

KOMMUNERNA OCH DEN BYGGDA MILJÖNS KULTURVÄRDEN

En rättsvetenskaplig empirisk studie om kommunala förutsättningar, hinder och vägar framåt för en god bebyggd miljö



Foto Jessica Pamp, Unsplash

DISPOSITION DAGENS PRESENTATION

1. Vad som hittills gjorts och 2. Vad som planeras att göras

Tillämpningsproblematiken i tre huvudsakliga moment (men många andra intressanta men mer specifika resultat finns också, tillsyn, sakkunniga):

1. Identifiera 2. Motivera 3. Genomslag (fokus på svaren från byggavdelningen men mycket är gemensamt även för planavdelningen även om frågorna aktualiseras i andra processer).

Öppna upp för frågor och diskussion

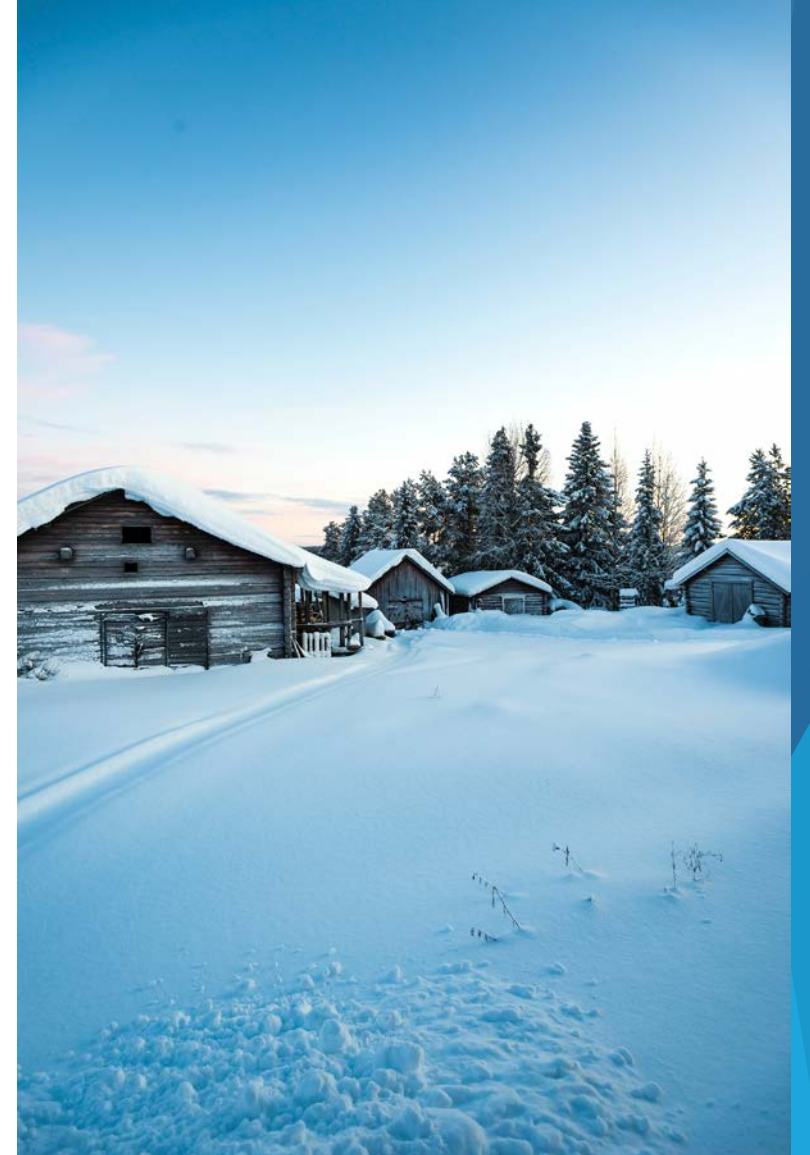


Foto Robert Gramner, Unsplash

VAD SOM HITILLS HAR GJORTS

- ▶ **Enkäter** - 328 svar har kommit in och analys påbörjats.
- ▶ **Intervjuer** - med kommunantikvarier, byggnadsinspektörer, bygglovschefer, bygglovshandläggare samt planarkitekter. Genomförs just nu - förhoppningsvis är alla klara på fredag. Fem stycken genomförda förra veckan. Går bra!
- ▶ **Arbete med teori, metod och bakgrundbeskrivning** - pågående process.

