägarens skäliga önskemål. Ersättning av staten, så kallad intrångsersättning, kan utgå om de av länsstyrelserna meddelade skyddsbestämmelserna utgör hinder för rivning av en byggnad eller om pågående markanvändning avsevärt försvåras. Fråga om en byggnad bör förklaras för byggnadsminne kan väckas av var och en genom ansökan eller tas upp av länsstyrelsen på eget initiativ.

## 1.2 Problemindikation och syfte

Antalet byggnadsminnesförklaringar har varierat över tid. Under de senaste åren märks en nedåtgående trend. Tidigare utredningar och rapporter har

---

<sup>1</sup> Som ett led i myndighetens vägledningsuppdrag föreslogs att RAÄ ges möjlighet att meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av hela 3 kap KML. Ett arbete med att ta fram föreskrifter pågår och beräknas vara klart 2017. Prop. 2012/13:96 *Kulturmiljöns mångfald*, sid. 69 ff.

<sup>2</sup> Se 3 kap. 1 § KML.

konstaterat att objekt eller miljöer, där fråga väckts om byggnadsminnesförklaring, inte erhåller skydd enligt KML trots ett synnerligen högt kulturhistorisk värde.<sup>3</sup>

Syftet med utvärderingen är att förstå orsakerna till att antalet byggnadsminnesförklaringar fluktuerat över tid och minskat under de två senaste decennierna. Utvärderingen har därför granskat länsstyrelsernas tillämpning av de bestämmelser som rör processen för bildandet av byggnadsminnen. Utvärderingen berör tillämpningen av 3 kap. 1-4, 6 och 10-11 §§ KML.

### 1.3 Frågeställning

Den övegripande frågeställningen är om systemet för bildande av byggnadsminnen fungerar i enlighet med lag och proposition. Ett antal frågor har formulerats för att belysa hur länsstyrelserna i praktiken hanterar ärenden som rör bildandet av nya byggnadsminnen:

- Hur initieras ärenden om nya byggnadsminnen vid länsstyrelserna?
- Hur och på vilka grunder prövar länsstyrelserna synnerligen högt kulturhistoriskt värde och vilka motiv är mest frekventa gällande avslagsbeslut?
- Föreligger aktuella kunskapsunderlag samt strategier för arbetet med nya byggnadsminnen?
- Hur och på vilka grunder bedöms en föreslagen byggnadsrepresentativitet i ett regionalt respektive nationellt perspektiv i byggnadsminnesprocessen?
- Hur hanterar länsstyrelserna kravet på samförstånd med berörd ägare vid skyddsbestämmelsernas utformning?
- Hur hanterar länsstyrelserna bidrag och ersättningar vid byggnadsminnesprocessen?

---

<sup>3</sup> För redovisning av problemindikation se: *Inventering och beskrivning över de problem som idag finns med Kulturminneslagen*, rapport RAÄ, 2011; Prop. 1998/99:114 *Kulturarv – kulturmiljöer och kulturföremål*; SOU 2004:94 *K-märkt – förslag till förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse; Processkartläggning av 2-4 kap. KML*, rapport RAÄ, 2014; *Bevara, använda och utveckla byggnadsminnen i enlighet med skyddsbestämmelser*, rapport RAÄ, 2017; SOU 1956:26 *Byggnadsminnen. Förslag avgivet av byggnadsminnesutredningen*; Thornberg Knutsson, A. *Byggnadsminnen – principer och praktik*, Diss. Göteborgs Universitet, 2007.

## 1.4 Bestämmelser om bildande av byggnadsminnen

I följande avsnitt presenteras de lagrum och propositioner som behandlar bildandet av nya byggnadsminnen.

### 1.4.1 Kulturhistoriskt värde

Länsstyrelserna får besluta om inrättande av byggnadsminne enligt 3 kap. 1 § KML. Det ska ske utifrån deras bedömning att objektet uppfyller kriteriet *synnerligen högt kulturhistoriskt värde*.<sup>4</sup>

Enligt prop. 1987/88:104 bör som grund för en byggnadsminnesförklaring gälla att en byggnad har ett betydande kulturhistoriskt värde. Kriteriet visar att byggnadsminnesinstrumentet har mycket långtgående kvalifikationskrav och av propositionen framgår vidare att tidsperspektivet, med betoning på *kulturhistorisk*, ska vara vägledande vid urvalet. I propositionen hänvisas även till att den nivå i betydelse som har tillämpats i den tidigare byggnadsminneslagen, lag (1960:690) om byggnadsminnen, fortsatt bör gälla som riktpunkt för en byggnadsminnesförklaring.<sup>5</sup> Enligt denna tidigare lag uttrycks att länsstyrelserna kan byggnadsminnesförklara en ”byggnad som bevarar egenarten hos gången tids byggnadsskick eller minnet av historiskt betydelsefull händelse och som med hänsyn därtill är att anse som synnerligen märklig”.<sup>6</sup> I samband med regeringens förslag till ny kvalifikationsgrund för byggnadsminnesförklaring, i prop. 2012/13:96, ändrades begreppet ”synnerligen märklig genom sitt kulturhistoriska värde” till ”synnerligen högt kulturhistoriskt värde”. Det innebär inte någon sänkning av kraven eller någon ändring i sak av de faktiska värderingsgrunderna för byggnadsminnesförklaring.<sup>7</sup>

Enligt RAÄ:s plattform för kulturhistorisk värdering och urval bör länsstyrelserna i sina bedömningar utgå från de möjligheter objektet kan ge vad gäller att inhämta och förmedla kunskaper om och förståelse för olika skeenden och sammanhang – samt därigenom människors livsvillkor i skilda tider, inklusive de förhållanden som råder idag.<sup>8</sup>

### 1.4.2 Urval och representativitet

Länsstyrelserna får förklara en byggnad, ett bebyggelseområde, park, trädgård eller andra anläggningar, som har ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde, för byggnadsminne. Det bör i första hand tolkas som en *möjlighet* att byggnadsminnesförklara och vidare att länsstyrelserna

---

<sup>4</sup> Avser byggnad, bebyggelseområde, park, trädgård eller andra anläggningar.

<sup>5</sup> Prop. 1987/88:104 om *kulturmiljövård*, sid.47 ff., Lag (1960:690) om byggnadsminnen.

<sup>6</sup> Lag (1960:690) om byggnadsminnen.

<sup>7</sup> Prop. 2012/13:96 *Kulturmiljöns mångfald*, sid. 57 ff. Länsrätten i Skåne gällande dom, mål nr. 6741-00 år 2001 gör gällande att ålder, i form av den äldsta bevarade, gör ett objekt kulturhistoriskt värdefullt ur ett riksperspektiv. Övriga nyckelord som framhålls av länsrätten är ”ursprungligt skick”. En byggnads kulturhistoriska värde ska vidare vara utslagsgivande för ett skydd. Den omständigheten att en byggnadsminnesförklaring kan vara lätt att genomföra får inte påverka urvalet på så sätt att lagens krav på kulturhistoriskt värde åsidosätts.

<sup>8</sup> *Plattform Kulturhistorisk värdering och urval*, rapport RAÄ, 2015, sid. 19.



självtändigt bör göra en bedömning av om det är lämpligt att driva fråga om byggnadsminnesförklaring i varje enskilt ärende. I prop. 1987/88:104 framhålls vidare att byggnadsminnesskyddet bör utnyttjas för att bevara ”ett ur riksperspektivet representativt bestånd av byggnader som på ett allsidigt sätt speglar hela vår historia och samhällsutveckling”.<sup>9</sup>

Kulturmiljölagen tydliggör vidare att om en byggnad kan antas komma i fråga som byggnadsminne får länsstyrelserna förordna att anmälan till länsstyrelserna skall göras innan byggnaden rivs eller ändras på ett sätt som väsentligt minskar dess kulturhistoriska värde, så kallad *anmälningsplikt*.<sup>10</sup> Enligt prop. 1987/88:104 framhålls att länsstyrelserna genom anmälningsplikt ges bättre möjligheter att ta upp frågan om byggnadsminnesförklaring i den tidsföljd som är lämplig.<sup>11</sup>

### 1.4.3 Skyddsbestämmelser och samråd

När en byggnad förklaras som byggnadsminne, ska länsstyrelserna enligt 3 kap. 2 § KML genom skyddsbestämmelser ange på vilket sätt byggnaden ska vårdas och underhållas samt i vilka avseenden den inte får ändras. De skyddsbestämmelser som upprättas ska vara individuella för varje beslutat byggnadsminne.

Enligt 3 kap. 3 § KML ska de skyddsbestämmelser som länsstyrelserna upprättar så långt som möjligt utformas i samförstånd<sup>12</sup> med byggnadens ägare och ägare till kringliggande markområde. Länsstyrelserna får i skyddsbestämmelserna inte ålägga ägaren mera omfattande skyldigheter än vad som är oundgängligen nödvändigt för att bibehålla byggnadsminnets kulturhistoriska värde. Hänsyn ska tas till byggnadens användning och ägarens skäligen önskemål.

Av prop. 1987/88:104 framgår att skyddsbestämmelserna bör utformas i samråd med fastighetsägaren för att säkra en viktig grund för en framgångsrik byggnadsvård. Detta förutsätter ett engagemang från ägaren och en förståelse för de restriktioner som skyddet innebär. Det finns inga formella krav i 3 kap. KML om hur samrådet ska gå till eller hur omfattande det ska vara. Av Länsrätten i Stockholms dom, i mål 2410-00, framgår att rätten menade att länsstyrelsen genom att skicka ett förslag på skyddsbestämmelser till fastighetsägaren hade uppfyllt sin samrådsplikt.<sup>13</sup>

### 1.4.4 Ekonomiska förutsättningar

Enligt förordning (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer får bidrag lämnas för kulturhistoriskt motiverade kostnader vid vård av byggnadsminnen. Enligt förslaget till den nu gällande bidrags-

<sup>9</sup> Prop. 1987/88:104 om kulturmiljövård, sid. 49.

<sup>10</sup> 3 kap. 6 § KML.

<sup>11</sup> Prop. 1987/88:104 om kulturmiljövård, sid. 51.

<sup>12</sup> Ordet definieras i Nationalencyklopedins ordbok som uppnådd enighet mellan parter som har olika intressen.

<sup>13</sup> Dom, mål nr 2410-00 år 2000, Länsrätten Stockholm.

förordningen<sup>14</sup> är en viktig utgångspunkt att bidraget även fortsättningsvis bör vara ”nära kopplat till länsstyrelsernas myndighetsutövning, det vill säga att bidragsgivningen är nära knuten till den skyddslagstiftning som det statliga kulturmiljöarbetet hanterar”.<sup>15</sup> Bidragets huvudsakliga ändamål – vård och tillgängliggörande av kulturhistoriskt värdefulla objekt, miljöer och landskap – bör stå fast.<sup>16</sup>

Enligt 3 kap. 10 § KML har fastighetsägare rätt till ersättning av staten för den värdesänkning som kan uppstå då skyddsbestämmelserna inskränker möjligheterna att nyttja fastigheten, så kallad intrångsersättning.

### 1.5 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunderna i denna utvärdering tar sin utgångspunkt i lagstiftningen som hanterar byggnadsminnesförklaringen.

