



Stockholms
universitet

DEN BYGGDA MILJÖNS KULTURVÄRDEN OCH KOMMUNERNA

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



Foto Jessica Pamp, Unsplash



Foto Jon Flobrant Unsplash



Presentationens disposition

1. Vad som hittills gjorts inom studien
2. Kort om några resultat och vad som ska göras.

Vid redogörelse av resultat - Fokus på tillämpningsproblematiken i tre huvudsakliga moment, många andra intressanta resultat finns också.

3. Frågor och diskussion





Vad som hittills har gjorts i studien:

Enkäter

Tre stycken enkäter till tre avdelningar på kommunens "samhällsbyggnadskontor". 328 svar kom in och analys och sammanställning av resultat är igång.

Intervjuer

Med totalt 10 tjänstepersoner: 2 kommunantikvarier, 2 byggnadsinspektörer, 2 bygglovschefer, 2 bygglovshandläggare samt 2 planarkitekter.

Rapport

- Belysa problemområden *tillämpning* av PBL
- 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).



Preliminär innehålls- förteckning rapporten



- Något om teori och metod
- Avsnitt 3.1 redogörelse av resultat
- **Avsnitt 3.2 redogörelse av resultat samt applicering av normmodell**
- **Avsnitt 3.2 fokus för förevarande presentation**



Rapporten innehåll

1. Inledning med bakgrund, teori och metod etc.
2. Rätten, kommunerna och skyddet av den byggda miljöns kulturvärden
3. Resultat empirisk studie
 - 3.1 Enkät- och intervjustudien: Redogörelse av resultat
 - 3.1.1 Tillgång till kunskapsunderlag och antikvarisk kompetens avgörande
 - 3.1.2 Planavdelningen – specifika frågor och potentiella problemområden
 - i) Planavdelningens säkerställande av hänsyn till kulturvärden i områden utan ”utpekade värden”
 - ii) Skydds- och varsamhetsbestämmelser i plan
 - 3.1.3 KUL-sakkunniga
 - 3.1.4 Boverkets byggregler
 - 3.1.5 Den kommunala tillsynen över PBL
 - 3.1.6 Förhållande nämnd och förvaltning
 - 3.1.7 Kommunernas storlek av betydelse för skyddets genomslag i tillämpningen
 - 3.2 Att fatta beslut i om den byggda miljöns kulturvärden - Kommunala tjänstepersoners perspektiv
 - 3.2.1 Förmåga att identifiera kulturvärden
 - 3.2.2 Förmåga att motivera hänsyn till kulturvärden
 - 3.2.3 Genomslag för hänsyn till kulturvärden i kommunernas beslut
4. Avslutande analys och diskussion
5. Sammanfattning och konkreta förslag

Tre huvudsakliga moment av betydelse för kommunernas tillämpning

av PBL:s bestämmelser om kulturvärden (2:6, 7:13 och 7:18) - *Baseras på svaren från byggavdelningen men mycket är gemensamt även för planavdelningen även om frågorna aktualiseras i andra processer.*

1. Identifiera kulturvärden

PÅVERKAS BL.A. AV

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

2. Motivera hänsyn till kulturvärden

PÅVERKAS BL.A. 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 i kommunen

PÅVERKAS BL.A. AV

Intresseavvägningen enligt 2 kap. 1 PBL, delegationsordningen, nämndens inställning, lokala förutsättningar och prioriteringar*, resurser, fastighetsägaren, "likabehandlingsprincipen", mjuka och hårda värden, argumentation i tidigare stadiet, BBR, rättskällor - praxis.

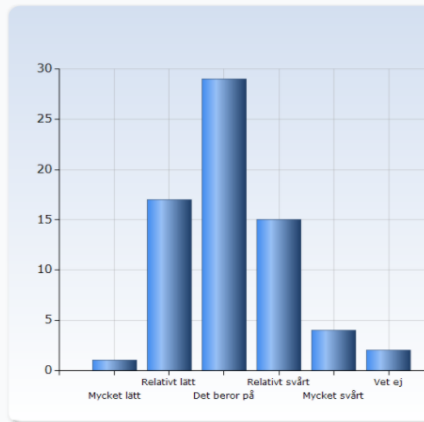
**Ex. har bostadsbrist i kommunen och en ekonomiskt svag bostadsmarknad angetts utgöra faktorer som leder till att kulturvärden som allmänt intresse bortprioriteras. Tjänstepersonerna uttrycker också en uppfattning om att ekonomiska frågor är särskilt prioriterade hos nämnden samt i mindre orter att andra faktorer såsom att upprätthålla goda kontakter med kommuninvånarna samt stora arbetsgivare på orten blir relevanta.*

