

Otillåtna ändringar av byggnadsminnen

Hur byggnadsminnesförändringar utförda utan
tillstånd hanteras av länsstyrelserna

Karin Bogelöv

Uppsats för avläggande av filosofie kandidatexamen i
Kulturvård, Bebyggelseantikvariskt program
15 hp
Institutionen för kulturvård
Göteborgs universitet

2009:24



OTILLÅTNA ÄNDRINGAR AV BYGGNADSMINNEN

Hur byggnadsminnesförändringar utförda utan tillstånd hanteras av
länsstyrelserna

KARIN BOGELÖV

Handledare: Agneta Thornberg Knutsson

Kandidatuppsats, 15 hp
Bebyggelseantikvariskt program
Lå 2008/2009

UNIVERSITY OF GOTHENBURG
Department of Conservation
P.O. Box 130
SE-405 30 Göteborg, Sweden

<http://www.conservation.gu.se>
Fax +46 31 7864703
Tel +46 31 7864700

Program in Integrated Conservation of Built Environments
Graduating thesis, BA/Sc, 2009

By: Karin Bogelöv
Mentor: Agneta Thornberg Knutsson

Transgressions in listed buildings – How unauthorized changes in listed buildings are being handled in county administration.

ABSTRACT

Unauthorized changes in listed buildings and environments occur all around Sweden. The main purpose of this thesis is to examine how these forms of transgressions have been and are being handled in some Swedish county administrations. What do legislation within conservation of heritage express when transgressions occur? How do county administrations interpret and apply legislation to actual situations? What methods do county administrations make use of to prevent unauthorized changes?

16 out of Sweden's 21 county administrations have been studied and used as an empirical basis. This basis has led to a general conclusion of the county administrations experiences and working processes when handling unauthorized changes in listed buildings. How the county administrations respond and react to these changes varies depending of personal interpretation as well as the purpose of the listing and the transgression made. The dialog and communication between counties, owners, managers and users of listed properties are therefore a necessity in the preservation of the values they are considered to represent.

Title in original language: Otillåtna ändringar av byggnadsminnen – Hur byggnadsminnesförändringar utförda utan tillstånd hanteras av länsstyrelserna.

Language of text: Swedish

Number of pages: 52

Keywords: Listed buildings, transgression, county, preservation, legislation, cultural heritage

ISSN 1101-3303

ISRN GU/KUV—09/24—SE

Förord

Ett särskilt tack till alla de antikvarier på respektive länsstyrelse som tålmodigt svarade på mina frågor och därmed bidrog med sina erfarenheter och funderingar. Många tack också till Anette Johansson vid länsstyrelsen i Blekinge län, Ingela Broström vid Gävleborgs länsstyrelse och Britta Roos vid länsstyrelsen i Stockholm för de ärenden jag fått ta del av. Slutligen – ett stort tack också till min handledare Agneta Thornberg Knutsson för bra kommentarer och synpunkter under uppsatsens framväxande.

Karin Bogelöv
Göteborg i maj 2009

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. INLEDNING	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Problemformulering	6
1.3 Syfte	6
1.4 Frågeställningar	6
1.5 Målsättning	7
1.6 Metod, material och källkritik	7
<i>Ärenden</i>	7
<i>Frågelista</i>	8
<i>Litteratur och skriftliga källor</i>	9
1.7 Avgränsning	10
1.8 Teoretisk referensram	10
1.9 Tidigare forskning	11
1.10 Disposition	13
2. VAD LAGSTIFTNING OCH MYNDIGHETER SÄGER OM ÖVERTRÄDELSER	15
2.1 Lagen om skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader	15
2.2 Lagen om byggnadsminnen	15
2.3 Lagen om kulturminnen	16
<i>Paragraf 16-19</i>	17
2.4 Övriga lagar	19
2.5 Miljömål	20
2.6 Länsstyrelserna	21
2.7 Vad innebär skyddsbestämmelser?	21
3. UNDERSÖKNINGEN AV DE TRE ÄRENDENA	22
3.1 Gävleborg	22
<i>Länsrättens dom</i>	23
3.2 Stockholm	24
<i>Länsrättens dom</i>	25
3.3 Blekinge	25
<i>Länsrättens dom</i>	26
3.4 Diskussion om den rättsliga processen	26
4. LÄNSSTYRELSESNAS TILLSYNER ÖVER BYGGNADSMINNEN	27
4.1 "Begreppet tillsyn är det nya mantrat[...]"	27
4.2 Egeninitierade och ärendestyrdas tillsyner	30
4.3 Blanketter och anvisningar	30