Bedömningsgrunderna är sorterade i fyra olika teman: kulturhistoriskt värde, urval, skyddsbestämmelser och ekonomiska förutsättningar:

- Länsstyrelsernas beslut på väckt fråga om byggnadsminnesförklaring sker utifrån en initial bedömning av om byggnaden har synnerligen högt kulturhistoriskt värde.
- Länsstyrelserna inrättar byggnadsminnen som bidrar till att bevara ett ur riksperspektivet representativt bestånd av byggnader som på ett allsidigt sätt speglar landets historia och samhällsutveckling, i enlighet med prop. 1987/88:104.
- Skyddsbestämmelser som är nödvändiga för att skydda det kulturhistoriska värdet är så långt som möjligt utformade i samförstånd med berörda ägare i enlighet med 3 kap. 3 § KML.
- Länsstyrelsernas hantering av intrångsersättning och bidrag till kulturhistoriskt motiverade kostnader inom ramen för samrådsförfarandet möjliggör en byggnadsminnesförklaring.

### 1.7 Metod och material

För att kartlägga länsstyrelsernas strategiska arbete med att bilda byggnadsminnen genomfördes inledningsvis en enkätundersökning. Syftet var att få svar på vad som styr länsstyrelsernas arbete. En enkätfråga ställdes om vad de upplevt som svårast i samband med ärenden om byggnadsminnesförklaringar.<sup>17</sup> Enkäten skickades via e-post till samtliga länsstyrelser via kulturmiljöforum, se bilaga 1. Samtliga länsstyrelser har besvarat enkäten. En majoritet av svaren är lämnade av tjänstemän på länsstyrelsernas

<sup>14</sup> Ku2010/916/KT Förslag till ny förordning om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Enkätundersökning till samtliga länsstyrelser avseende bildande av nya byggnadsminnen, RAÄ 2016, se bilaga 1.

respektive kulturmiljöfunktion.

I utvärderingen har vidare samtliga 282 avslagsbeslut avseende nya byggnadsminnen som inkommit till RAÄ under åren 2010-14 granskats. Granskningen av avslagsbesluten har tagit fasta på två parametrar i länsstyrelsernas beslut, dels bedömningen av objektets kulturhistoriska värde, dels de olika orsakerna till de avslag som förekommit. Uppgifterna som registrerats är de som direkt kan utläsas från besluten, oftast rubricerade som just motiv till beslut. I vissa fall har det varit nödvändigt att göra en viss tolkning, dels kring vilka motiv som anges som avslagsorsak, dels tillämpningen av kvalifikationskriteriet ”synnerligen högt kulturhistoriskt värde”.<sup>18</sup> Formuleringen ”mycket högt” har exempelvis tolkats som likvärdigt med ”synnerligen högt”. I granskningen har även de kulturhistoriska värden som beskrivs i beslutsmotiveringen registrerats. För att strukturera avslagsorsakerna och minimera felaktigheter vid registrering så har ett schema med förhandsval upprättats för olika typer av avslagsmotiveringar.

För att sätta avslagsbesluten i relation till antalet beslutade byggnadsminnesförklaringar har även statistik från RAÄ:s bebyggelseregister (BeBR) sammanställts för den valda perioden. För en vidare belysning av inrättade byggnadsminnen har denna period kompletterats med statistik från tiden 1960-2016.<sup>19</sup>

För att ytterligare kartlägga processen kring bildandet av nya byggnadsminnen har intervjuer genomförts. Vid intervjuerna ställdes frågor om hur länsstyrelserna hanterar väckta frågor från allmänheten, vilka metoder för värdering och urval som används och vilka avvägningar som görs i samband med den kulturhistoriska bedömningen. Frågor ställdes också kring hur beståndet av byggnadsminnen ser ut i länet och hur länsstyrelserna ser på regionalt respektive nationellt perspektiv och hur de behandlar frågor kring representativitet/mångfald. Intervjufrågorna berörde även samrådsprocessen med fastighetsägaren, vilken betydelse skyddsbestämmelser och ekonomiska styrmedel har, se bilaga 2.

Intervjuerna har genomförts med fem länsstyrelser.<sup>20</sup> Dessa valdes för att representera såväl storstads- som glesbygdslän, men valdes även utifrån geografisk spridning, länsgruppstillhörighet, antal avslagsbeslut samt tillgång till strategier. Intervjuerna genomfördes i tre fall som gruppintervjuer med fyra till fem personer. Två intervjuer genomfördes med en person från vardera länsstyrelse, i dessa fall med respektive länsantikvarie. I rapporten namnges inte varje enskild länsstyrelse annat än där detta bedöms tillföra rapporten ett mervärde.

En översiktlig analys av befintliga byggnadsminnesstrategier har genomförts

---

<sup>18</sup> Före 2014 benämnde KML kriteriet som ”synnerligen märklig genom sitt kulturhistoriska värde”.

<sup>19</sup> Bebyggelseregistret är ett nationellt informationssystem med information om det byggda kulturarvet.

<sup>20</sup> Länsstyrelserna i Stockholm, Kronoberg, Västra Götaland, Västmanland, Västerbotten.

med fokus på de intervjuade länsstyrelsernas strategidokument. Studium av dessa har syftat till att klargöra hur länsstyrelserna förhåller sig till frågor som rör urval, representativitet avseende byggnadskategorier samt övriga prioriteringar som rör bildandet av nya byggnadsminnen.

I rapportens presenteras statistik avseende nyttjandet av kulturmiljö-vårdsanslaget (KMV-anslaget).<sup>21</sup> Perioden 2000-2016 har valts för att få ett större statistiskt material och tydligare kunna se trender och sätta den granskade perioden i ett större sammanhang. Statistiken är hämtad från Källa.<sup>22</sup>

## 1.8 Avgränsningar

Syftet med utvärderingen är att studera länsstyrelsernas arbete med processen för bildandet av nya byggnadsminnen och begränsar sig till 3 kap. 1-4, 6 och 10-11 §§ KML. Regelverket avseende intrångsättningar och inlösen enligt de sistnämnda paragraferna berörs endast genom att utvärderingen belyser hur dessa instrument är av betydelse för bildandet av byggnadsminnen. Övriga paragrafer i 3 kap. KML omfattas inte av utvärderingen.

I en av intervjufrågorna till länsstyrelserna berörs PBL och i beslutsgranskningen förekommer att länsstyrelserna hänvisar till såväl denna som till MB som en avslagsorsak. Utvärderingen kommer därutöver inte att redogöra för kommunernas tillämpning av PBL i syfte att skydda kulturhistoriska värden. Vad gäller länsstyrelsernas strategier har endast nu aktuella och antagna strategier behandlats. Utvärderingen har inte analyserat länsstyrelsernas eventuella kulturmiljöprofiler, då dessa generellt är övergripande beskrivningar av för länen typiska kulturmiljöer och inte främst har ett strategiskt perspektiv.

Kronologiskt avgränsas studien till avslagsbeslut på väckta frågor som fattats åren 2010-2014.

## 1.9 Disposition

I följande fem kapitel redovisas utvärderingens empiri. Därefter presenteras, i kapitel sju, utvärderingens slutsatser och rekommendationer.

---

<sup>21</sup> Anslag 7:2 *Bidrag till kulturmiljövård*.

<sup>22</sup> Handläggnings- och uppföljningssystemet Källa används för att administrera KMV-anslaget och hanterar beslut och utbetalningar av medel.

## 2 Nya byggnadsminnen – vem väcker fråga?

I detta kapitel redovisas resultatet av granskningen gällande avslagsbeslut. I kapitlet belyses även i vilken utsträckning länsstyrelserna tar ställning till kulturhistoriskt värde i samband med sina avslagsbeslut. I kapitlet presenteras också vilka de vanligaste orsakerna till länsstyrelsernas avslagsbeslut är. Här redovisas hur frågan om byggnadsminne väcks och hur länsstyrelserna hanterar dessa ärenden.

### 2.1 Kombination av avslagsorsaker motiverar länsstyrelsernas beslut

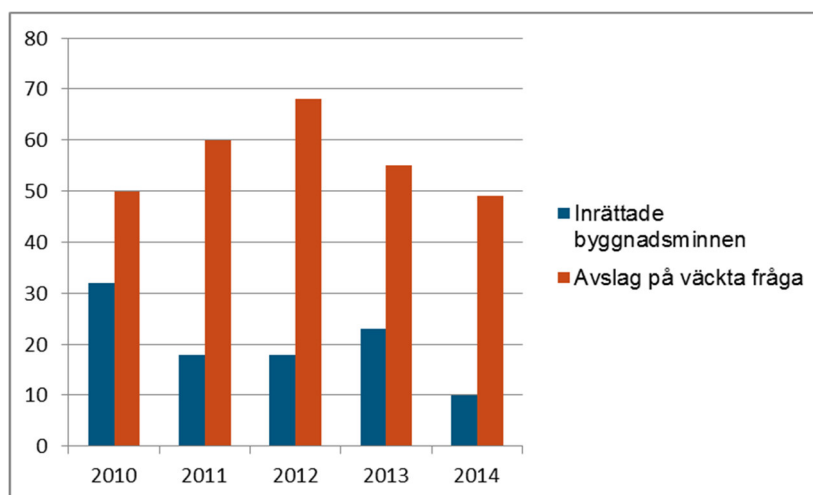
Det totala antalet inrättade byggnadsminnen visar, enligt figur 1, på en svagt nedåtgående trend för den undersökta perioden. De inrättade byggnadsminnena fördelar sig mycket ojämnt mellan länsstyrelserna. 15 länsstyrelser har inrättat färre än fem byggnadsminnen under femårsperioden medan de övriga sex har inrättat minst fem eller fler byggnadsminnen. Den nedåtgående trenden förstärks om statistiken betraktas i ett längre tidsintervall, se figur 2. Antalet inrättade byggnadsminnen ökade stadigt från 1960-talet fram till 1990-talet för att därefter, under de två senaste decennierna, ha sjunkit.

Under perioden 2010-2014 har länsstyrelserna fattat 282 avslagsbeslut i ärenden om nya byggnadsminnen som inkommit till RAÄ, se figur 1.<sup>23</sup> Det kan noteras att det föreligger en stor spridning mellan olika länsstyrelser. Nio länsstyrelser står tillsammans för 78 procent av avslagsbesluten. En majoritet av länsstyrelserna har därmed endast fattat ett fåtal avslagsbeslut. De länsstyrelser som fattat flest avslagsbeslut under perioden återfinns bland storstadslänen. Det framgår också att länsstyrelser med fler avslagsbeslut samtidigt har fler inrättade byggnadsminnen än andra. Under perioden har 102 nya byggnadsminnen bildats enligt BeBR.<sup>24</sup>

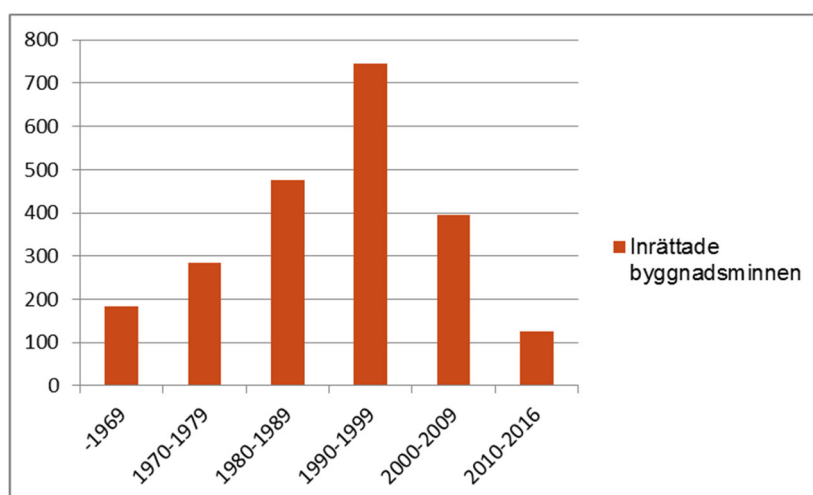
---

<sup>23</sup> Statistik över det totala antalet väckta frågor under perioden saknas.

