



Stockholms  
universitet

# KOMMUNERNA OCH DEN BYGGDA MILJÖNS KULTURVÄRDEN

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

Edith Lalander Malmsten doktorand i miljörett, tidigare  
forskningsassistent i REKO.



Foto Jessica Pamp, Unsplash



Foto Jon Flobrant Unsplash

# Presentationens disposition

1. Bakgrund, syfte och studiens material samt var är vi idag?

2. Presentation av resultat.

*Vid redogörelse av resultat - Fokus på tillämpningsproblematiken i tre huvudsakliga moment i den kommunala tillämpningen.*

3. Frågor, reflektioner och diskussion





# Bakgrund och syfte

*Rätten, hållbar energianvändning och bevarande av kulturvärden (REKO)*

## **Bakgrund**

- Empirisk studie
  - Fallstudier
    - PBL
- Tillämpningsproblem på kommunal nivå

## **Rapportens syfte**

- Belysa problemområden i *tillämpningen* 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).



# MATERIAL

## Enkäter

Tre stycken enkäter till tre avdelningar på kommunens ”sambhallsbyggnadskontor”.

Totalt kom 328 svar in och analys och sammanställning av resultat är påbörjat men inte helt klart. Statistisk bearbetning.

## Intervjuer

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



# Mer om informanterna. *Kommunstorlek.*

## Tekniska avdelningarna

1. Hur många invånare har kommunen du arbetar inom?

Hur många invånare har kommunen du arbetar inom?	Antal svar
Mindre än 10.000	15 (22,1%)
Mellan 10.000 och 50.000	38 (55,9%)
Mellan 50.000 och 100.000	7 (10,3%)
Mellan 100.000 och 200.000	5 (7,4%)
Över 200.000	3 (4,4%)
Vet ej	0 (0,0%)
Summa	68 (100,0%)

## Bygglovsavdelningarna

Hur många invånare har kommunen du arbetar inom?	Antal svar
Mindre än 10.000	13 (11,8%)
Mellan 10.000 och 50.000	65 (59,1%)
Mellan 50.000 och 100.000	13 (11,8%)
Mellan 100.000 och 200.000	12 (10,9%)
Över 200.000	7 (6,4%)
Vet ej	0 (0,0%)
Summa	110 (100,0%)

## Planavdelningen

Hur många invånare har kommunen du arbetar inom?	Antal svar
Mindre än 10.000	20 (13,4%)
Mellan 10.000 och 50.000	91 (61,1%)
Mellan 50.000 och 100.000	25 (16,8%)
Mellan 100.000 och 200.000	13 (8,7%)
Över 200.000	0 (0,0%)
Vet ej	0 (0,0%)
Summa	149 (100,0%)



# Mer om informanterna. *Geografisk spridning.*

## Tekniska avdelningen

<b>Var i Sverige arbetar du?</b>	<b>Antal svar</b>
Norrländ	11 (16,4%)
Svealand	18 (26,9%)
Götaland	37 (55,2%)
Vet ej	1 (1,5%)
Summa	67 (100,0%)

## Planavdelningen

<b>Var i Sverige arbetar du?</b>	<b>Antal svar</b>
Norrländ	22 (14,8%)
Svealand	49 (32,9%)
Götaland	78 (52,3%)
Vet ej	0 (0,0%)
Summa	149 (100,0%)

## Bygglovsavdelningen

### 3. Var i Sverige arbetar du?

<b>Var i Sverige arbetar du?</b>	<b>Antal svar</b>
Norrländ	21 (19,1%)
Svealand	36 (32,7%)
Götaland	52 (47,3%)
Vet ej	1 (0,9%)
Summa	110 (100,0%)

## *Specifika ämnesområden som behandlas i rapporten*



### **Planavdelningarna**

- *Hur säkerställs hänsyn till kulturvärden i planprocessen? När vidtas särskilda utredningar?*
- *Skydds- och varsambetsbestämmelser, förutsättningar och hinder*
- *Planrevision med kulturvärden som grund?*