4.4	Vårdplaner och uppmätningar	31
4.5	Västra Götalands tillsynsdatas	31
4.6	Kontakten med ägare, förvaltare och brukare	32
4.7	Nätverk, föreningar och årliga träffar	33
5.	LÄNSSTYRELSEARNAS HANTERING AV ÖVERTRÄDELSER	33
5.1	Tydligare formulering av skyddsbestämmelser och lagstiftning	33
5.2	Länsstyrelsernas kommunikation med ägare	35
5.3	Förlorade värden svåra att återställa	36
5.4	Hur överträdelser uppmärksammas av länsstyrelserna	37
5.5	Större och mindre ingrepp	38
5.6	Förekomsten av överträdelser	39
6.	AVSLUTANDE DISKUSSION	42
6.1	Länsstyrelserna upplever straffsatserna som vaga	42
6.2	Överträdelser – ett faktum	43
6.3	Bristfälligt formulerade skyddsbestämmelser	43
6.4	Förståelsen av värden	44
7.	SAMMANFATTNING	45
8.	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	47
8.1	Otryckta källor	47
	<i>Muntliga källor</i>	47
	<i>E-post</i>	47
	<i>Ärenden</i>	48
8.2	Tryckta källor och litteratur	49
	<i>Internetreferenser</i>	50
BILAGOR		
	Bilaga 1: Frågelista	
	Bilaga 2: Tillsynsprotokoll	

1. INLEDNING

1.1 Bakgrund

Rubrikerna och ingresserna är tydliga: "För första gången någonsin i svensk rättshistoria leder ett åtal för brott mot kulturminnen till en fällande dom"¹, "Åtal för brott mot kulturminneslagen i Hedensberg."² Citaten är hämtade från massmedias rapportering av fallet med byggnadsminnet Hedensbergs gård norr om Västerås, där ägarbolaget låtit renovera byggnaden i strid mot dess skyddsbestämmelser och utan att först ansöka om tillstånd från Västmanlands länsstyrelse.

Liknande grövre överträdelser i strid mot byggnadsminnens skyddsbestämmelser utförda utan länsstyrelser tillstånd uppmärksammas då och då utanför den kulturvårdande sektorn. Förekomsten av mer eller mindre grövre överträdelser är dock mycket vanligare än vad medias bild ger intryck av.³

I Sverige finns det över 2000 byggnadsminnesförklarade anläggningar, byggnader och miljöer som i kulturminneslagen, KML, delas upp mellan statligt ägda, ca 260 stycken, samt enskilt ägda byggnadsminnen.⁴ Denna studie fokuserar på enskilda byggnadsminnen eftersom ägare till dessa kan vara såväl privatperson, bolag som kommun, vilket innebär att överblicken över de enskilt ägda byggnadsminnena inte är lika kontrollerad av de statliga myndigheterna.

Byggnadsminnesförklaringar upprättas med syfte att kunna skydda och bevara kulturhistoriskt intressanta bebyggelser och miljöer. Med rättsligt stöd i KML: s tredje kapitel är det Sveriges 21 länsstyrelser som beslutar vad som förklaras som byggnadsminne samt med vilka skyddsbestämmelser dessa ska bevaras för eftervärlden. Det är också länsstyrelserna som beslutar om ändringar av ett byggnadsminne. Överträdelser mot ett byggnadsminnes skyddsbestämmelser får med andra ord förekomma, men då först efter tillstånd från den berörda länsstyrelsen.

Runt om i landet förekommer det dock mer eller mindre grova åtgärder på byggnadsminnen utförda utan tillstånd från länsstyrelse. Fönster byts ut, en pool anläggs, en vägg rivs och andra ingrepp görs vilka förändrar byggnadernas karaktärer och de värden som en gång ansågs värda att skydda genom en byggnadsminnesförklaring. Mörkertalet om hur omfattande denna form av överträdelser är går endast att spekulera kring då landets länsstyrelser ofta inte har någon kontinuerlig överblick över sina byggnadsminnen. I de fall

¹ Fristorp, Mimmi (2009)

² Sveriges Radio (2008)

³ Med begreppen överträdelser, åtgärder och ändringar syftar jag i min studie på tillståndspliktiga förändringar som i strid mot ett byggnadsminnes skyddsbestämmelser utförts utan tillstånd från länsstyrelse. Begreppen är hämtade ur Kulturminneslagens formulering 3 kap. (SFS 1988:950) samt Adlercreutz, Thomas (2001).

⁴ Riksantikvarieämbetet (2009) & SFS 1988:950.

där länsstyrelserna väl uppmärksammas på att otillåtna ingrepp utförs, är skadan ofta redan skedd.

Under mina tre år som bebyggelseantikvarisk student på institutionen för kulturvård vid Göteborgs Universitet har vi genom utbildningen sällan kommit i kontakt med den här formen av problematik. Tolkningen av lagstiftning och andra beslutsgrundande bestämmelser som rör byggnadsminnen är subjektiva och de vägledande direktiven ofta bristfälliga. Förekomsten av överträdelser i strid mot byggnadsminnens skyddsbestämmelser är därför en högst aktuell diskussion att forska om och lyfta fram.

1.2 Problemformulering

Den rättsliga process och andra vägledande direktiv som reglerar länsstyrelsernas arbete i hantering och skydd av byggnadsminnen räcker inte alltid till då utrymmet för subjektiva tolkningar är stort. Åtgärder utförda utan tillstånd och i strid mot byggnadsminnens skyddsbestämmelser är företeelser som visar att dessa tolkningsutrymmen i sin tur kan leda till oönskade förändringar av de värden byggnadsminnena anses representera. Då tydliga riktlinjer och metoder saknas för hur länsstyrelsernas tillsynsarbete över byggnadsminnena bör se ut har länsstyrelsen som ansvarig beslutsfattare många gånger små möjligheter att förhindra fall där överträdelser sker. Studiens problemformulering är därför att undersöka hur några av landets länsstyrelser generellt behandlar överträdelser som utförts utan tillstånd och i strid mot byggnadsminnens skyddsbestämmelser, men också hur länsstyrelserna arbetar för att förebygga förekomsten av överträdelser.