<sup>24</sup> RAÄ saknar statistik över länsstyrelsernas totala antal beslut avseende byggnadsminnen, till exempel beslutsärenden som avser ändringar och tillsyn.



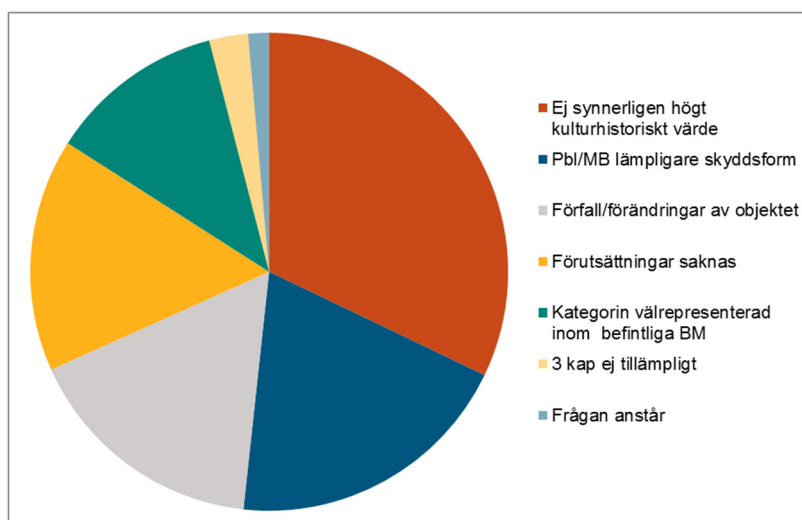
**Figur 1.** Antal beslut om inrättade byggnadsminnen respektive avslag på väckta frågor om byggnadsminne, år 2010-2014. Källa: Rikantikvarieämbetets bebyggelseregister samt handläggarkiv.



**Figur 2.** Antal beslut om inrättade byggnadsminnen, 1960-2016. Källa: Rikantikvarieämbetets bebyggelseregister.

I utvärderingens granskade avslagsbeslut har totalt 495 avslagsorsaker angivits av länsstyrelserna. Därmed finns det inte uteslutande *ett* motiv till länsstyrelsernas beslut utan det kan finnas *flera*. Det är alltså oftast en kombination av avslagsorsaker som motiverar ett beslut. Länsstyrelserna har i intervjuer också kommenterat att det vid ställningstagandet kring ett byggnadsminnesbeslut krävs en sammanvägd bedömning.

Figur 3 redovisar de sju huvudsakliga avslagsorsaker som förekommit i besluten under perioden, det vill säga det totala antalet gånger som en orsak förekommit. Den vanligaste avslagsorsaken är att objektet saknar synnerligen högt kulturhistoriskt värde, vilket förekommer i 56 procent av alla avslagsbeslut (jmf 3.1).



**Figur 3. Avslagsorsaker.** Fördelningen av de avslagsorsaker som förekommit i länsstyrelsens beslut om avslag på väckt fråga under åren 2010-2014. Statistiken redovisar *det totala antalet* gånger som en orsak förekommit. Källa: Rikantikvarieämbetets handläggararkiv.

Den näst vanligaste avslagsorsaken är hänvisning till att PBL är en lämpligare skyddsform vilket förekommer i en tredjedel av besluten. I en femtedel av dessa avslagsbeslut gäller det objekt med konstaterat synnerligen högt kulturhistoriskt värde. Vidare anges i närmare 30 procent av avslagsbesluten som skäl att förutsättningar saknas. Förutsättningar saknas innebär i nästan 80 procent av fallen att fastighetsägaren motsäger sig en byggnadsminnesförklaring. Det faktum att objekt har förfallit/förändrats har också angivits som orsak i cirka 30 procent av ärendena.

## 2.2 Hur väcks frågan och hur hanteras den?

Utvärderingen visar att nästan alla ärenden som resulterat i ett avslagsbeslut är ärenden som initierats av allmänheten. Privatpersoner står för drygt 60 procent av alla ansökningar. Föreningar och stiftelser står för ungefär en femtedel av ansökningarna. Därutöver har fråga även väckts av andra parter, såsom exempelvis en kommun, ett företag eller ett länsmuseum. I fyra av de 282 granskade avslagsbesluten är det länsstyrelserna själva som initierat frågan om att bilda byggnadsminne.

Allmänhetens rätt att väcka fråga om byggnadsminne har uppmärksammat länsstyrelserna på objekt med högt kulturhistoriskt värde som de tidigare inte känt till. Flertalet intervjuade länsstyrelser anser att dessa inkomna förslag tar mycket tid i anspråk och hindrar dem från att arbeta mer strategiskt.

För att genomföra en byggnadsminnesförklaring anger en länsstyrelse att det är avgörande att vara ihärdig och nödvändigt att komma in i processen i rätt tid. Det kan handla om att objektet byter ägare eller att i övrigt invänta rätt tillfälle. Samtliga intervjuade länsstyrelser har kommenterat att externt initierade frågor ofta inkommer vid olämpligt tillfälle, det vill säga när förutsättningarna för att genomföra en byggnadsminnesförklaring är låga.

Detta gäller exempelvis när det föreligger hot om rivning, säkerhetsrisk, exploatering eller långt gånget förfall. Flera länsstyrelser svarar att allmänhetens möjligheter att väcka frågor om byggnadsminnesförklaring ibland nyttjas på ett instrumentellt vis. De används som medel för att fördröja eller stoppa en byggprocess och inte huvudsakligen med syfte att långsiktigt skydda byggnader med synnerligen höga kulturhistoriska värden.

Samtliga länsstyrelser beskriver sin initiala hantering och bedömning av externt väckta frågor som en process i två steg. Det innebär att de i alla ärenden gör en första preliminär bedömning av kulturhistoriskt värde, urval och förutsättningarna för att driva ett ärende. Därefter kan länsstyrelserna i de fall de väljer att gå vidare med ärendet genomföra en fördjupad utredning, en så kallad byggnadsminnesutredning. Intervjuerna visar att också snabba avslag, efter enbart en preliminär bedömning, fattats av alla intervjuade länsstyrelser.

Den formella hanteringen av externt väckta frågor skiljer sig mellan de intervjuade länsstyrelserna. En länsstyrelse har som rutin att avstyra dessa frågor i ett tidigt skede genom att länsstyrelsen uppmanar allmänheten att först höra av sig och diskutera idén innan en fråga väcks skriftligt. På så sätt kan länsstyrelserna tidigt påtala om objektet inte kan komma i fråga som byggnadsminne. En annan länsstyrelse beskriver att systemet med fördel skulle kunna fungera på ett sådant sätt att allmänheten endast meddelar länsstyrelserna om angelägna objekt för byggnadsminnesförklaring, istället för att göra en formell ansökan.

### 2.3 Prioritering

Ingen av de intervjuade länsstyrelserna prioriterar i dagsläget att initiera ärenden om nya byggnadsminnen. Handläggarna anger resursbrist som skäl. I enkäten anger ytterligare åtta länsstyrelser att arbetet med bildande av byggnadsminnen inte prioriteras. Samtliga intervjuade länsstyrelser beskriver att de istället fokuserar på att minska antalet pågående ärenden avseende väckta frågor.



## 3 Bedömning av kulturhistoriska värden

I kapitlet redovisas länsstyrelsernas beskrivning av hur de prövar kulturhistoriskt värde, vilka metoder de använder och vilka avvägningar som krävs i bedömningen. Även KML:s relation till annan lagstiftning som avser att skydda kulturhistoriska värden berörs avslutningsvis.

### 3.1 Lågt kulturhistoriskt värde - vanligaste avslagsorsaken

Beslutsgranskningen har tagit fasta på två huvudsakliga parametrar i länsstyrelsernas beslut, dels bedömningen av objektets *kulturhistoriska värde*, dels de olika *avslagsmotiven* som angivits i beslutsmeningen. Granskningen visar att det vanligast angivna motivet till avslag i länsstyrelsernas beslut är att objektet inte når upp till kriteriet synnerligen högt kulturhistoriskt värde. Det gäller i 56 procent av de kartlagda besluten, se figur 3.

Samtidigt visar granskningen att länsstyrelserna i 62 procent bedömt att objektet inte har synnerligen högt kulturhistoriskt värde. Diskrepensen visar att länsstyrelserna inte alltid anger bristen på, eller det låga, kulturhistoriska värdet som en avslagsorsak trots att detta konstaterats i redogörelsen för ärendet. Istället motiveras avslaget i beslutsmeningen med andra avslagsorsaker och i detta sammanhang nämns inte den lägre nivån av kulturhistoriskt värde.

I 17 procent av avslagsbesluten omnämner länsstyrelserna överhuvudtaget inte det kulturhistoriska värdet. Det är en relativt hög siffra med hänsyn till att det kulturhistoriska värdet *alltid* ska vara utgångspunkt för om objektet alls kan komma i fråga som byggnadsminne. Detta förekommer i beslut från de flesta länsstyrelserna. Det finns också tillfällen när länsstyrelserna anger att frågan anstår och kan tas upp igen vid ett senare tillfälle och/eller vid ändrade förhållanden.

Länsstyrelserna har i 20 procent av avslagsbesluten bedömt att objektet har synnerligen högt kulturhistoriskt värde men av andra skäl fattat beslut om avslag. När avslagsorsaken utgörs av att förutsättningar saknas avses i 46 procent av dessa beslut objekt med just synnerligen högt kulturhistoriskt värde, se figur 3. Länsstyrelserna i storstadslänen står för nära hälften av dessa avslagsbeslut.

### 3.2 Stöd och metoder för kulturhistorisk värdering

Metoderna för den kulturhistoriska värderingen kan variera både mellan och inom en och samma länsstyrelse. Länsstyrelserna anger att denna skillnad kan ha flera förklaringar. Det kan bero på tillgången på antikvarisk kompetens och den enskilde konsultens kunskap och metoder. Det kan också bero på

vilka perspektiv som länsstyrelserna vill belysa med den specifika byggnadsminnesutredningen. Länsstyrelserna uppger i intervjuerna att prövningen av det kulturhistoriska värdet sker separat, det vill säga i enskilt steg. Den kulturhistoriska värderingen görs därmed före det att övriga aspekter beaktas. Två länsstyrelser anger dock att frågan om ett objekts representativitet är svår att hålla isär från den kulturhistoriska bedömningen och en länsstyrelse nämner att brukarperspektivet<sup>25</sup> kan väga tyngre vid en sammanvägning. Det är alltid länsstyrelserna som gör den slutliga bedömningen av det kulturhistoriska värdet även i de fall en byggnadsminnesutredning sker via konsult.

De flesta länsstyrelserna uppger vid intervjun att de använder sig av Axel Unnerbäcks *Kulturhistorisk värdering av bebyggelse* (2002). En länsstyrelse refererar istället till RAÄ:s *Plattform för kulturhistorisk värdering och urval* (2015) och har använt den vid sin senaste byggnadsminnesförklaring. Fyra av fem länsstyrelser säger sig dock inte använda plattformen aktivt. Det anges att den är svår att använda i konkreta situationer och en länsstyrelse ställer sig frågande till om den är möjlig att förankra hos och lära ut till konsulter. En länsstyrelse använder RAÄ:s tidigare upprättade men nu upphävda *Allmänna råd* (1991) som stöd i värderingen.

### 3.3 Hänvisning till annan skyddsform

Empirin visar att det näst vanligast förekommande motivet till avslag är att länsstyrelserna hänvisar till annan lag som lämpligare skyddsform för objektet, oftast PBL. I en femtedel av dessa avslagsbeslut gäller det objekt med konstaterat synnerligen högt kulturhistoriskt värde. Samtidigt är det relativt få gånger som denna orsak finns angiven som en ensam avslagsorsak till länsstyrelsernas beslut.