VAD SOM SKA GÖRAS

Rapport med redogörelse av resultat från studierna samt djupare analys av vissa frågor. Förhoppning att via rapporten åstadkomma följande:

- Belysa de största problemområdena vad gäller tillämpningen av PBL:s kulturvärdeskydd
- Undersöka mönster och förklaringar till varför problemen uppstår
- Komma med mer konkreta förslag kring hur befintliga styrmedel skulle kunna bli "bättre" i ett kulturvärdesperspektiv
- Tillgängliggöra datan (anonymiserat givetvis) för att öppna upp för framtida studier av frågor som inte ryms inom förevarande rapport

Tre huvudsakliga moment när kommunerna tillämpar PBL:s bestämmelser om kulturvärden 2:6, 8:13 och 8:17

1. Identifiera kulturvärden

PÅVERKAS AV

Antikvariskt underlag, DP, ÖP, OB, interna strategier/mallar, antikvarisk kompetens, kontakter med andra "förvaltningar", fastighetsägarens inst., handläggarens egna intresse, rättskällor etc.

2. Motivera hänsyn till kulturvärden

PÅVERKAS AV

Antikvarisk kompetens och underlag, juridisk kunskap, inställning till kulturvärden "karaktär av mjukt värde", rättskällor, styrmedel etc.

3. Att "hänsynen" får genomslag när beslut fattas

PÅVERKAS AV

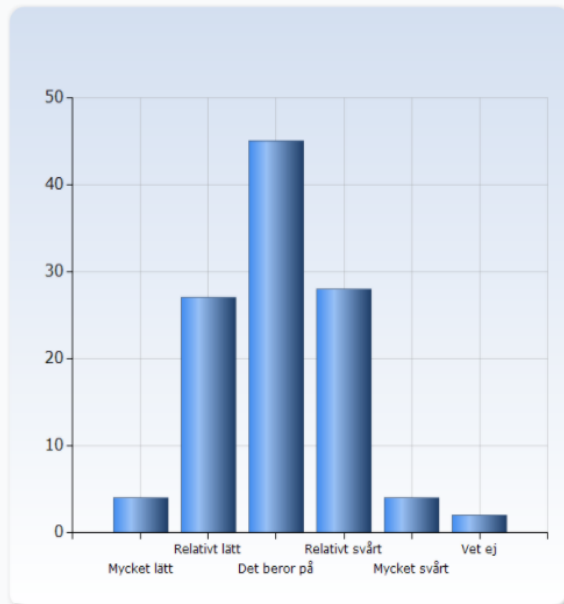
Delegationsordning, nämndens "inställning, resurser, fastighetsägarens inställning, "likabehandlingsprincipen", intressekonflikter, rättskällor.

Identifiera kulturvärden

BYGGLOV

10. Hur upplever du att arbetet med att identifiera befintligt kulturvärden samt att bedöma deras påverkan på dina ärenden är?

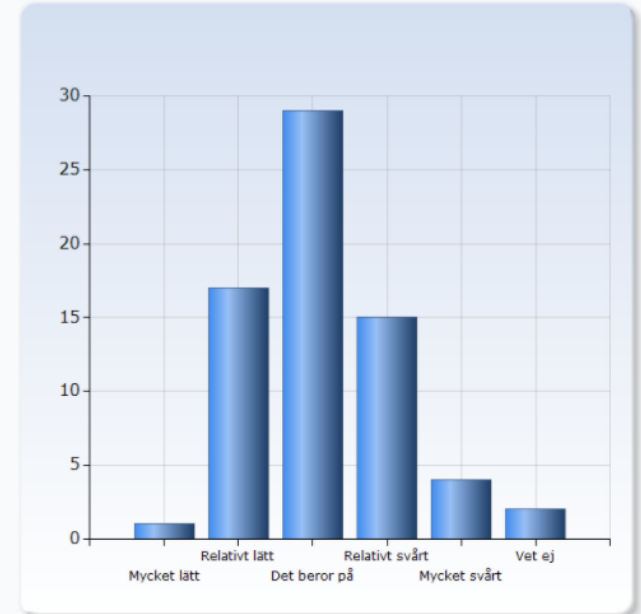
Hur upplever du att arbetet med att identifiera befintligt kulturvärden samt att bedöma deras påverkan på dina ärenden är?	Antal svar
Mycket lätt	4 (3,6%)
Relativt lätt	27 (24,5%)
Det beror på	45 (40,9%)
Relativt svårt	28 (25,5%)
Mycket svårt	4 (3,6%)
Vet ej	2 (1,8%)
Summa	110 (100,0%)



10.