1.3 Syfte

Syftet med studien är att utifrån några av landets länsstyrelser undersöka hur åtgärder som utförts utan länsstyrelsernas tillstånd och i strid mot enskilt ägda byggnadsminnens skyddsbestämmelser generellt hanteras i länsstyrelsernas praktiska arbete, samt även hur länsstyrelserna arbetar för att motverka förekomsten av otillåtna åtgärder.

1.4 Frågeställningar

Studien fokuserar på följande frågeställningar:

- Vad sägs i lagstiftning om överträdelser som utförts utan tillstånd och i strid mot byggnadsminnens skyddsbestämmelser?
- Hur vanligt förekommande anser länsstyrelserna denna form av överträdelser vara?
- Vilka tillvägagångssätt använder sig länsstyrelserna av i arbetet med att motverka förekomsten av överträdelser?

- Hur tolkar och hanterar länsstyrelserna den rättsliga processen kring eventuella överträdelser?

1.5 Målsättning

Målsättningen med studien är att visa vilka medel det idag finns, och hur länsstyrelserna arbetar med att motverka överträdelser utförda utan tillstånd och i strid mot byggnadsminnens skyddsbestämmelser samt lyfta fram vari hantering av processens för- och efterarbete brister. Med några av landets länsstyrelser som exempel ska studien också ge en generell bild av hur vanligt olika överträdelser och brott mot enskilt ägda byggnadsminnen är.

1.6 Metod, material och källkritik

Ärenden

Utgångspunkten för min undersökning baseras på tre ärenden angående överträdelser samt en frågelista om hur antikvarierna på länsstyrelsernas kulturmiljöenheter generellt ser på, men också i praktiken har behandlat, olika åtgärder som utförts i strid mot byggnadsminnens skyddsbestämmelser. Genom förfrågningar via telefon och genom mail har jag bett landets samtliga 21 länsstyrelser om exempel från verkliga fall där överträdelser skett. Av dessa besvarade 10 länsstyrelser mina förfrågningar, varav några hänvisade vidare till kollegor med större insyn i ämnet eller svarade kort att de på grund av stress inte hade tid med någon längre upplysning just då.

Svaret från en antikvarie på Västmanlands länsstyrelse hänvisade mig vidare till att på plats ta del av de omfattande akterna om det aktuella fallet Hedensbergs gård. Eftersom jag tillslut tog del av fem exempel från tre andra länsstyrelser bedömde jag det inte nödvändigt att fördjupa mig i ovan nämnda ärende. Efter kontakt med antikvarier på Västra Götalands länsstyrelse blev jag hänvisad till en nyligen avslutad tillsynsrapport som gjorts över länets byggnadsminnen och som kommit till användning i uppsatsen.

Av de fem ärenden jag sammanlagt fick ta del av var två skickade från Gävleborgs länsstyrelse respektive två från Stockholms länsstyrelse medan det sista ärendet kom från länsstyrelsen i Blekinge län. En intressant iakttagelse är att bland de 10 länsstyrelser som svarade på mina förfrågningar om exempel där överträdelser skett var det således endast tre som kunde ge konkreta ärenden. Ärendena är valda av de antikvarier jag kom i kontakt med på de tre länsstyrelserna men eftersom varje ärende består av ett stort antal handlingar skedde urvalet av relevanta dokument i samråd mellan mig och respektive antikvarie.

För att lättare kunna urskilja eventuella skillnader och likheter i länsstyrelsernas hantering av händelser där överträdelser skett, är de tre ärenden jag tillslut valde att använda i uppsatsen

hämtade från vardera av de tre länsstyrelserna. Exempelen består av olika omfattande handlingar kring grövre åtgärder utförda utan den berörda länsstyrelsens tillstånd, vilket i samtliga tre fall lett till rättsliga processer. Valet av de ärenden som används i studien har därför gjorts efter de ärenden vars handlingar gav mig en så komplett bild som möjligt om hur länsstyrelserna arbetat samt vars rättsliga processer är avslutade.

Varför exemplen behandlar just grövre överträdelser kan bero på att dokumentationen om dessa är större och mer omfattande än dokumentationen om de mindre ingrepp som förekommer runt om i landet. I min uppsats kommer jag endast att använda ärendena som exempel på hur länsstyrelsernas hantering av överträdelser kan se ut, och därför inte beskriva varje ärende i detalj.

De ärenden som används i uppsatsen behandlar länsstyrelsernas och fastighetsägarnas yrkanden samt klaganden om rättelser och förelägganden av berörda byggnader och tomter där olika åtgärder utförts utan tillstånd. I exemplet från Gävleborgs län behandlas en privatbostad där takfönster olovligen uppförts och på vars tomt en pool byggts, en åtgärd som först flera år senare upptäcktes av länsstyrelsen och som blev ämne för debatt i media. I ärendet från Stockholms län berörs ett nyligen avslutat fall om otillåtna och omfattande ombyggnationer och renoveringar av en privatvilla. Blekinge läns exempel behandlar en rättelse av byggnadsminnet Båtsmanskasernen där salen i byggnadens bottenvåning byggts om utan tillstånd.