Samtliga länsstyrelser ser positivt på möjligheten att genom PBL skydda kulturhistoriska värden. Länsstyrelsen i Stockholm menar att PBL ibland kan fungera som alternativ till KML för att skydda stora volymer värdefull bebyggelse som inte kan hanteras inom ramen för KML. Samtidigt kräver detta politisk vilja och kulturmiljökompetens hos kommunerna, något som flera länsstyrelser bedömer saknas.<sup>26</sup> En länsstyrelse påpekar det problematiska i att ett skydd i PBL kan plockas bort då det uppstår behov av en viktig exploatering. PBL saknar därmed det långsiktiga perspektiv som KML erbjuder.

<sup>25</sup> I detta fall avses med brukarperspektiv fastighetsägarens möjlighet att använda och bruka aktuellt objekt.

<sup>26</sup> Se även *Kulturvärden i planerings- och bygglovsprocesser – en utvärdering om kommuners förutsättningar för att ta hänsyn till kulturvärden*, rapport RAÄ, 2017.

## 4 Kunskapsunderlag, strategier och representativitet

Följande kapitel behandlar hur länsstyrelserna beaktar frågan om urval vad gäller såväl befintliga som presumtiva framtida byggnadsminnen. Kapitlet belyser vilken dokumenterad kunskap som länsstyrelserna har avseende det befintliga byggnadsminnesbeståndet och i vilken mån de har utarbetat strategier för hantering av byggnadsminnesfrågan. I samband med detta belyses också i vilken utsträckning regional respektive nationell representativitet beaktas i byggnadsminnesprocessen.

### 4.1 Kunskapsunderlag är centrala

Av de fem intervjuade länsstyrelserna har fyra uppdaterade kunskaps- och inventeringsunderlag av bebyggelsebeståndet i länet. Kunskapsunderlagen bygger på länsvisa inventeringar och utgår i huvudsak ifrån kategori, ålder och geografisk spridning. Länsstyrelsen i Stockholm framhåller att deras kunskapsunderlag är få och därtill inte alltid aktuella.

Även om kunskapsunderlagen är förhållandevis uppdaterade understryker samtliga länsstyrelser att det föreligger behov av fördjupade och mer kvalitativa underlag vad gäller befintliga byggnadsminnen. Uppdaterade värdebeskrivningar, grundligare och mer kvalitativa dokumentationer hade, enligt tillfrågade länsstyrelser, i flera fall underlättat handläggningen av tillståndsansökningar men hade också kunnat bidra till mer nyanserade beskrivningar av byggnadsminnena.

Fyra av de intervjuade länsstyrelserna framhåller också att ett förnyat och mer kvalitativt kunskapsunderlag hade underlättat i arbetet med att driva ärenden avseende nya byggnadsminnesförklaringar.<sup>27</sup> Länsstyrelserna hävdar att de då tydligare hade kunnat identifiera objekt som de anser att de ”saknar” i beståndet. Flertalet län påpekar i enkäten att de framförallt saknar kunskap om 1900-talets miljöer och byggnader. Ett mer kvalitativt kunskapsunderlag skulle, enligt intervjuade länsstyrelser, ge underlag till ett mer strategiskt arbete med att inrätta nya byggnadsminnen. Länsstyrelsen i Västra Götaland har exempelvis genom projektet *Moderna monument* identifierat den mest värdefulla bebyggelsen från perioden 1930-1980.

Trots att de fem intervjuade länsstyrelserna anser att de har relativt god kännedom om objekt som skulle kunna komma ifråga för byggnadsminnesförklaring framhåller handläggarna att denna typ av ärenden inte prioriteras (se vidare 2.3).

---

<sup>27</sup> Även kommunerna tar ibland fram kunskapsunderlag. Dessa kan göras i samråd med länsstyrelserna och kan delfinansieras genom att länsstyrelserna lämnar bidrag från KMV-anslaget.

## 4.2 Strategi eller inte?

Enligt enkätsvaren har hälften av de tillfrågade länsstyrelserna en skriftligt upprättad strategi eller policy för byggnadsminnen i länet som beskriver det framåtsyftande arbetet. Vid ytterligare fyra länsstyrelser pågår arbete med att utarbeta en strategi eller policy. De tre storstadsregionerna, Stockholm, Göteborg och Malmö, har samtliga utarbetade strategier.

En genomgång av länsstyrelsernas befintliga strategier för byggnadsminnen visar att knappt hälften är utarbetade före år 2010. Sex länsstyrelser har en strategi eller policy upprättad efter 2010. I enkätsvaren anger sex länsstyrelser att de arbetar aktivt med sina strategier - och då i samband med avslagsbeslut. Alla dessa har en strategi från 2010 eller senare.

Strategierna grundar sig huvudsakligen på formuleringar om vad som är representativt, typiskt och mest betydelsefullt för länets historia. Strategierna utgår även ifrån bebyggelsekategorier och vad som eventuellt saknas inom respektive kategori. De tar även fasta på geografisk spridning och kronologiskt djup. Även långsiktiga förutsättningar samt ägares inställning behandlas i strategierna.

Några länsstyrelser påpekar i enkätsvaren att deras respektive strategier inte återspeglar dagens praxis och att strategierna därför knappt har haft någon inverkan alls på arbetet med att inrätta nya byggnadsminnen. Länsstyrelsen i Stockholm förtydligar i intervju att deras policy är föråldrad exempelvis vad gäller metoder för värdering och urval och man önskar därför revidera policyn, något man syftar att göra i samverkan med andra länsstyrelser. Även de som har relativt uppdaterade strategier bekräftar i intervjuerna att dessa inte har någon påtaglig inverkan på arbetet med nya byggnadsminnen. Tre av de intervjuade länsstyrelserna svarar att de önskar att det fanns möjlighet att arbeta mer strategiskt med inrättandet av nya byggnadsminnen. Handläggarna vid fyra länsstyrelser framhåller att det idag föreligger en konflikt mellan strategi, målsättning och prioritering av resurser (jmf 2.2). Länsstyrelserna ser att detta i förlängningen leder till att målet att uppnå representativitet i beståndet över tid blir svårare att klara.

Av enkäten framgår att av de länsstyrelser som har en strategi eller policy så använder flertalet dem för att få en överblick över vad och vilka objekt som är representerade i länet och vad som utgör ”luckor” i beståndet, det vill säga som ett slags jämförelsematerial vid eventuella urvalssituationer. Länsstyrelserna i Västra Götaland och Stockholm förtydligar att deras strategier bland annat används vid avslagsbeslut, som stöd för att ett specifikt objekt eller en kategori redan är väl representerad i länet. Strategin, eller policyn, kan i sådana fall utgöra underlag som underlättar för att snabbt kunna avgöra väckta frågor och därigenom avsluta ärenden. Strategin är emellertid i dessa fall endast *en* parameter bland flera som vägs in inför beslut.

De länsstyrelser som inte har någon uttalad strategi eller policy för byggnadsminnen arbetar istället efter kulturmiljöprofiler som på mer

generell nivå beskriver länets kulturhistoriska särart. Som exempel kan nämnas att i Kronobergs kulturmiljöprofil har *kategori* och *ålder* varit styrande vid inrättandet av nya byggnadsminnen i länet. Arbetet med att identifiera nya byggnadsminnen görs i samarbete med kommunerna och länsstyrelsen i Kronoberg uppmanar kommunerna att också ta sitt ansvar att skydda värdefull bebyggelse genom PBL.

Av de länsstyrelser som inte uttalat har någon strategi svarar åtta länsstyrelser att det är de inkomna väckta frågorna som styr ärendena avseende inrättandet av nya byggnadsminnen (jmf. 2.2). Länsstyrelsen i Uppsala konstaterar emellertid att man idag knappt alls arbetar med bildandet av nya byggnadsminnen. I något enstaka fall rör det i så fall avslagsärenden. Sista ärendet gällande inrättande av nytt byggnadsminne var 2008.

Flera länsstyrelser framhåller att det finns behov av att inrätta en nationell strategi för byggnadsminnen. En sådan strategi skulle syfta till att hantera övergripande frågor för hur systemet med byggnadsminnen ska fungera långsiktigt, det vill säga ge gemensamma nationella ramar för hur arbetet ska och kan bedrivas. Strategin skulle inte bara ange ramar för antalet inrättade byggnadsminnen på en nationell nivå utan skulle exempelvis även hantera frågor som berör värdering och urval samt hur staten kan hantera de samlade kostnaderna för länsstyrelsernas ärendehantering och byggnadsminnenas förvaltning. Länsstyrelserna menar att man annars bara adderar nya liknande byggnadsminnen till beståndet utan övergripande målsättning.

Fyra av de fem intervjuade länsstyrelserna anger att de skulle kunna arbeta mer strategiskt när det gäller anmälningsplikt. Länsstyrelsen i Stockholm använder anmälningsplikten relativt ofta då frågan aktualiseras i nästan alla deras byggnadsminnesärenden. I Västmanland arbetar man med detta instrument enadst i de fall man verkligen har för avsikt att byggnadsminnesförklara ett objekt. Deras strategi utgör då underlag för att besluta vilka eventuella objekt som ska beläggas med anmälningsplikt. Strategin används alltså uttryckligen för att underlätta vid beslut angående ärenden som omfattar anmälningsplikt. Merparten av de intervjuade handläggarna vid länsstyrelserna understryker att anmälningsplikten innebär att man bör utföra aktiv tillsyn, något man i dagsläget inte anser sig kunna prioritera.

### 4.3 Regional eller nationell representativitet

Samtliga intervjuade länsstyrelser beaktar tydligt aspekten ”regional representativitet” och ser att detta utgör ett förstärkande argument, eller värde, vid urvalssituationer. En byggnad eller kategori som anses vara väl representerad inom beståndet av befintliga byggnadsminnen behöver inte byggnadsminnesförklaras. Omvänt gäller i de fall ett objekt bedöms fylla en ”lucka” i beståndet. I de fall man skulle få in ett ärende rörande ett objekt i en kategori som redan anses vara väl representerad skulle emellertid tre av

de fem intervjuade länsstyrelserna ändå kunna besluta om en byggnadsminnesförklaring om objektet har synnerligen höga kulturhistoriska värden och övriga omständigheter var gynnsamma.

De fem intervjuade länsstyrelserna framhåller att de med målet att uppnå representativitet utifrån regional och nationell nivå har behov av att inrätta fler byggnadsminnen, i synnerhet objekt eller kategorier som kan sägas representera 1900-talet. Det rör sig bland annat om objekt, eller kategorier, som kan spegla välfärdssamhällets framväxt och dess mångfald av berättelser. Länsstyrelserna bedömer att potentiella objekt som representerar 1900-talet kan kosta mycket att iståndsätta och förvalta och dessa skulle därför ytterligare belasta det redan ansträngda KMV-anslaget. Bland annat av denna anledning är länsstyrelserna restriktiva med att driva ärenden avseende byggnadsminnen som representerar 1900-talet.

Frågan om representativitet har vid tre av de tillfrågade länsstyrelserna föranlett frågor om eventuella revideringar av befintliga byggnadsminnen. Diskussioner har bland annat förts i *Länsgrupp Mellan*.<sup>28</sup> Ett par länsstyrelser framhåller bland annat att frågan om revidering av byggnadsminnesbeslut har föranletts av att vissa objekt har tappat sin relevans och sina synnerligen höga kulturhistoriska värden på grund av successiva ändringar. I samband med att denna fråga har aktualiserats har diskussioner även förts om behovet att revidera skyddsbestämmelserna. Länsstyrelserna betonar dock att man inte avser att driva frågan om hävning av vissa byggnadsminnen vidare.