Hur upplever du att arbetet med identifiera befintliga kulturvärden samt att bedöma deras påverkan på dina ärenden är?

Hur upplever du att arbetet med identifiera befintliga kulturvärden samt att bedöma deras påverkan på dina ärenden är?	Antal svar
Mycket lätt	1 (1,5%)
Relativt lätt	17 (25,0%)
Det beror på	29 (42,6%)
Relativt svårt	15 (22,1%)
Mycket svårt	4 (5,9%)
Vet ej	2 (2,9%)
Summa	68 (100,0%)



Endast en liten andel anser det vara en "lätt" uppgift att utföra. Större andel av bygglovshandläggare anser det vara "lätt" än inspektörer. Väldigt många som svarar "beror på".

30 % av bygglovshandläggarna anser det vara svårt/mycket svårt

28 % av byggnadsinspektörerna anser det vara svårt/mycket svårt

Vad påverkar om det är lätt/svårt att identifiera?

Förenklande faktorer

Detaljplanens omfattning och om det finns med i kulturmiljöprogram

Bygglöshandläggare med antikvarisk kompetens

Erfarenhet och intresse för frågorna

Kontakt med länsmuseum

Intern arbetsorganisation - jobbar i "teams" med olika kompetenser

BBR:s allmänna råd och RAÄ-modeller

Interna stöddokument

Tillgång till arkiv

Försvårande faktorer

Brist på kompetens samt styrdokument/utredningar som pekar ut de stora värdena

Vissa delar av staden har många koll på medans det t ex på landsbygden finns byggnader med höga värden som handläggaren inte vet om.

Kulturmiljöprogrammet för generellt

Nyare byggnader från efterkrigstiden är svårare att identifiera som viktiga.

Byggnaderna är redan "förvanskade"

Utan ett aktuellt program är det svårt att som handläggare behöva avgöra en del själv. Detta eftersom antikvarien inte förstår detaljplanebestämmelser eller vissa värden som jag som handläggare kan se i byggnader.

Svagt intresse från nämnden

Dåligt underlag och ska relateras till andra värden och behov

Sammanfattningsvis framgångsfaktorer

Befintligt underlag spelar en avgörande roll för arbetet med att identifiera kulturvärden.

Kunskap och eget intresse hos handläggare men också hos nämnden avgörande.

Goda samarbeten med kulturförvaltning eller annan "remissinstans" där ärenden kan bollas.

Interna riktlinjer kan också vara av stor betydelse för om kulturvärden identifieras och uppmärksammas - ev. även vissa delar av BBR (ålderskriteriet)

MEN

"Det är lätt att identifiera kulturvärden men betydligt svårare att applicera lagstiftningen på dessa. När det kommer till kritan tycks lagstiftningen vara förhållandevis tandlös när en prövning dras till sin spets" - Svar från bygglovshandläggare på enkäten till bygglovsavdelningen

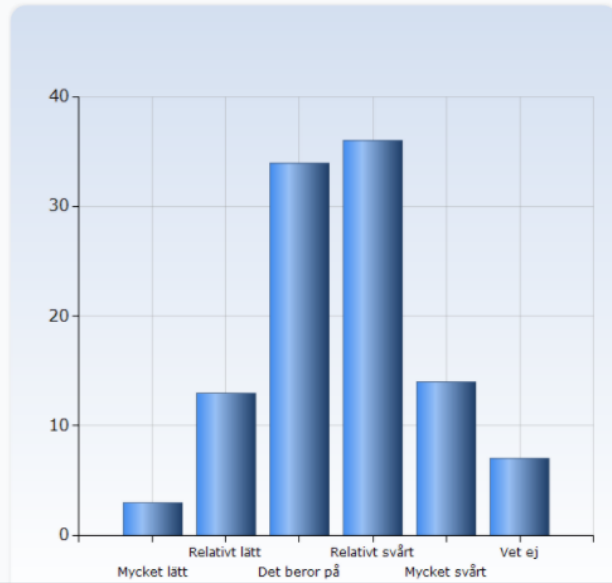
För oss vidare till nästa punkt. Att motivera hänsyn till "befintliga" värden.