I uppsatsen definieras de tre ärendena utifrån en kvalitativ forskningsmetod där studier av skeenden och företeelser är i fokus snarare än sökningen efter potentiella orsaker till olika handlingar. Problematiken med denna metod är dock att själva materialinsamlandet tillsammans med analysen av det insamlade materialet är subjektivt och därför påverkas av den individuella forskaren.⁵ Bearbetningen och förståelsen av ärendenas material är baserat på min personliga tolkning vilket har påverkat hur de återges och analyseras i uppsatsen.

Frågelista

Uppsatsens empiriska material har förutom ärenden bestått av en frågelista skickad via mail till kulturmiljöenheterna på de 21 länsstyrelserna med generella frågor om hur länsstyrelserna ställer sig till och behandlar fall där överträdelser sker.⁶

Frågorna behandlar hur många enskilt ägda byggnadsminnen länsstyrelserna har att arbeta med i sina respektive län, hur deras tillvägagångssätt för att få en överblick över byggnadsminnena ser ut, vilka problem eller erfarenheter de upplevt i hanteringen av händelser där överträdelser har skett, hur de blivit uppmärksammade på sådana händelser,

⁵ Merriam, Sharan B. (1994) s 21-22, s 45ff.

⁶ Se bilaga 1.

vilken typ av åtgärder och ingrepp de erfarit samt hur vanligt förekommande länsstyrelserna själva tror att överträdelser är i deras län.

På frågelistan har 14 länsstyrelser svarat skriftligen, varav Stockholms länsstyrelse istället svarade muntligt via telefon. De 14 länsstyrelserna är i geografisk ordning: Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland, Gävleborg, Värmland, Örebro, Uppsala, Södermanland, Jönköping, Gotland, Västra Götaland, Halland, Blekinge samt Skåne. Frågelistan skickades inte till Dalarnas länsstyrelse eftersom deras svar på min första fråga om exempel på ärenden även besvarade frågelistans frågor. Tillsammans med svaret från Dalarnas länsstyrelse räknar jag därför 16 länsstyrelser som mina informanter.

Länsstyrelserna i Västerbotten och Halland har tillsammans med sina svar på frågelistan bifogat de protokoll och anvisningar som används vid deras tillsynsbesök av länens byggnadsminnen. För att visa eventuella skillnader och likheter i hur de är formulerade samt vilka frågor som lyfts fram eller saknas bifogas de uppsatsen.⁷

Frågelistor skickade via internet är problematiskt eftersom det då är svårt att komma med följdfrågor samt att mycket information kan gå förlorad då kommunikationen inte skett ansikte mot ansikte.⁸ Omfattningen på de svar jag fick var beroende av hur mycket tid de antikvariska representanterna på respektive länsstyrelse kunnat avsätta, samt troligen också på hur de enskilda representanterna arbetar.

De antikvariska representanterna på respektive länsstyrelse benämns inte vid namn i min uppsats. Detta eftersom studien fokuserar på de riktlinjer länsstyrelsen som beslutsfattande organ arbetar efter och inte enskilda individers handlingar. Varje enskild länsstyrelse kommer i uppsatsen därför att hänvisas till som en informant eller till namnet på respektive länsstyrelse.

Litteratur och skriftliga källor

Övrigt material jag använt mig av har i huvudsak bestått av internetkällorna Notisums samt Sveriges Riksdags hemsidor där lagar, förordningar och betänkanden rörande byggnadsminnen, egendomsrätt, plan- och byggprocess och skadestånd finns tillgängliga. Att med ovana ögon läsa och förstå innebörden av de olika lagtexterna och hur de tillämpas i praktiken har inte varit någon enkel uppgift. Till hjälp i min tolkning av lagarna har därför den litteratur och de rapporter som använts i studien bl.a. rört olika diskussioner och kommentarer kring kulturminneslagen, byggnadsminnesförklaringen samt länsstyrelsernas tillsynsverksamhet.

I min undersökning kring vilka tillvägagångssätt länsstyrelserna arbetar efter för att kontrollera länens byggnadsminnen har länsstyrelsen i Västra Götalands nyligen färdigställda

⁷ Se bilaga 2.

⁸ Markham, Anette N. (2004) kap 23.

tillsynsrapport där majoriteten av länets byggnadsminnen besiktigats, kommit till användning.⁹

1.7 Avgränsning

Syftet med denna uppsats är att undersöka hur åtgärder utförda utan tillstånd och i strid mot byggnadsminnens skyddsbestämmelser hanteras av länsstyrelserna. Då forskning om lagstiftning rörande byggnadsminnen redan är omfattande berör jag endast denna kortfattat och ger istället ett urval av hänvisningar under rubriken "Tidigare forskning".

Innebörden och definitionerna av begrepp som kulturarv är något jag inte heller berör djupare eller använder mig av då detta inte hör till studiens syfte. Med vetskapen om att byggnadsminnen i många fall anses som del i ett kulturarv begränsar jag mig till att enbart använda begreppet byggnadsminne.