Avseende frågan om regional representativitet betonar både länsstyrelsen i Västerbotten och i Kronoberg att länets särart är i fokus, men att de även beaktar ett nationellt perspektiv. Även länsstyrelsen i Stockholm har den regionala representativiteten i fokus samtidigt som man ständigt också måste beakta huvudstadsperspektivet utifrån nationellt perspektiv. Två av de intervjuade länsstyrelserna betonar även att den geografiska spridningen är av vikt för att uppnå regional representativitet.

I intervjuerna betonar samtliga länsstyrelser att det är en utmaning att beakta aspekten ”nationell representativitet” i förhållande till byggnadsminnesfrågan. Tidigare gjordes kontinuerliga avstämningar, bland annat via remissförfarande med RAÄ, men detta görs inte i samma utsträckning som tidigare. Då det inte finns någon nationell överblick i frågan är länsstyrelserna hänvisade till BeBR. Samtliga länsstyrelser framhåller dock att nämnda register är svårarbetat och har därtill tydliga begränsningar vad gäller såväl kvantitativ som kvalitativ information. I stället sker avstämningar i fråga om objektens nationella representativitet inom länsgrupperna.

Utifrån målet att uppnå representativitet efterfrågar samtliga intervjuade länsstyrelser en nationell överblick. Detta anses nödvändigt för att kunna spegla det regionala perspektivet mot ett nationellt. Samtliga intervjuade

---

<sup>28</sup> I Länsgrupp Mellan ingår följande länsstyrelser: Stockholm, Uppsala, Södermanland, Västmanland, Örebro, Gotland, Gävleborg, Dalarna, Värmland.

länsstyrelser efterfrågar en nationell portal eller plattform för frågor kopplade till byggnadsminnen utarbetad av RAÄ. Ett arbete har påbörjats på RAÄ med att se över bebyggelsestatistiken inom ramen för BeBR.

Samtliga intervjuade länsstyrelser betonar vikten av kulturmiljöarbetet utifrån de nationella målen. I syfte att få till stånd ett mer strategiskt arbete, som syftar till bredare representativitet, behöver länsledningarna avsätta mer resurser enligt samtliga intervjuade länsstyrelsehandläggare. Handläggare vid tre av de intervjuade länsstyrelserna hävdar att de gärna, i regleringsbrev, skulle få uppdraget att arbeta mer aktivt med att bilda nya byggnadsminnen. De menar att detta betydligt skulle underlätta arbetet med att uppnå målen med såväl regional som nationell representativitet.

## 5 Skyddsbestämmelser och samrådsprocess

Följande kapitel behandlar skyddsbestämmelsernas roll i processen för inrättande av byggnadsminnen. Kapitlet presenterar hur länsstyrelserna arbetar med samråd om skyddsbestämmelser och hur fastighetsägarna ser på byggnadsminnesskyddet

### 5.1 Mötet med fastighetsägaren – kunskap och pedagogik

Av beslutsgranskningen framgår att 21 procent av alla avslagsbeslut på väckt fråga beror på att fastighetsägaren motsäger sig en byggnadsminnesförklaring. Det förekommer avslagsbeslut där det framgår att beslutet föregåtts av en längre förhandlingsfas. För andra beslut framgår det att det inte har förts en dialog med fastighetsägare som initialt uttryckt att de inte önskar en byggnadsminnesförklaring.

Av intervjuerna framgår att det finns en stor variation mellan länsstyrelserna avseende hur de samverkar med en ägare som initialt uttrycker ett motstånd mot en byggnadsminnesförklaring. Samverkan kan innebära försök till samråd i de fall objektet anses ha ett utomordentligt högt kulturhistoriskt värde alternativt att man alltid för en dialog. Länsstyrelserna beskriver generellt att det krävs en långsiktighet och uthållighet för att nå fram till en byggnadsminnesförklaring vilket ibland kan innebära att man inväntar ett ägarbyte eller någon annan avgörande förändring i omvärlden.

Merparten av länsstyrelserna framhåller betydelsen av en pedagogisk ansats i de inledande kontakterna med fastighetsägaren. Informationen kan till exempel gälla att byggnaden även fortsättningsvis kan nyttjas och att en byggnadsminnesförklaring inte behöver innebära att alla former av förändringar av objektet omöjliggörs. Vid de inledande mötena med fastighetsägaren informerar samtliga intervjuade länsstyrelser om objektets kulturhistoriska värden.

Sju länsstyrelser uttrycker i enkäten att fastighetsägare idag är mer kritiska än tidigare till ett skydd. De uppfattar exempelvis inte längre att byggnadsminnesförklaringen utgör en statussymbol, vilket förr kunde vara fallet. Fastighetsägare kan också befara att skyddet leder till ett sänkt fastighetsvärde. Det finns även en rädsla för utebliven vinst i samband med exploateringar till följd av att man inte själv kan styra den framtida utvecklingen av fastigheten. Ägare vill helst undvika myndighetskontakter vid förvaltningen av fastigheten och värderar en frihet från restriktioner högt.

### 5.2 Utformning av bestämmelserna är avgörande

Att utforma och samråda om skyddsbestämmelser anser samtliga intervjuade länsstyrelser vara ytterligt tidskrävande. En enad bild ges beträffande



svårigheterna att i samförstånd med fastighetsägarna upprätta skyddsbestämmelser som ger ett tillräckligt skydd för kulturhistoriska värden och samtidigt speglar möjligheterna till ändring av byggnadsminnet inom ramen för tillståndsprövningen. En länsstyrelse påpekar att lagens intention om samförstånd kring skyddsbestämmelserna utgör en av de svåraste utmaningarna med att inrätta nya byggnadsminnen. Att dessa processer är komplexa och även kräver medverkan av jurister och stöd från myndighetens ledning bidrar till långa handläggningstider.

Samtliga intervjuade länsstyrelser anser att i synnerhet de skyddsbestämmelser som reglerar förbud mot ändring av objektet försvårar möjligheten att inrätta ett byggnadsminne. Även själva processen, med tillståndsprövning vid ändring av ett byggnadsminne, kan uppfattas som avskräckande på fastighetsägare. Några länsstyrelser påpekar att de i sina förhandlingar med fastighetsägarna ofta upplever ett stort motstånd mot att få inskränkningar i nyttjandet av sin fastighet. Länsstyrelsen i Norrbotten menar att det också finns en rädsla för ett fördyrat underhåll då fastighetsägare önskar ett enkelt underhåll med moderna material.

Flertalet intervjuade länsstyrelser presenterar skyddsbestämmelserna vid ett fysiskt möte med fastighetsägaren. De påpekar vikten av den goda dialogen för såväl skyddsbestämmelsernas formulering som för fastighetens framtida förvaltning.

Samtliga intervjuade länsstyrelser bekräftar att skyddsbestämmelserna kan justeras under själva förhandlingen med fastighetsägaren för att möjliggöra ett skydd av det aktuella objektet. Länsstyrelserna är generellt välvilligt inställda till att göra anpassningar av såväl byggnadsminnets avgränsning som nivån på skyddsbestämmelser för att ta hänsyn till brukarperspektivet men ändå möjliggöra en byggnadsminnesförklaring. Avslag på den väckta frågan görs när länsstyrelsen uppfattar att skyddsbestämmelserna blir så urholkade att de inte ger ett nödvändigt skydd för de kulturhistoriska värdena. En länsstyrelse uttrycker vikten av att prioritera skyddet för anläggningens kärnvärde men att man kan justera avgränsningen för att förenkla ett nyttjande av miljön.

En länsstyrelse påpekar i enkäten att skyddsbestämmelser idag är ålderdomligt formulerade och andas restriktivitet. Därmed speglar de inte den reella möjlighet som finns att kunna använda och utveckla objekten. Fastighetsägare uttrycker även att de upplever osäkerhet för hur framtida ändringsansökningar kan komma att hanteras av nya tjänsteman. Några länsstyrelser påpekar också att kommuner ser det statliga skyddet som onödigt då kommunerna i egenskap av fastighetsägare hellre skyddar miljöer inom detaljplan, i de fall de finner det önskvärt.

### 5.3 Skydd i strid med fastighetsägaren

De intervjuade länsstyrelserna väljer numera att inte driva igenom en byggnadsminnesförklaring i strid med ägarens vilja. Fyra av fem länsstyrelser anser att detta inte är en framkomlig väg om man vill uppnå en

god framtida förvaltning av objektet. En länsstyrelse påpekar att de vid mötet med fastighetsägaren informerar om att man även *kan* byggnadsminnesförklara utan ägarens samtycks även om utgångspunkten är att man vill uppnå en samstämmighet.

Länsstyrelsen i Stockholm har erfarenhet av byggnadsminnesförklaringar i strid med ägaren och påpekar att skyddet i åtminstone ett av fallen medförde en bättre förvaltning av fastigheten. Ett län påpekar i enkätsvaren att lagens formulering om samförstånd med ägaren har fått större genomslag idag, trots att lagen inte kräver det.

## 6 KMV-anslagetets betydelse för nya byggnadsminnen

Detta kapitlet behandlar hur länsstyrelserna nyttjar KMV-anslaget, genom bidrag och intrångsersättningar, i samband med byggnadsminnesförklaringar. Här beskrivs såväl synen på anslaget omfattning som vilken betydelse detta ekonomiska styrmedel har i dialogen med fastighetsägaren. I kapitlet presenteras även statistik över anslaget nyttjande för byggnadsminnen och för objekt där utredning om skydd pågår.

### 6.1 Bidrag och ersättningar – nödvändiga incitament

Fyra av fem intervjuade länsstyrelser anser att möjligheten till ekonomisk kompensation, främst i form av KMV-bidrag, har en avgörande betydelse för framkomligheten att inrätta byggnadsminnen. Ett par länsstyrelser påpekar att det många gånger rör sig om för lite pengar för att bidraget ska vara intressant för fastighetsägare, bland annat till följd av höga fastighetspriser i landets större städer. Bidraget anses inte uppväga de inskränkningar som skyddet innebär. En länsstyrelse uppger att fastighetsägarna befärrar ett fördyrat underhåll till följd av skyddsbestämmelserna och önskar få garantier om bidrag. Ett glesbygdslän menar att det finns en rädsla för sjunkande fastighetspriser till följd av skyddsbestämmelser. Att redan låga fastighetspriser i avfolkningsbygder medför en svårighet att få banklån kan hindra fastighetsägare att vilja acceptera skyddsbestämmelsernas krav på vårdinsatser för att bevara kulturhistoriska värden.

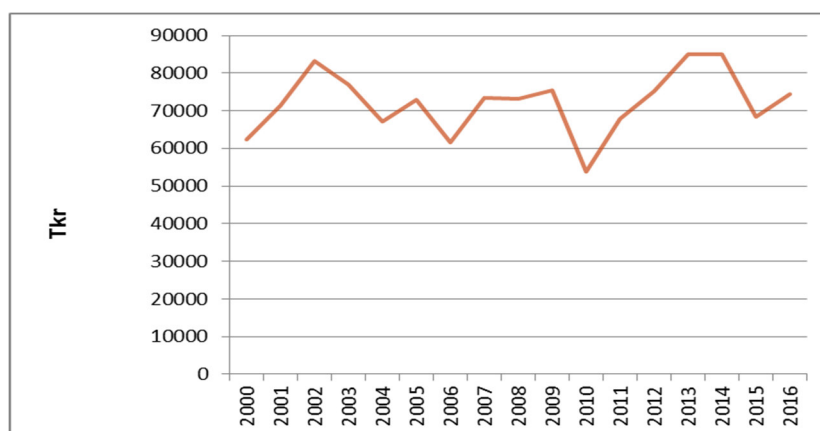
Mer än hälften av länsstyrelserna påpekar att KMV-anslaget är otillräckligt för bidrag till befintliga och framtida byggnadsminnen. Man har en stor mängd avslagsbeslut på bidragsansökningar från byggnadsminnesägare trots att den skyddade bebyggelsen prioriteras i bidragsgivningen.<sup>29</sup> Som exempel på problematiken anges att det finns föreningar och kommuner som är ständigt återkommande bidragsmottagare. En länsstyrelse bedömer att 1900-talets bebyggelse som regel är mer kostsamt att vårda.