Motivera hänsyn till kulturvärden

Bygglov

Hur upplever du det är att ställa krav på varsamhet eller anpassning till stads- och landskapsbilden och neka bygg- och rivningslov med skydd av kulturvärden som grund?

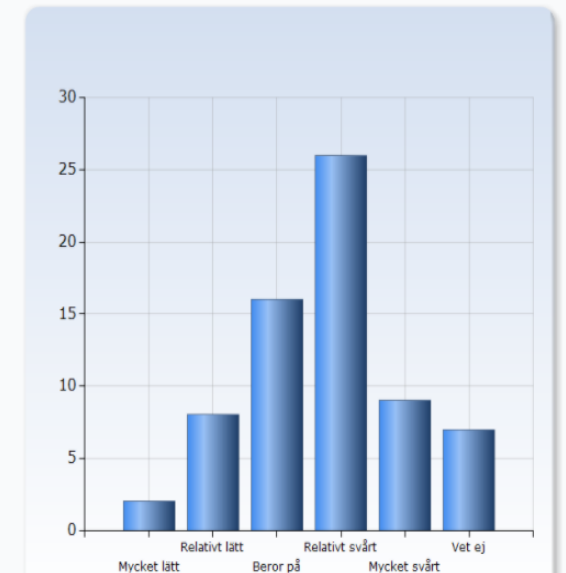
Hur upplever du det är att ställa krav på varsamhet eller anpassning till stads- och landskapsbilden och neka bygg- och rivningslov med skydd av kulturvärden som grund?	Antal svar
Mycket lätt	3 (2,8%)
Relativt lätt	13 (12,1%)
Det beror på	34 (31,8%)
Relativt svårt	36 (33,6%)
Mycket svårt	14 (13,1%)
Vet ej	7 (6,5%)
Summa	107 (100,0%)



Startbesked

14. Hur upplever du att det är att ställa krav på varsamhet och krav på anpassning till stad- och landskapsbilden eller neka start- och slutbesked med skydd av kulturvärden som grund?

Hur upplever du att det är att ställa krav på varsamhet och krav på anpassning till stad- och landskapsbilden eller neka start- och slutbesked med skydd av kulturvärden som grund?	Antal svar
Mycket lätt	2 (2,9%)
Relativt lätt	8 (11,8%)
Beror på	16 (23,5%)
Relativt svårt	26 (38,2%)
Mycket svårt	9 (13,2%)
Vet ej	7 (10,3%)
Summa	68 (100,0%)



Endast en liten andel som anser det vara "lätt" att motivera hänsyn till "byggnadens kulturvärden" i sina ärenden

47 % på bygglov anser det vara relativt svårt eller mycket svårt

51 % på tekniska avdelningen anser det vara relativt svårt eller mycket svårt

Vad påverkar om det är lätt/svårt att motivera hänsyn?

Förenklade faktorer

Stöd i DP och stöd i bevaranderiktlinjer

Politiskt antagna bevarandeprogram och stadsantikvarie. Dvs att det finns stöd från dokumentation och expertis.

"Antikvarisk kompetens är det viktigaste verktyget. Med hjälp av kompetensen kan man nyttja underlagen och argumentera utifrån dem. Att byggnaden är utpekad ger tyngd åt argumentationen och är därför också viktigt. Jag upplever att det spelar mindre roll vilken typ av underlag det är. Bara att byggnaden eller området är utpekad är ett viktigt steg i processen"

Antikvarisk kompetens i kombination med juridisk kompetens - hur man ska motivera hänsyn så att det relaterar till PBL

Tidig dialog med sökanden, gärna innan man hunnit tänka helt färdigt om vad/hur man vill göra.

"Hantverk och material verkan är lätt att se samma som arkitekturstilar. Det är väldigt lätt att ta beslut om dem eftersom det är lätt att urskilja."

Försvårande faktorer

Brist på lagstöd. Svårt att tolka vad som gäller. Eller "Att man inte har något direkt i ryggen för det"

Bristande rättspraxis.

Människor tenderar att behandla det som "tyckande". Ej kvantifierbart. Mjuka värden.

Kräver mycket utförlig motivering Tidspress att forcera fram ett beslut gör att det kan vara svårt att reda ut dessa frågor. De tar lång tid.