När det gäller studiens tre ärenden har jag endast använt mig av det material antikvarierna på respektive länsstyrelse skickat vilket har påverkat min tolkning av innehållet. Då det är länsstyrelsernas praktiska arbete studien fokuserar på har jag inte tagit kontakt med ägarna till de tre byggnadsminnena även om detta skulle kunna ge en intressant ingång till vidare forskning. Materialen om de tre ärendena har bestått av yttranden och kommentarer utifrån såväl länsstyrelsernas, fastighetsägarnas som länsrätternas perspektiv. Eftersom de överträdelser ärendena behandlar är olika till sin omfattning har exemplen från Blekinge och Gävleborgs län fått en relativt detaljerad beskrivning i uppsatsen jämfört med exemplet från Stockholms län där graden av otillåtna åtgärder varit större och därför återges mer översiktligt.

I hanteringen av otillåtna åtgärder har i många fall såväl kommun som läns museer del i den ärendehantering som uppstår. Som ett led i studiens avgränsning har jag dock valt att fokusera på hur länsstyrelserna arbetar då det är dessa som har beslutsrätt över de enskilt ägda byggnadsminnena.

1.8 Teoretisk referensram

Studier om byggnadsminnens vara eller icke vara har länge varit föremål för debatt bl.a. inom den kulturvårdande sektorn. Begrepp som värden och skydd används flitigt och ger såväl negativa som positiva associationer till frågor rörande värnandet av kulturmiljön. När en byggnad, anläggning eller miljö förklaras som ett byggnadsminne tillförs den samtidigt olika konstruerade värden och ett urval av den historia som byggnadsminnet anses representera.¹⁰ Värdena kan bl.a. formuleras i form av byggnadsminnens skyddsbestämmelser. I studien används begreppen värden och skydd utifrån ovan nämnda

⁹ Björkman, Eva, Herklint, Mats m.fl. (2008)

¹⁰ Krus, Anna (2006)

förhållningssätt och syftar på ett fortsatt resonemang kring hur den rättsliga och praktiska processen kan se ut och tolkas när de värden ett byggnadsminne anses representera förändras av otillåtna åtgärder och överträdelser.

Innebörden och förståelsen av en byggnadsminnesförklaring utifrån ett ägande- och förfoganderättsligt perspektiv är hämtade ur Thomas Adlercreutz och Sverker Janssons teorier om att byggnadsminnen i enskild ägo omfattas av såväl ett nationellt som reglerande tänkande. Samtidigt som rikets intressen tillvaratas inskränks den enskilda ägande- och förfoganderätten då bevarandet och skyddet av en eller flera byggnader, anläggningar eller miljöer enligt lagstiftning inte enbart skall vara beroende av den enskilde ägaren bl.a. då det gäller kostnader för underhåll och vård.¹¹ Nyare lagstiftnings förespråkande om relevansen av dialogen mellan fastighetsägare och länsstyrelse har också använts som bakgrund i uppsatsen då en bristfällig kommunikation ökar risken för otillåtna ändringar.

Utgångspunkten för min studie baseras på påståendet om att åtgärder utförda utan tillstånd och i strid mot byggnadsminnens skyddsbestämmelser är företeelser som förekommer runt om i landet. Detta bevisas inte minst av förändringen och utökningen av de rättsliga påföljder som under flera årtionden funnits reglerade i lagstiftning. De rättsliga påföljderna i dagens gällande KML visar dock stora inbördes skillnader beroende på om överträdelserna sker mot fornminnen eller mot byggnadsminnen då straffsatsen för brott mot fornminnen ofta är strängare. KML skapar därmed en hierarkisk bild av vilka värden olika områden inom kulturmiljön anses representera samtidigt som den speglar de riktningar kulturmiljövårdssektorn arbetar efter.

1.9 Tidigare forskning

Inom det kulturvårdande fältet finns mycket skrivet och debatterat om byggnadsminnen och tolkningen av den bakomliggande lagstiftningen. Traditionen att granska den egna sektorn är dock inte lika lång. Antikvarie Anna Krus utvecklar och identifierar i sin licentiatavhandling *Kulturarv, funktion, ekonomi: Tre perspektiv på byggnader och deras värden* bl.a. hur olika värden kan formuleras för att sedan konstrueras på ett byggnadsminne. Som empirisk utgångspunkt använder sig Krus av Statens Fastighetsverks förvaltande av de statligt ägda byggnadsminnena.¹²

Utvärdering och beskrivning av byggnadsminnesverksamheten behandlar antikvarie Agneta Thornberg Knutsson i sin doktorsavhandling *Byggnadsminnen – principer och praktik. Den offentliga kulturmiljövårdens byggnadsminnesverksamhet. Beskrivning och utvärdering*. Med exempel från några undersökta länsstyrelserns arbete utvärderar författaren hur

¹¹ Janson, Sverker (1974) & Adlercreutz, Thomas (2001)

¹² Krus, Anna (2006)

lagstiftningen bakom den svenska offentliga kulturmiljövårdens byggnadsminnesverksamhet utövas i det praktiska arbetet samt vad i processen som kan förbättras.¹³