KMV-anslaget har under perioden 2000-2016 legat på en oförändrad nivå om ca 250 mnkr.<sup>30</sup> Medel som utbetalats som bidrag till *byggnadsminnen* och till objekt *där skyddet utreds* inför en byggnadsminnesförklaring har under perioden genomsnittligt uppgått till cirka 70 mnkr/år - utan att uppvisa någon tydlig trend. Drygt 90 procent av medlen har årligen nyttjats för

<sup>29</sup> Två intervjuade länsstyrelser uppskattar att endast ca 30 % av ansökningarna kan beviljas.

<sup>30</sup> KMV-anslaget kan enligt förordning (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer nyttjas till vård av bebyggelse, fornlämningar, landskap, information och tillgängliggörande, kunskapsunderlag, arkeologi, konservering av fornyd samt bidrag till arbetslivsmuseer. Anslaget finansierar även vissa ersättningar enligt miljöbalken och kulturmiljölagen. Under perioden har ändamål och objekt tillkommit, såsom kunskapsunderlag för samhällsplaneringen och kulturreservat. Med beaktande av konsumentprisindex har bidragsutrymmet minskat med ca 45 mnkr sedan år 2000.

vårdinsatser. Under nämnda period har antalet byggnadsminnen ökat med 520 stycken, varav merparten inrättats före 2010.



**Figur 4. Utbetalat till byggnadsminnen och objekt där skydd utreds.** Utbetalda KMV-medel för objekt med skyddstyp "byggnadsminne", "anmälningsplikt" och "byggnadsminnesfråga väckt", år 2000-2016, tkr. Noteras bör att skyddstyp som angivits i Källa kan ändras retroaktivt beroende på hur registreringar görs när objektet uppnått byggnadsminnesskydd. Källa: RAÄ:s datasystem för KMV-anslaget Källa.

## 6.2 Länsstyrelsernas hantering av anslaget

Den brist på KMV-medel som handläggare vid länsstyrelserna anser föreligger hanterar de på olika sätt i förhandlingskedet med fastighetsägaren. En länsstyrelse upplyser inte alltid om möjligheten att få olika former av ekonomisk kompensation då KMV-budgeten redan är ansträngd. I de fall de likväl informerar är de tydliga med hur små möjligheterna till bidrag är för att sänka förväntningarna, men förklarar också att utsikterna till bidrag är större för skyddade objekt än oskyddade. Länsstyrelsen menar också att ett krav på intrångsersättning från fastighetsägaren inte är någon bra början på det långsiktiga åtagande som en byggnadsminnesförklaring innebär. Därför ser de inte alltid värdet av att ge denna information. Ett par länsstyrelser konstaterar att de för vissa stora och resurskrävande objekt väljer att inte gå in i en byggnadsminnesprocess då länsstyrelsen bedömer att det skulle krävas alltför stora summor i bidrag för att möjliggöra ett bevarande.

Tre länsstyrelser upplyser alltid om möjligheten att få intrångsersättning. En annan länsstyrelse påpekar att de inte väljer att nämna möjligheten att få intrångsersättning om fastighetsägaren ändå är positiv till ett skydd.

En länsstyrelse påpekar i enkäten att de bristande ekonomiska resurserna får konsekvenser för urvalet då endast de "okontroversiella" objekten erhåller ett skydd. I dessa fall accepterar ägaren byggnadsminnesförklaringen då det inte finns några konflikter mellan motstående intressen. Situationen kännetecknas som regel av att det inte finns något behov eller ambition om förändring av miljön eller någon osäkerhet om framtida funktion.

Under perioden 2000-2016 har utbetalningar av intrångsersättning vid

inrättande av byggnadsminnen registrerats i Källa<sup>31</sup> med ca 5 mnkr, och då främst i början av perioden. Endast en gång har intrångsersättning utbetalats under åren 2010-2016. Under 2000-2016 har närmare 8 mnkr utbetalats, främst i form av bidrag till vårdinsatser, för objekt som belagts med anmälningsplikt.<sup>32</sup> Drygt 140 mnkr har utbetalats till objekt där fråga om byggnadsminnesförklaring väckts men länsstyrelserna inte fattat beslut om skydd.<sup>33</sup> Av tabell 1 framgår att medel till objekt med ovan nämnda typer av skyddsstatus minskat något i omfattning. Värt att notera är att antalet inrättade byggnadsminnen har sjunkit under perioden.

År	Summa utbetalat till byggnadsminnen	Summa utbetalat till objekt där skydd utreds	Antal inrättade byggnadsminnen
2000	51 566 772	10 835 185	79
2001	61 336 152	10 167 671	89
2002	73 067 079	10 151 616	24
2003	62 782 037	14 178 613	40
2004	54 498 920	12 666 533	34
2005	61 665 669	12 924 891	24
2006	50 666 729	10 973 728	24
2007	63 558 845	9 930 524	31
2008	62 733 665	10 474 850	22
2009	64 657 915	10 664 366	27
2010	46 947 252	6 834 126	32
2011	60 754 666	7 228 160	18
2012	71 143 898	4 072 214	18
2013	79 078 054	6 042 768	23
2014	80 400 384	4 698 987	10
2015	62 136 209	6 193 699	10
2016	67 983 596	6 409 016	15

**Tabell 1.** Utbetalda KMV-medel till byggnadsminnen resp. till objekt med skyddstyp "anmälningsplikt" och "byggnadsminnesfråga väckt", år 2000-2016, kr. Antal inrättade byggnadsminnen, år 2000-2016. Det är viktigt att notera att skyddstypen som angivits i Källa kan ändras retroaktivt beroende på hur bidragsregistreringar görs när objektet uppnått byggnadsminnesskydd. Källa: Rikantikvarieämbetets datasystem för KMV-anlaget Källa.

Flera länsstyrelser beskriver vid intervjuerna att de har försökt eller åtminstone funderat på att lämna procentuellt lägre bidrag till varje objekt för att anslaget ska räcka till fler bidragsmottagare. Eftersom incitamentet till

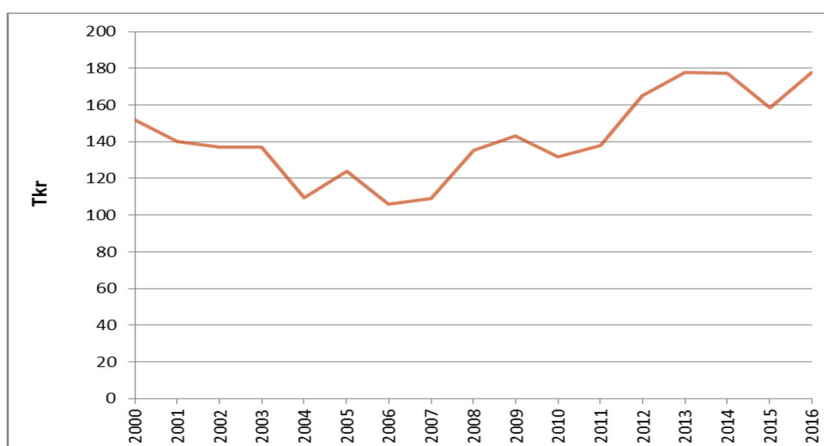
<sup>31</sup> RAÄ:s handläggnings- och uppföljningssystem Källa används för att administrera KMV-anslaget och hanterar beslut och utbetalningar av medel.

<sup>32</sup> I Källa registreras utbetalningar av KMV-medel med angivande av objektets skyddsstatus, exempelvis "byggnadsminne", "fråga väckt" eller "anmälningsplikt".

<sup>33</sup> Summorna avser objekt som i Källa registrerats med skyddsstatus anmälningsplikt respektive fråga väckt om byggnadsminnesförklaring.

att acceptera en byggnadsminnesförklaring är att verkligen kunna prioriteras som bidragsmottagare anser länsstyrelserna att det inte är alldeles enkelt att välja denna väg. Av statistiken i Källa framgår att medel som lämnats till *byggnadsvård* har en stadigt sjunkande trend under perioden 2000-2016, från ca 160 mnkr till ca 100 mnkr.<sup>34</sup> Medelbidraget per ärende uppgår under perioden till ca 138 tkr och uppvisar en svagt ökande trend. Av Källa framgår att medel till kunskapsunderlag ökar när medel till vård av bebyggelse sjunker.<sup>35</sup> Inom gruppen kunskapsunderlag återfinns de underlag och kategoriinventeringar som har en betydelsefull roll för att identifiera skyddsvärd bebyggelse.

Samtliga intervjuade länsstyrelser bedömer att ett skatteavdrag för byggnadsminnens vårdkostnader skulle öka möjligheterna att få fastighetsägare att vilja medverka till ett skydd. En länsstyrelse framför att även fastighetsägare påpekat att det borde finnas ett system för skatteavdrag för ägare av byggnadsminnen. Flera länsstyrelser menar att ett skatteavdrag för underhållskostnader skulle avlasta KMV-anslaget så att dessa medel istället skulle kunna nyttjas för intrångsersättningar och kunskapsunderlag som behövs i byggnadsminnesprocessen.



**Figur 5. Genomsnittligt bidrag till byggnadsvård per ärende.** Utbetalade bidrag till byggnadsvård för samtliga skyddstyper dividerat med antal registrerade ärenden, år 2000-2016, tkr. Källa: Rikantikvarieämbetets datasystem för KMV-anslaget Källa.

<sup>34</sup> Avser bidrag till såväl skyddad som oskyddad bebyggelse. Statistik över antal ärenden per skyddsnivå finns inte tillgängligt.

<sup>35</sup> År 2010 utökades anslaget användningsområde till att även omfatta kunskapsunderlag för samhällsplaneringen, vilket nyttjats med ca 25 mnkr/år.

## 7 Slutsatser och rekommendationer

Syftet med utvärderingen är att beskriva och förstå orsakerna till att antalet byggnadsminnesförklaringar fluktuerat över tid och minskat under de två senaste decennierna. Utvärderingen har därför granskat länsstyrelsernas tillämpning av de bestämmelser som rör processen för bildandet av byggnadsminnen. Utvärderingens övergripande frågeställning är om systemet för bildande av nya byggnadsminnen fungerar i enlighet med lagstiftningen. Följande kapitel analyserar det empiriska materialet utifrån inledningens redovisade frågeställningar. I analysen beaktas rapportens bedömningsgrunder i syfte att utvärdera om länsstyrelsernas tillämpning av regelverket avseende bildandet av nya byggnadsminnen görs i enlighet med intentionerna med 3 kap. KML. Nedan följer utvärderingens analyser och mest centrala slutsatser.

### 7.1 Rätten att väcka fråga

Utvärderingen visar att det med få undantag är externt väckta frågor, från allmänheten och andra parter, som styr länsstyrelsens arbete med nya byggnadsminnen. Ingen av de intervjuade länsstyrelserna prioriterar att själva initiera och driva ärenden om nya byggnadsminnen. Det framgår att länsstyrelserna i huvudsak fokuserar sitt arbete på att minska mängden redan öppna ärenden och inkomna ansökningar från allmänheten. *Konsekvensen* av länsstyrelsernas reaktiva förhållningssätt är att urvalet av byggnadsminnen inte görs på basis av strategiska ställningstaganden i enlighet med lagstiftarens intentioner.