1. Identifiera kulturvärden

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%)

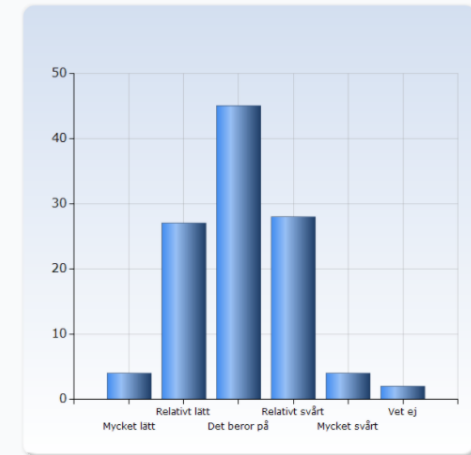
TEKNISKA



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%)

BYGGLOV



Endast en liten andel anser det vara en "lätt" uppgift ~ 27 %

30 % av bygglovshandläggarna anser det vara svårt/mycket svårt

28 % av byggnadsinspektörerna anser det vara svårt/mycket svårt

1. Identifiera kulturvärden

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

Kunskap och eget intresse hos handläggare

Antikvarisk kompetens på arbetsplatsens

Nämndens och fastighetsägarens inställning påverkar.

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)

Tabell efter fritextsvar på enkät till bygglov och tekniska avdelningen

BYGGLOV OCH TEKNISKA AVDELNINGEN	
FÖRENKLANDE FAKTOR	FÖRSVÅRANDE FAKTOR
Kulturmiljöinventeringar	Avsaknad av underlag
Antikvarisk kompetens på arbetsplatsen	Avsaknad av resurser
Riksintressen för KVM och dess underlag	Gamla planer
Stöd från museum	Ingen kompetens
Yrkserfarenhet	Avsaknad av intresse
Lokalkännedom	Fastighetsägarens inställning
Personligt intresse	Ny bebyggelse
Arkitektutbildning	Kulturvärdenas "flexibilitet"
KUL-sakkunniga	Områden redan "förvanskade"
Översiktsplan	Skillnad i arbetssätt
Dialog med sökanden	Utpekanden i förväg saknas
Remissinstans	Ej tillgång till samlad "info"
Handledningar	Tidigare beviljade åtgärder
Tillgång till arkiv	Interiöra värden
Kartsystem	Vilket material som kan krävas in är oklart
BBR	Byggnad ligger i "okänt" område
Utpekande i plan	Diskrepans antikvarie och tjänsteperson
	Svagt intresse från nämnden

2. Motivera hänsyn till kulturvärden

Endast en liten andel som anser det vara "lätt" att motivera hänsyn till "byggnadens kulturvärden" i sina ärenden (~15% båda Avd.)

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

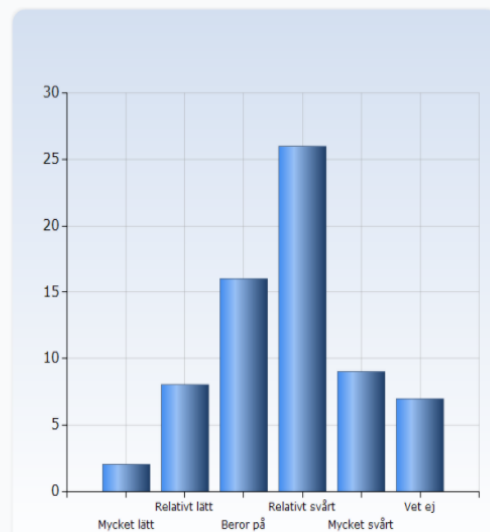
51 % på tekniska avdelningen anser det vara relativt svårt eller mycket svårt

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%)

TEKNISKA

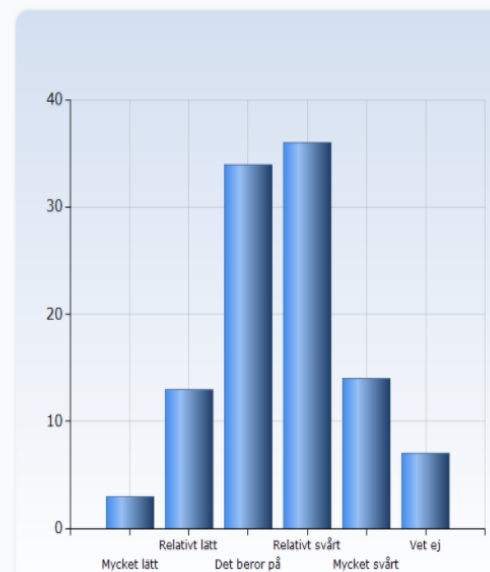


Hur upplever du det är att ställa krav på varsamhet eller anpassning till stads- och landskapsbilden och neka bygg- och rivningslov med skydd av kulturvärden som grund?