Sverker Janson diskuterar i *Kulturvård och samhällsplanering* utifrån sina egna erfarenheter från arbetet vid Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museum, hur kulturminnesvården på olika sätt påverkas av den rådande samhällsplaneringen. Boken skrevs i en tidpunkt då kulturarvsfrågor lyftes fram inom kulturpolitiken och fick en starkare lagstiftning, men kan än idag anses som en relevant källa i debatten kring kulturvårdsfrågor.¹⁴

Frågor om hur myndigheters och professioners agerande påverkar utvecklingen och den praktiska förvaltningen av statliga byggnadsminnen beskriver antikvarien Mia Geijer i sin licentiatavhandling *Ett nationellt kulturarv. Utveckling av en professionell vård och förvaltning av statliga byggnadsminnen*. Här undersöker författaren hur det administrativa system i form av lagar, förordningar, föreskrifter, policydokument och överenskommelser som styr dagens förvaltning och handläggning av de statliga byggnadsminnena, förändras i takt med den kulturvårdande professionens förhållningssätt kring bl.a. urval och vård.¹⁵

Forskning som relaterar till byggnadsminnen även utanför den kulturvårdande sektorn är bl.a. studier kring lagen om egendomsskydd. Karin Åhman har i sin doktorsavhandling i juridik med titeln *Egendomsrätt. Äganderätten enligt artikel 1. Första tilläggsprotokollet till den Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna* fokuserat på skyddet för egendom. Några av de för kulturmiljövården intressanta frågor som tas upp är vilken form av ekonomiska intressen och rättigheter som egentligen skyddas, under vilka förhållanden staten kan ingripa i den enskilda äganderätten samt hur Europadomstolen tolkar begreppet "det allmännas intresse".¹⁶

Thomas Adlercreutz, som tidigare varit verksam som domare och jurist, diskuterar i *Kulturegendomsrätt. Med en kommentar till kulturminneslagen* bl.a. samspelet och konflikterna inom det regelsystem som skall skydda kulturhistoriskt värdefull egendom. I boken beskrivs hur kulturminneslagen innebär olika inskränkningar i ägarens rätt att förfoga över och använda den kulturhistoriskt skyddade egendomen samtidigt som frågor hur kulturminneslagen kan tillämpas i praktiken tas upp.¹⁷

Exempel på forskning kring lagar och förordningar om fastigheter och bygglov är Bengt Bengtssons, professor i civilrätt, *Grundlagen och fastighetsrätten*. Här diskuteras innebörden av den grundlagsreform som 1994 förstärkte äganderätten, och då särskilt för fastigheter. I likhet med Karin Åhmans ovan nämnda avhandling diskuterar Bengt Bengtsson innebörden

¹³ Thornberg Knutsson, Agneta (2007)

¹⁴ Janson, Sverker (1974)

¹⁵ Geijer, Mia (2004)

¹⁶ Åhman, Karin (2000)

¹⁷ Adlercreutz, Thomas (2001)

och tolkningen av begreppet "det allmännas intresse" men även fastighetsrättens tolkning av begreppet "enskilda intressen".¹⁸

De rättskunniga Lars Uno Didón och Bengt Hedman, tidigare verksamma inom det idag nedlagda bostadsdepartementet beskriver i *Att bygga utan lov. Hur samhället ingriper mot olovligt byggande* hur påföljdssystemet för olovligt byggande ser ut samt vilka åtgärder som finns att tillgå för att åstadkomma rättelse.¹⁹

Bland de statliga officiella utredningar som är relevant för ämnet till min uppsats hör bl.a. *K-märkt. Förslag till förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse*, som är ett slutbetänkande av kulturbebyggelseutredningen.²⁰

Magnus Holgersson, länsråd vid Östergötlands länsstyrelse, har på uppdrag av regeringen granskat länsstyrelsernas tillsynsverksamhet samt lämnat förslag på förbättringar vilket redovisas i rapporten *Länsstyrelsernas tillsyn - dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter*.²¹

Riksantikvarieämbetet har efter ett regeringsuppdrag tillsammans med Brottsförebyggande rådet samt berörda institutioner, föreslagit olika insatser i förhindrandet och upptäckterna av brott mot kulturarvet vilket redovisas i rapporten *Brott mot kulturarvet – förebygga, upptäcka och beivra*. Rapporten fokuserar främst på brott mot olika kulturföremål men lyfter samtidigt fram problematiken om hur brotten mot kulturarvet ofta består av en vardagsbrottslighet som sällan uppmärksammas. Oavsett om brotten begås medvetet eller av okunskap och oförsiktighet blir konsekvenserna påtagliga då kulturarven successivt utarmas och människors tolkning och förståelse av historien försvåras.²²

1.10 Disposition

Uppsatsens empiriska analys är uppdelad efter frågelistans frågor och delas in i fem huvudkapitel. I kapitlet *Vad lagstiftning och myndigheter säger om överträdelser* ges en kort historik över den lagstiftning som behandlar enskilt ägda byggnadsminnen samt en närmare beskrivning av dagens gällande kulturminneslag med kommentarer till de paragrafer som reglerar fall där överträdelser har skett. I kapitlet beskrivs också kortfattat vilka andra lagar och bestämmelser som kan vara aktuella vid sådana händelser, samt vilka mål och skyldigheter länsstyrelserna har att arbeta efter i sin roll som beslutsfattande myndighet. I uppsatsens tredje kapitel, *Undersökningen av de tre ärendena* redogörs översiktligt för hur de tre exemplen från Gävleborgs, Stockholms och Blekinges länsstyrelser har behandlats av de tre länsstyrelserna samt hur den rättsliga processen i hur åtgärder som utförts i strid mot