Externt initierade frågor om byggnadsminnesförklaring kan inkomma sent i processen då förutsättningar saknas för ett inrättande. Om kommunerna inte har tillgodosett de kulturhistoriska värdena, genom översikts- eller detaljplaner, kan kommuninvånare i ett alltför sent skede vända sig till länsstyrelserna i syfte att skydda hotade miljöer med hjälp av KML. De väckta frågor som inkommer för sent i processen utgör, enligt länsstyrelserna, inte en fruktbar ingång i ett ärende då frågan om eventuell byggnadsminnesförklaring i praktiken redan är överspelad. I likhet med vad som föreslagits i slutbetänkandet *K-märkt – förslag till förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse* (2004) skulle länsstyrelsens handläggning underlättas om lagen istället medgav att allmänheten kunde uppmärksamma länsstyrelsen på skyddsvärda objekt och miljöer utan krav på formellt beslut. Empirin visar att exempel på denna typ av tillämpning i praktiken förekommer. *Konsekvensen* skulle dock riskera att bli att RAÅ går miste om möjligheten att eventuellt överklaga avslagsbeslut.

## 7.2 Kulturhistoriskt värde viktas mot andra anspråk

Utvärderingen visar att det vanligast angivna motivet i länsstyrelsernas avslagsbeslut är att objektet inte uppnår kriteriet synnerligen högt kulturhistoriskt värde. Beslutsgranskningen visar dock att länsstyrelserna i knappt 20 procent av alla avslagsbeslut inte bedömer och tydliggör nivån avseende kulturhistoriskt värde. Därtill framgår inte alltid vilken av angivna avslagsorsaker som varit utslagsgivande för ärendets utgång. *Konsekvensen* blir att besluten inte tydligt beskriver vilka ställningstaganden de grundar sig på. Detta försvårar allmänhetens möjlighet att förstå skälen till besluten och försvårar även myndigheters framtida hantering.

Länsstyrelserna gör inledningsvis en snabb och preliminär bedömning avseende förutsättningarna att driva ett ärende. Denna bedömning kan leda till så kallade ”snabba avslag”, där en fördjupad byggnadsminnesutredning inte genomförs. Den här typen av mer summariska bedömningar, vilka kan brista i kvalitet, kan vara *en* förklaring till att länsstyrelserna inte alltid tydligt tar ställning till det kulturhistoriska värdet.

De flesta länsstyrelserna prövar det kulturhistoriska värdet först, i särskild ordning. Detta innebär alltså att de har gjort en kulturhistorisk värdering innan de beaktar andra aspekter och anspråk som också måste vägas in i en byggnadsminnesprocess. Utvärderingen visar att länsstyrelserna inte alltid skiljer det kulturhistoriska värderingsmomentet från andra aspekter och anspråk, exempelvis från fastighetsägare och kommuner.

Utvärderingen visar vidare att länsstyrelserna i en femtedel av de granskade besluten avslagit ansökan om byggnadsminnesförklaring även då objektet uppfyller kriteriet synnerligen högt kulturhistoriskt värde och länsstyrelserna bedömer objektet som särskilt angeläget att skydda. Andra motiv eller intressen utgör tyngre vägande skäl.

Länsstyrelserna hänvisar i en tredjedel av sina avslagsbeslut till att PBL är en lämpligare lagstiftning än KML för att skydda aktuellt objekt. I en femtedel av dessa avslagsbeslut gäller det objekt med konstaterat synnerligen högt kulturhistoriskt värde. Det är därmed inte nivån på det kulturhistoriska värdet som avgör när man hänvisar till PBL. Länsstyrelserna bedömer att PBL har goda möjligheter att skydda kulturhistoriska värden. De anger samtidigt att kommunerna sällan har kompetens eller ambition att hantera frågan. Av förarbetenas intentioner framgår att skydd av bebyggelse med synnerligen höga kulturhistoriska värden inte helt och hållet bör överlåtas på staten utan att samverkan mellan länsstyrelserna (KML) och kommunerna (PBL) är viktig. Skyddsformerna inom ramen för de två lagarna är inte likvärdiga men kan komplettera varandra. Hänvisningen till PBL i avslagsbesluten medför att länsstyrelserna lämnar över ansvaret till kommunerna. Utvärderingen visar att länsstyrelserna dock inte har systematisk uppföljning eller kommunikation med kommunerna i frågan så att dessa uppmärksammas på objektets värden. *Konsekvensen* blir att objekt med kulturhistoriska värden riskerar att inte ges skydd utan hamnar mellan stolarna.



De flesta länsstyrelserna uppger att de använder äldre modeller för kulturhistorisk värdering. Få nyttjar RAÄ:s *Plattform för kulturhistorisk värdering och urval* (2015) då den anses vara svår att använda i konkreta situationer.

**Rekommendation:** Länsstyrelsernas hänvisningar till PBL, i de fall det berör objekt med synnerligen höga kulturhistoriska värden, bör följas upp genom kontakt med aktuell kommun. Det är angeläget att det etableras en dialog mellan länsstyrelserna och kommunerna i syfte att uppnå ett ändamålsenligt skydd av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse inom ramen för KML och PBL.

### 7.3 Daterat kunskapsunderlag försvårar strategiskt urval

Utvärderingen visar att länsstyrelserna har relativt goda kunskapsunderlag, i form av inventeringar och dokumentationer, avseende länens byggnadsminnen. Det finns även relativt god kännedom, på ett mer övergripande plan, vad gäller länens övriga bebyggelse som kan vara relevant utifrån kulturmiljöperspektiv, bland annat i form av länens kulturmiljöprofiler och kommunernas kunskapsunderlag. Länsstyrelserna pekar samtidigt på att kunskapsunderlagen för befintliga byggnadsminnen behöver revideras. Bristen på uppdaterat underlag försvårar nämligen arbetet med att skapa effektiv och rättssäker handläggning avseende tillståndsärenden. *Konsekvenserna* av att länsstyrelserna inte har ett uppdaterat kunskapsunderlag för befintliga byggnadsminnen blir att det är svårt att göra ett strategiskt urval vad gäller inrättandet av nya byggnadsminnen.

Länsstyrelserna hävdar att de inte alltid har den kunskap de behöver om sådan bebyggelse som kan bli aktuell för byggnadsminnesförklaring. Det gäller i synnerhet 1900-talets byggnader och bebyggelsemiljöer och då särskilt objekt från efterkrigstiden och det sena 1900-talet.

Drygt hälften av landets länsstyrelser har en utarbetad strategi för arbetet med byggnadsminnen. Länsstyrelserna framhåller emellertid att i de fall de har relativt uppdaterade strategier så har strategiarbetet marginell inverkan på arbetet med byggnadsminnen. Detta beror enligt dem på att strategierna, och arbetet med att bilda nya byggnadsminnen, inte är prioriterade i länsstyrelsernas arbete. *Konsekvenserna* av att länsstyrelsernas strategiska arbete inte prioriteras är att de få nya byggnadsminnen som inrättas endast adderas utan någon översiktlig styrning eller intention. Det finns ingen långsiktig planering i frågan och man riskerar att gå miste om att skydda byggnader och bebyggelsemiljöer som skulle kunna tillföra nya relevanta perspektiv i kulturmiljöarbetet.

Enligt bedömningsgrunden för urval och representativitet utgör anmälningsplikten en möjlighet för länsstyrelserna att arbeta med byggnadsminnesförklaringar i sådan tidsföljd som är lämplig utifrån myndighetsperspektiv. Utvärderingen visar att få länsstyrelser använder instrumentet anmälningsplikt. Det kan därmed konstateras att det kan finnas

behov av att mer aktivt arbeta med anmälningsplikt i syfte att få till stånd en mer effektiv byggnadsminnesprocess.

**Rekommendation:** Länsstyrelserna bör uppdatera kunskapsunderlagen, såsom inventeringar och dokumentationer, avseende såväl befintliga byggnadsminnen som övrig skyddsvärd bebyggelse i syfte att få underlag för ett strategiskt arbete avseende nya byggnadsminnen.

#### 7.4 Ett riksintressant urval

Enligt bedömningsgrunden för urval och representativitet bör länsstyrelserna inrätta byggnadsminnen som bidrar till att bevara ”ett ur riksperspektivet representativt bestånd av byggnader som på ett allsidigt sätt speglar hela vår historia och samhällsutveckling”.<sup>36</sup> Det föreligger däremot inga förtydliganden huruvida länsstyrelsernas arbete med nya byggnadsminnen bör utgå från ett regionalt alternativt nationellt perspektiv.

Utvärderingen visar att länsstyrelsernas strategier och kulturmiljöprofiler innehåller formuleringar som betonar vikten av representativitet och vad som är typiskt för respektive län utifrån kulturmiljöperspektiv. För att uppnå målen om mångfald beaktas i synnerhet bredd avseende byggnadskategorier, geografisk spridning samt tidsdjup. Länsstyrelserna syftar därmed till att byggnadsminnesbeståndet ska spegla ett historiskt tvärsnitt fram till vår samtid. De intervjuade länsstyrelserna uttrycker också samstämmigt att de huvudsakligen arbetar utifrån tanken på regional representativitet.

Länsstyrelserna framhåller att de saknar en nationell överblick av beståndet av byggnadsminnen mot vilket det regionala perspektivet skulle kunna speglas. Detta beror på att det idag inte finns en samlad nationell bild, och övergripande analys, över vilka byggnadsminnen som är inrättade. BeBR, som borde kunna ge sådan överblick, bedöms som svårbehandlat. Därtill anses materialet i registret kräva ytterligare analytisk bearbetning. *Konsekvenserna* av detta är att nya byggnadsminnen adderas utan övergripande systematik. Istället för att tillskapa byggnadsminnen som berikar och tillför nya infallsvinklar på samhällsutvecklingen tenderar det att bli ”mer av samma”. Det leder i förlängningen till att byggnadsminnena, ur ett ”riksperspektiv”, inte representerar och förmedlar den kunskap om vår historia och samhällsutveckling som lagen syftar till.

#### 7.5 Skyddsbestämmelser kräver tid och pedagogik

Utvärderingen visar att legitimiteten för skyddsbestämmelser är låg hos fastighetsägare vars fastigheter kan komma ifråga för byggnadsminnesförklaring. Det kan krävas långa förhandlingar med höga krav på pedagogik och retorik från länsstyrelsernas sida. Det anses svårt att inrätta bestämmelser som ger ett tillräckligt skydd för kulturhistoriska värden och samtidigt speglar den förändringspotential som fastighetsägare efterfrågar.

---

<sup>36</sup> Prop. 1987/88:104.

Utvärderingen visar att fastighetsägare idag är mer kritiska än tidigare till ett skydd. Utvärderingen kan konstatera att länsstyrelserna arbetar i enlighet med lagens intentioner då man prioriterar resurser för att uppnå samförstånd med fastighetsägaren om skyddsbestämmelsernas utformning.

Det förtroende som upprättas i dialogen mellan länsstyrelse och fastighetsägare kan tillmätas en väsentlig betydelse för utgången av en förhandling. Även i de fall en god och förtroendefull dialog upprättas vid samrådet kan fastighetsägare dock uppleva en osäkerhet för hur framtida ändringsansökningar kommer hanteras av nya tjänstemän. Det beror på att skyddsbestämmelsernas vida formuleringar medför ett visst tolkningsutrymme.

I praktiken finns det en stor vilja hos länsstyrelserna att gå fastighetsägarna till mötes för att miljöerna ska kunna användas och utvecklas. Endast tre procent av samtliga tillståndsansökningar om ändring enligt 3 kap. 14 § KML avslogs 2014.<sup>37</sup> Föreliggande utvärdering visar att det är angeläget att länsstyrelserna faktiskt möter fastighetsägarna och på ett pedagogiskt vis informerar om såväl syftet med lagen, betydelsen av föreslagna skyddsbestämmelser och de möjligheter till förändring som medges inom ramen för tillståndsprövning.