### **Kommunernas tillgång till kulturmiljöunderlag och antikvarisk kompetens, hur används dessa i olika processer?**

### **Kulturvärden i genomförandefasen 10 kap. PBL**

- *Om AFU och KUL-sakkunniga*

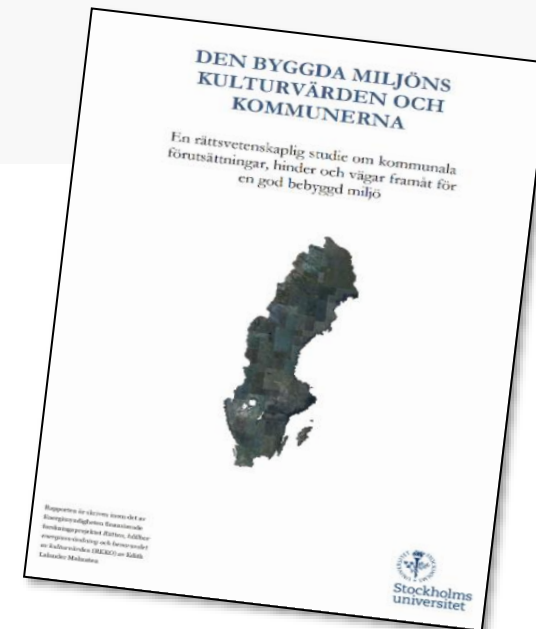
### **Kulturvärden och tillsynsverksamheten (11 kap. PBL)**

- *Förutsättningar för en aktiv tillsynsverksamhet?*
- *Den politiska nämndens betydelse för tillsynen*
- *Särskilda svårigheter kopplade till tillsyn på ”kulturområdet”*
- *Särskilda svårigheter i mindre kommuner?*

### **Boverkets byggregler avseende kulturvärden, nuvarande användning och framtida potential**

Idag fokus på tillämpningsproblematiken i tre steg.

Baseras på enkätsvar och intervjuer från bygglovsavdelningarna samt tekniska avdelningarna på mer övergripande frågor om processen.



## Tre huvudsakliga moment av betydelse för kommunernas tillämpning av PBL:s

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

1. Identifiera kulturvärden



2. Motivera hänsyn till kulturvärden (samt intresseavvägning enligt 2 kap. 1 § PBL)



3. Att "hänsynen" får genomslag när beslut fattas i kommunens "byggnadsnämnd" samt 2 kap. 1 § PBL



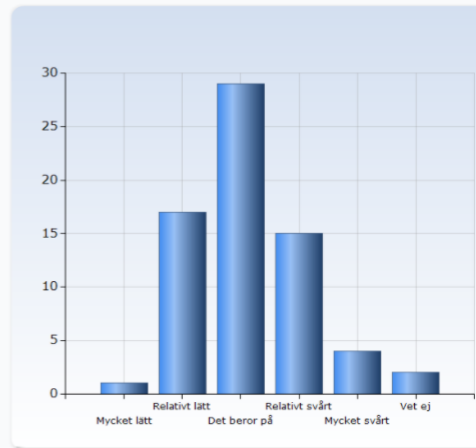
# 1. Identifiera kulturvärden

## 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%)

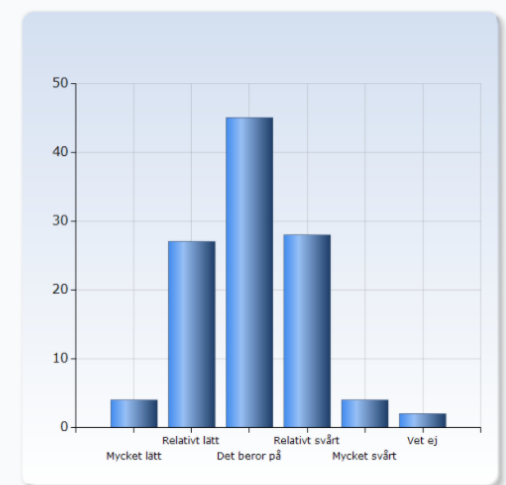
**TEKNISKA**



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 relativt eller mycket "lätt" uppgift ~ 27 %

30 % av bygglovshandläggarna anser det vara svårt/mycket svårt

28 % av byggnadsinspektörerna anser det vara svårt/mycket svårt

Många anser att det beror på. 40,9 % respektive 42,6 %.