¹⁸ Bengtsson, Bengt (1996)

¹⁹ Didón, Lars Uno & Hedman, Bengt (1977)

²⁰ SOU 2004:94

²¹ Holgersson, Magnus (2008)

²² Riksantikvarieämbetet (2008)

ett byggnadsminnes skyddsbestämmelser kan se ut. I *Länsstyrelsernas tillsyner över byggnadsminnen* diskuteras hur landets länsstyrelser arbetar för att intensifiera överblicken över respektive läns byggnadsminnen och därmed motverka att skyddsbestämmelserna överträds. Uppsatsens femte kapitel, *Länsstyrelsernas hantering av överträdelser* behandlar länsstyrelsernas egna erfarenheter och praktiska arbete kring händelser där överträdelser har skett samt hur deras arbete kan förbättras.

2. VAD LAGSTIFTNING OCH MYNDIGHETER SÄGER OM ÖVERTRÄDELSER

I detta kapitel följer en kortare historik över hur dagens kulturminneslag, som bl.a. reglerar byggnadsminnesverksamheten, formulerats fram till sin nuvarande form samt kommentarer till de paragrafer som rör överträdelser i strid mot byggnadsminnens skyddsbestämmelser. I kapitlet redovisas kort vilka andra lagar och bestämmelser som kan vara aktuella i den här typen av frågor, vilken roll länsstyrelser har i egenskap av beslutsfattande myndighet samt innebörden av de skyddsbestämmelser byggnadsminnen tilldelas i samband med byggnadsminnesbeslut.

2.1 Lagen om skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader

Tanken om att bevara och skydda enskilt ägda byggnader som ansågs kulturhistoriskt värdefulla började formuleras under 1920- tal, men det var först 1942 förslagen antogs som lag i svensk författningssamling, SFS.²³ Då var orsakerna bakom skyddet ofta händelsestyrt och rörde byggnader som hotades av rivning eller förfall. När byggnaderna väl hade säkerställts kunde förutsättningarna för att rädda dem därför innebära flera genomgripande förändringar.

Det var genom denna lag länsstyrelserna, dock inte utan fastighetsägarens och riksantikvariens medgivande, fick rollen att utfärda skyddsbestämmelser för kulturhistoriskt märkliga byggnader med tillhörande parker, trädgårdar eller andra områden.²⁴ I skyddet kunde det bl.a. ingå bestämmelser som att byggnaden inte fick rivas, byggas om eller på annat sätt förändras utan länsstyrelsens och riksantikvariens medgivande. De åtgärder lagen förespråkade mot otillåtna överträdelser var enbart dagsböter samtidigt som byggnadsminnets ägare inte fick åläggas alltför stora kostnader i fråga om underhåll och renovering. Då byggnadsminnesförklaringen i många fall kunde innebära inskränkningar i användandet av byggnaden blev det i och med denna lag viktigt att fastighetsägaren gav sitt medgivande. Ägaren kunde även få viss ersättning av staten om byggnadsminnesförklaringen ansågs som en belastning i kostnader och användning.²⁵

2.2 Lagen om byggnadsminnen

När lagen om byggnadsminnen, BML, formulerades under 1960-talet och så småningom ersatte lagen om skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader, blev det möjligt för länsstyrelserna och riksantikvarien att även utan fastighetsägarens medgivande anta skyddsbestämmelser. Lagtexten poängterar dock att samråd med ägaren måste ske samt att

²³ Adlercreutz, Thomas (2001) s 33-34

²⁴ Riksantikvariens roll sträckte sig vid denna tid över ett bredare område, men utgör idag verksamheten över den statliga myndigheten Riksantikvarieämbetet. Källa: Riksantikvarieämbetet (2009) *Organisation*

²⁵ SFS 1942:354

viss ersättning är möjlig för ägaren om användningen av byggnaden avsevärt försvåras genom skyddsbestämmelserna.²⁶

Av lagens 21 paragrafer behandlar 17-19§ de ansvarsbestämmelser som reglerar straffsatsen för ändringar utförda utan tillstånd. 17§ reglerar att den som river, förstör eller på andra sätt ändrar ett byggnadsminne i strid mot dess skyddsbestämmelser och utan att först ansöka om tillstånd straffas med dagsböter. 18§ behandlar fall med byggnadsminnen som redan har ändrats i strid mot skyddsbestämmelserna. Kan ändringen återställas får länsstyrelsen ålägga ägaren att vidta sådana åtgärder. Beslutet kan kombineras med åläggande om vite.²⁷ I samma paragraf kan även länsstyrelse eller tingsrätt i form av allmän åklagare ansöka om handräckning från annan myndighet för att avbryta pågående förstörelse av ett byggnadsminne, eller vid tillsyn för att se att återställande åtgärder genomförs. 19§ reglerar att berörd myndighet inte får vägras tillträde till ett byggnadsminne vid undersökningar som anses nödvändiga för att lagen skall kunna tillämpas.²⁸

Sammanfattningsvis har straffsatserna för överträdelser i strid mot byggnadsminnens skyddsbestämmelser förtydligats och skärpts något genom BML. Från att i den föregående lagen endast ha bestått av dagsböter har de i BML fått en något skarpare formulering och utökats till att bestå av vite såväl som rättelse om återställande samt fritt tillträde för myndigheter. Att tingsrätt genom BML kunde ansöka om handräckning så att beslut verkligen genomfördes, visade behovet av än tydligare regleringar som bl.a. kom i form av den nu gällande kulturminneslagen.