Vid samrådet är länsstyrelserna inställda på att justera skyddsbestämmelsernas omfattning för att möjliggöra en byggnadsminnesförklaring. Utvärderingen visar därmed att en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen görs i enlighet med lagens formulering om att hänsyn ska tas till byggnadens användning och ägarens skäligen önskemål.<sup>38</sup>

Av KML framgår att skyddsbestämmelserna *så långt som möjligt* ska utformas i samförstånd med fastighetsägaren. För att i samförstånd med ägaren skydda ett strategiskt urval av byggnader krävs att länsstyrelserna arbetar långsiktigt, bidar sin tid och inväntar rätt tillfälle, visar utvärderingen. Detta kan även innebära att ett ägarskifte inväntas innan skyddet kommer till stånd.

**Rekommendation:** Länsstyrelserna bör utforma skyddsbestämmelser så att de bättre står i samklang med motivet till byggnadsminnesförklaringen. Därmed blir besluten tydligare och mer förutsägbara för såväl länsstyrelserna som fastighetsägarna.

## 7.6 Och vad får jag för det här då?

Utvärderingen visar att en byggnadsminnesförklaring kräver en stark förhandlingsdelegation och en stor påse pengar. Möjligheten att lämna

<sup>37</sup> Bevara, använda och utveckla byggnadsminnen i enlighet med skyddsbestämmelser, rapport RAÄ, 2017.

<sup>38</sup> Avvägningen sker i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen. Proportionalitetsprincipen följer av Europakonventionen, vilken införlivats i svensk rätt (SFS 1994:1219).

KMV-medel, främst till vårdinsatser, är därför av avgörande betydelse vid inrättande av byggnadsminnen trots att detta inte alltid anses uppväga de inskränkningar som skyddet innebär.

Länsstyrelsehandläggarna anser att KMV-anlaget är otillräckligt för att möjliggöra bidrag i nödvändig omfattning till befintliga och framtida byggnadsminnen. Utvärderingen visar att flertalet bidragsansökningar avslås. *Konsekvensen* blir att fastighetsägarnas intresse för en byggnadsminnesförklaring minskar. Detta förhållande kan förklaras av kulturmiljövårdens vidgade uppdrag då fler ändamål och objekt ska dela på anslaget trots en oförändrad anslagsnivå.<sup>39</sup> Utvärderingen visar att länsstyrelserna arbetar i samklang med intentionerna<sup>40</sup> då medel till den skyddade bebyggelsen prioriteras framför de oskyddade.

Intrångsersättning är av stor betydelse för att få till stånd ett skydd när fastighetsägaren är tveksam till detta. Länsstyrelserna bör under samrådet informera ägare om de ersättningsmöjligheter som finns i 3 kap. KML. Det kan noteras att rätten till ersättning i det enskilda fallet beror på den eventuella värdesänkning som skyddsbestämmelserna medför.

Utvärderingen visar att länsstyrelserna upplever att KMV-anlagets nivå är problematisk. Intrångsersättning har endast förekommit ett fåtal gånger under 2000-talet. Det visar att länsstyrelserna inte fullt ut nyttjat sig av det kompenationssystem som reglerna om intrångsersättning innebär.

*Konsekvensen* blir att länsstyrelserna avstår från att driva fråga om byggnadsminnesförklaring när de uppfattar att objektet är kostsamt att underhålla och kan medföra en betydande intrångsersättning.

Länsstyrelserna bedömer att KMV-anlaget med nuvarande nivå inte räcker för att inrätta byggnadsminnen där krav på intrångsersättning kan komma att ställas.

**Rekommendation:** Länsstyrelserna bör i högre grad än vad som görs idag strategiskt nyttja de ekonomiska styrmedel som står till buds för att få till stånd ett allsidigt urval av byggnadsminnen som speglar samhällsutvecklingen från historisk tid fram till idag.

---

<sup>39</sup> KMV-anlaget kommer enligt prop. 2017/18:1 öka med 25 mmkr 2018.

<sup>40</sup> Ku2010/916/KT Förslag till ny förordning om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer.

# Referenser

## Författningar

Kulturmiljölagen (1988:950)

Lag (1960:690) om byggnadsminnen

Plan och bygglag (2010:900)

## Tryckta källor

Prop. 1987/88:104 *om kulturmiljövård*

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

Prop. 2012/13:96 *Kulturmiljöns mångfald*

SOU 1956:26, *Byggnadsminnen. Förslag avgivet av byggnadsminnesutredningen*

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

SOU 2012:37, *Kulturmiljöarbete i en ny tid*

Adlercreutz, Thomas, *Kulturegendomsrätt – med en kommentar till kulturminneslagen*, Stockholm, 2001

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

## Otryckta källor

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

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

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

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

*Plattform Kulturhistorisk värdering och urval. Grundläggande förhållningssätt för arbete med att definiera, värdera, prioritera och utveckla kulturarvet*, Riksantikvarieämbetet, 2015.

*Vilka byggnadsminnen har vi?* Riksantikvarieämbetet, 2010.

*Bevara, använda och utveckla byggnadsminnen i enlighet med skyddsbestämmelser*, Riksantikvarieämbetet, 2017.

Ku2010/916/KT, PM med förslag till förordning (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer.

### Arkivkällor och övrigt material

Enkätfrågor till samtliga länsstyrelser avseende bildande av nya byggnadsminnen, arbetsmaterial RAÄ, 2016.

Länsstyrelsens avslagsbeslut avseende väckt fråga enligt 3 kap. KML, under perioden 2010-2014.

Relevanta rättsfall samlade av Riksantikvarieämbetets jurister.

Riksantikvarieämbetets bebyggelseregister

Riksantikvarieämbetets handläggnings – och uppföljningssystem Källa.

### Intervjuer

Intervjuer med länsstyrelser under våren 2017:

Stockholm, Västra Götaland, Västerbotten, Kronoberg, Västmanland

# Bilaga 1

## Länsstyrelsernas arbete med att bilda byggnadsminnen i enlighet med 3 kap. KML samt strategier avseende byggnadsminnen

Riksantikvarieämbetet (RAÄ) har i år påbörjat ett överinseende gällande 3 kap KML. Syftet med överinseendet är att få en tydligare bild av länsstyrelsernas tillämpning av 3 kap avseende inrättandet av byggnadsminnen. Överinseendet syftar framför allt till att synliggöra eventuella problem i tillämpningen och därmed lagrummets möjlighet att långsiktigt skydda byggnader och bebyggelsemiljöer med högt kulturhistoriskt värde och som är av allmänt intresse.

För att få kännedom om vad som idag styr länsstyrelsernas arbete med att bilda byggnadsminnen, i enlighet med 3 kap KML, skulle RAÄ i detta inledande skede vilja ställa ett antal frågor till de handläggare som arbetar med denna fråga på respektive länsstyrelse.

Frågorna lyder:

- Har ni en uttalad/dokumenterad strategi för inrättandet av byggnadsminnen?
- Om sådan föreligger, när är den upprättad och i vilken utsträckning används den för att aktivt inrätta nya byggnadsminnen?
- Vid avsaknad av uttalad/dokumenterad strategi, vad styr då vid inrättande av byggnadsminnen?
- Har det blivit svårare att få genomslag för 3 kap KML idag än för 10-15 år sedan?
- Om så, vilka upplevs vara de svåraste problemen i arbetet med att bilda nya byggnadsminnen?
- Om det finns en dokumenterad strategi skulle RAÄ gärna vilja ta del av denna.

## Bilaga 2

### **Intervjufrågor exklusive delfrågor till länsstyrelserna angående bildandet av nya byggnadsminnen**

#### ***Formell hantering vid länsstyrelsen av väckta frågor***

- Hur ser processen ut avseende ärenden om väckta frågor vid länsstyrelsen?
- Har ni pågående/öppna väckta frågor?
- Anser länsstyrelsen att möjligheten för allmänheten att väcka fråga är positiv/viktig?

#### ***Formell hantering vid länsstyrelsen av egeninitierade ärenden***

- Hur ser processen ut avseende egeninitierade ärenden?
- Har ni pågående egeninitierade ärenden om byggnadsminnen?
- Bör länsstyrelsen aktivt driva fler egeninitierade ärenden?
- Vad utgör hinder att driva fler egeninitierade ärenden?

#### ***Kulturhistoriskt värde***

- Hur görs bedömningen ”synnerligen högt kulturhistoriskt värde” generellt?
- Hur genomför länsstyrelsen i praktiken en byggnadsminnesutredning och kulturhistorisk värdering?
- Anser ni att PBL är ett fungerande alternativet att skydda kulturhistoriskt värde eller hänvisa till PBL som skyddsform?

#### ***Representativitet och strategier***

- Finns aktuellt kunskaps- och/eller inventeringsunderlag avseende länets byggnadsbestånd till stöd för att ta ställning till ärenden om byggnadsminnesförklaring?



- Arbetar länsstyrelsen med vad som kan anses vara representativt för länet och utifrån detta eventuellt identifierat ”luckor” i beståndet av befintliga byggnadsminnen?
- Vad anser länsstyrelsen om behovet att inrätta fler byggnadsminnen i länet för att spegla länets byggnadsbestånd?
- Kan det förekomma att en väckt fråga avslås på grund av att det redan finns många byggnadsminnen i den aktuella byggnadskategorin (regionalt/nationellt)? Eller är detta något som endast får förstärka ett avslag som görs utifrån andra premisser, t ex att förutsättningar saknas?
- Arbetar länsstyrelsen med ett nationellt perspektiv avseende vad som kan anses vara representativt?
- I vilken utsträckning relaterar länsstyrelsens arbete med bildandet av nya byggnadsminnen till det nationella målet för kulturmiljöarbetet avseende mångfald och hur kopplar ni begreppet till representativitet enligt ovan?
- Används strategin aktivt?

***Förhandlingen med fastighetsägaren – skyddsbestämmelser och ekonomiska styrmedel***

- När tas kontakterna med fastighetsägaren i ett byggnadsminnesärende?
- I vilken form förs de tidiga samtalen mellan berörda parter?
- Inleds ett försök till förhandling om skyddsbestämmelser, ersättning och bidrag, även om fastighetsägaren initialt uttrycker ett ointresse?
- Hur förklaras och presenteras de kulturhistoriska värdena i kontakten med fastighetsägare?
- Vilken betydelse har skyddsbestämmelsernas utformning för möjligheten att driva igenom en byggnadsminnesförklaring?
- Hur förmedlas informationen om eventuella skyddsbestämmelser och deras omfattning?
- Händer det att länsstyrelsen i ett förhandlingsläge justerar ett förslag till beslut, omfattning och skyddsbestämmelser, för att möjliggöra ett skydd?

- Bidrar löfte om intrångsersättning eller möjligheten att få bidrag till att skyddsbestämmelserna lättare accepteras?
- Har länsstyrelsen fattat beslut om att bilda byggnadsminne mot ägarens vilja?
- Hur nyttjar länsstyrelsen avslagsformuleringen ”förutsättningar saknas”? Vad lägger ni i begreppet?

***KML – problem och önskade förändringar***

- Vilka är de största hindren, anser länsstyrelsen, i *processen* gällande inrättande av nya byggnadsminnen?
- Finns det exempel, vid er länsstyrelse, på väckta frågor eller ärenden som varit eller är svåra att lösa?
- Utifrån era erfarenheter, vilka ändringar av KML skulle vara önskvärda för att enklare få till stånd önskvärda byggnadsminnen?