## 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. Faktorer som påverkar förmågan att identifiera kulturvärden.

BYGGLOV OCH TEKNISKA AVDELNINGEN	
FÖRENKLANDE FAKTOR	FÖRSVÅRANDE FAKTOR
Kulturmiljöinventeringar	Avsaknad av underlag
Antikvarisk kompetens på arbetsplatsen	Avsaknad av resurser
Riksintressen för KMV och dess underlag	Gamla planer
Stöd från museum	Ingen kompetens
Yrkeseferenhet	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.)

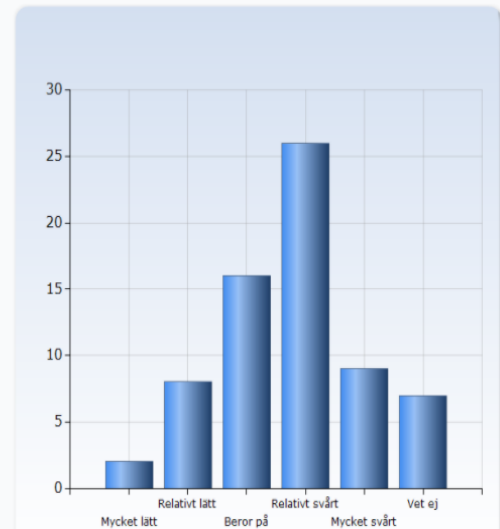
47 % på bygglov anser det vara relativt svårt eller mycket svårt

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

Beror på 31,8 % respektive 23,5 %

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?

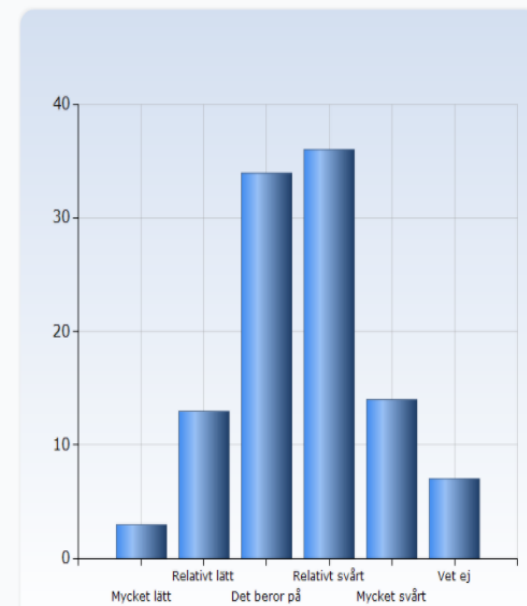
Hur upplever du att det är att ställa krav på varsamhet och krav på anpassning till stad- och landskapsbilden eller neka start- och slutbesked med skydd av kulturvärden som grund?	Antal svar
Mycket lätt	2 (2,9%)
Relativt lätt	8 (11,8%)
Beror på	16 (23,5%)
Relativt svårt	26 (38,2%)
Mycket svårt	9 (13,2%)
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 (dvs. juridisk kompetens).*

*Rättsfall och annat stöd som ger tyngd till motiveringen av stor betydelse.*

≡ Göra det "mjuka" värdet hårdare.

### 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



2b) Att ”hänsynen” får  
genomslag i beslutet

**2b) 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 är av betydelse för hur högt det allmänna intresset av kulturvärden skattas – resp. vilken tyngd som ges det enskilda intresset.*

**Generellt:**

- Kunskapsunderlag
- Rättsfall
- Argumentation i tidigare stadie (för nämndens beslutsfattande).

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

**Specifika problemområden**

- Prövning i efterhand? Proportionalitetsprincipen.
- ”Likabehandlingsprincipen”
- Lokala förutsättningar och prioriteringar (indirekt påverkan vad nämnden prioriterar, bostadsmarknad etc.)



3. Att ”hänsynen” får  
genomslag

### 3. Att ”hänsynen” vinner gehör i nämnd:

**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 ingår i.

**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.**



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.”*

– Bygglovschef i en storstad i Götaland.



## 1. Pågående och fortsatt arbete

Analysera resultat statistiskt och eventuellt vidarearbeta sammanställning för ett ännu mer ”framåtriktat” resonemang.

## 2. Tid för frågor och diskussion



Foto Oguzhan Dönmez, Unsplash





Stockholms  
universitet

**SLUT.**