Spretigt och ofullständigt underlag samt att denna typ av beslut måste tas av den politiska nämnden som lägger in politiskt tyckande.

Om man hanterar samma ärende i olika skeden så behöver man som handläggare vara tydlig med vad som är av vikt. Och som inspektör så är det svårt att ändra på något som handläggaren beviljat.

Sökandes och nämndspolitikers ointresse/ovilja

"Massivt motstånd från politik och medborgare" Det som är svårt är att vi inte har delegation på avslag. Svårigheten ligger i att motivera för nämnden och få deras förståelse. Det är vanligt att nämnden vänder förvaltningens beslut.

Privat egendom.

"Likabehandlingsprincipen" - svårt att motivera avslag om alla grannar redan fått förvanska

Att på ett pedagogiskt sätt förklara för byggherre och politiker vilka kulturvärdena är och hur de påverkas av åtgärden samt att kulturvärden faktiskt utgör ett värde som är värt att skydda.

Att motivera hänsyn - Sammanfattningsvis

- ▶ Många upplever det som svårt att motivera hänsyn till kulturvärden. Kulturvärden anses vara "mjuka" värden och en bedömningsfråga med ett "stort handlingsutrymme" för beslutsfattaren. Starkt behov av att ha förmåga att kunna konkretisera byggnadens egenskaper och deras värden - men också hur dessa relaterar till PBL:s krav. Rättsfall och annat stöd som ger tyngd till motiveringen av stor betydelse.
- ▶ Göra det "mjuka" värdet hårdare.
- ▶ Rättssociologisk avhandling om LSS - inget problem att ett handlingsutrymme finns, ett sådant nödvändigt vid rättsliga avgöranden. Det är nödvändigt att ta hänsyn till sociala och individuella faktorer i de fall som ska avgöras men av vikt att veta vad som påverkar detta handlingsutrymme, rättssäkerhetsaspekter.
- ▶ Behov av tydligare stöd och en mer enhetlig beslutsmodell när man fattar beslut i de här frågorna? BBR en väg att gå?

Att "hänsynen" får genomslag i beslutet

Av 106 000 ärenden avseende bygg- mark- och rivningslov samt förhandsbesked år 2019 avslogs endast 2151 ärenden. Samma år beviljades 90 228 stycken startbesked medan endast 323 startbesked vägrades. År 2019 överklagades 3556 lov och förhandsbesked till Länsstyrelsen och endast 122 startbesked överklagades. Se Boverket, (2020), *Ärenden om lov, besked och anmälan*.

Delegationsordningen - Avslag som har kulturvärdesbestämmelserna som grund behövs i regel fattas i nämnd. På mindre orter verkar de flesta typer av avslag behöva tas i nämnd.

På större orter måste "bedömningsfrågor" tas i nämnd - en kategori som kulturvärdesfrågor alltid ingår i.

En frustration hos många tjänstepersoner (men inte alla) jag pratat med gällande nämndens inflytande - *"Ser bara till sin egen sandlåda" "Fattar lagstridiga beslut"*

= Vilka som sitter i nämnden kan inverka på hur kulturmiljöfrågorna prioriteras och bedöms. Antal avslag p.g.a. förvanskning etc.

Huruvida argumentationen får genomslag när nämnden fattar beslut påverkas i mångt och mycket av samma faktorer som i tidigare stadiet. Dvs. förekomst av tydligt underlag, fastighetsägarens inställning, utförlig argumentation och motivering där man kan peka på konkreta utpekanden i kulturmiljöprogram eller på annat sätt redogöra för det specifika bevarandevärdet. Ex. Förs ålderskriteriet i BBR fram som en bra punkt att referera till för att politikerna ska få förståelse. Men också förekomst av rättspraxis från högre instans lyfts fram som viktigt.

Även en indirekt påverkan på hur beslut fattas. *"Förtroende för tjänstepersonernas beslut och en balansgång. Om vi blir för strikta tappar nämnden förtroende för oss och vi får inte ta några beslut på delegation längre."*

- Fritt citerat från bygglovschef i en storstad i Götaland.

DISKUSSION

- ▶ Nästa steg: Göra klart alla intervjuer och sedan fortsätta arbeta med att analysera resultaten och skriva klart rapporten
- ▶ Frågor och diskussion



Foto av Jon Flobrant, Unsplash