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%)

BYGGLOV





2. Motivera hänsyn till kulturvärden

Många upplever det som svårt att motivera hänsyn till kulturvärden.

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.

Behov av tydligare stöd och en mer enhetlig beslutsmodell när beslut fattas? Möjlighet att öka förutsättningarna för hänsyn på en systematisk mer grundläggande nivå? BBR en väg att gå? Öka förutsättningarna för kunskap i kommunerna – hur?

BYGGLOV OCH TEKNISKA AVDELNINGENS FÖRMÅGA ATT MOTIVERA HÄNSYN TILL KULTURVÄRDEN I PBL-ÄRENDEN - BASERAT PÅ ENKÄTENS FRITEXTSVAR

FÖRENKLANDE FAKTOR	FÖRSVÅRANDE FAKTOR
Stöd i planunderlag	Svagt lagstöd
Kulturmiljöinventeringar	Svåra bedömningar
Antikvarisk kompetens	Bristande rättspraxis
Bra kännedom om lagstiftningen	Om bygglov finns svårt att ställa krav i <i>genomförandefas</i>
Juridisk kompetens	Praxis motverkar hänsyn
Lokalkännedom	Motstånd från politikerna
Tidig dialog med fastighetsägaren	Brist på stöd från politiken
Riksintresse för kulturmiljövården	Brist på material som pekar ut byggnadens värden
Stöd från "ledningen" i kulturmiljöfrågor	Sökande oförstående för värdena
Möjlighet att få in sakkunnigutlåtanden	Ekonomiska faktorer
Kontakt med remissinstanser	Hänsyn till kulturvärden i konflikt med andra intressen
Förmåga att pedagogiskt förklara "värden"	Tidsbrist
Rättspraxis finns i liknande ärende	Ovana att arbeta med frågorna
Stöd från andra myndigheter	Okunskap i ämnet
Politiskt intresse för frågorna	Ställningstaganden uppfattas som <i>tyckande</i>
"Kända byggnader och värden", offentligt, centralt	Upplevs som "mjuk fråga"
Stadsarkitektens engagemang och stöd	Oförståelse för kulturvärden
God kännedom om material och utförande	Rädsla att beslut ska upphävas vid överprövning
Om frågan tidigare fått gehör i området	Byggnaden redan genomgått förändringar
	Motstånd från medborgare
	Låg kunskapsnivå hos politiker
	Låg kunskapsnivå hos <i>sökanden</i>
	Avsaknad av stöd från andra myndigheter
	Redan beviljade beslut
	Tekniska krav kan ej uppnås
	Byggnad i dåligt skick



3. Att "hänsynen" får genomslag i beslutet

3 a) Intresseavvägning enligt 2 kap. 1 § PBL - Prövning ska alltid ske med beaktande av enskilda och allmänna intressen

Ska alltid ske - handlingsutrymmet relativt stort. Olika faktorer av betydelse för hur högt det allmänna intresset av kulturvärden skattas - resp. vilken tyngd som ges det enskilda intresset.

- Kunskapsunderlag
- Rättsfall
- Argumentation i tidigare stadie.

= Sådant som på ett tydligt sätt lyfter fram värdet (det allmänna intresset)

- Prövning i efterhand? Proportionalitetsprincipen.
- Likabehandlingsprincipen
- Lokala förutsättningar och prioriteringar
- Mjuka och hårda värden

3. Att "hänsynen" får genomslag

3b) Att "hänsynen" vinner gehör i nämnd:

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 - Endast 122 startbesked överklagades.

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 i princip 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"*

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, rättspraxis, 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.



1. Pågående och fortsatt arbete

Fortsätta sammanställa och analysera resultat för ett mer "framåtriktat" resonemang

2. Tid för ev. frågor och diskussion



Foto Oguzhan Dönmez, Unsplash



Stockholms
universitet

SLUT.