Det är först år 1976 länsstyrelserna övertar riksantikvariens beslutsrätt i ärendena om byggnadsminnen och deras skyddsbestämmelser.²⁹ Det är också under BML två av de fastigheter uppsatsens ärenden behandlar byggnadsminnesförklarades, närmare bestämt exemplen från Gävleborgs och Stockholms län.

2.3 Lagen om kulturminnen

År 1988 överfördes slutligen reglerna i BML med vissa ändringar till den idag gällande kulturminneslagen, KML, som därmed har blivit den centrala lagen över de enskilt ägda byggnadsminnena. Det är först genom KML en byggnadsminnesförklaring även får omfatta områden utan anknytning till en bestämd byggnad. Dessa områden kan t.ex. bestå av anläggningar, parker och trädgårdar.³⁰

²⁶ SFS 1960:690

²⁷ Vite är ett vanligt förekommande begrepp inom juridisk terminologi och betyder en i förväg bestämd påföljd för överträdelser i form av en viss penningssumma. Källa: *Svenska akademiens ordlista över svenska språket* (1998) s 1024.

²⁸ SFS 1960:690, 17-19 §

²⁹ Adlercreutz, Thomas (2001) s 34

³⁰ SFS 1988:950

Av KML: s sex kapitel är det kapitel tre som rör bestämmelser om enskilt ägda byggnadsminnen, och av kapitlets 21 paragrafer beskriver 16- 19§, hur överträdelse som sker i strid mot byggnadsminnens skyddsbestämmelser får behandlas av länsstyrelse. Det är under denna lag uppsatsens tredje exempel, fastigheten i Blekinges län, förklarades som byggnadsminne. KML: s övriga kapitel reglerar bl.a. bestämmelser över fornminnen, kyrkliga kulturminnen samt in- och utförelse av kulturföremål.

Paragraf 16-19

För att förtydliga innehållet i de fyra paragraferna i KML: s 3 kap. som behandlar fall där åtgärder utförts utan tillstånd kommer de för ämnet relevanta delarna av paragraferna kommenteras i följande avsnitt.³¹

Ansvarsbestämmelser m.m.

16 § Länsstyrelsen får förelägga den som är ansvarig för förvaltningen av ett byggnadsminne att vidta rättelse eller avbryta pågående åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av skyddsbestämmelser och beslut enligt detta kapitel. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

I de fall som avses i första stycket får länsstyrelsen i stället hos kronofogdemyndigheten begära särskild handräckning enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning mot den som ansvarar för förvaltningen av ett byggnadsminne. Lag (2000:265).

Begreppet föreläggande är vanligt återkommande inom juridiska sammanhang och betyder att ålägga eller framlägga något för någon.³² Vid mindre allvarliga brott är föreläggande istället för åtal ett vanligt förfarande vilket innebär att åklagare eller länsstyrelse utan rättegång beslutar om att den misstänkte skall betala böter, föreläggas med vite eller andra påföljder.³³

I 16§ första stycke riktas föreläggandet till den ansvarige av byggnadsminnet att avbryta eller åtgärda förändringar som genomförts i strid mot skyddsbestämmelserna. I beslut grundat enligt denna paragraf kan åläggandet också förenas med vite.

I 16§ andra stycke syftar *särskild handräckning* till lagen om betalningsföreläggande och handräckning, där kronofogdemyndigheten beslutar och verkställer förelägganden bl.a. genom att ålägga förbud eller genom att myndigheten själva vidtar lämpliga åtgärder. Länsstyrelserna har dock rätt att själva komma med förelägganden och behöver därför inte alltid gå via kronofogdemyndigheten.

³¹ Paragraferna i avsnittet är hämtade ur SFS 1988:950, 3 kap. Om ingen annan källa anges är kommentarerna i avsnittet hämtade ur Adlercreutz, Thomas (2001) kap. 4.3

³² *Svenska akademins ordlista över svenska språket* (1998) s 240.

³³ Domstolsverket (2009) *Brott*

För att länsstyrelserna så snabbt som möjligt skall få en rättelse till stånd kan det särskilda handräckningsförfarandet via kronofogdemyndigheten vara effektivare än länsstyrelsernas föreläggande då ett föreläggande inte har någon verkan innan det har vunnit laga kraft. Ett förelagt vite kräver också ett särskilt tillvägagångssätt hos länsrätten innan länsstyrelsen kan ålägga det. Förelägganden verkställda av kronofogdemyndigheten börjar istället gälla omedelbart. Såväl kronofogdemyndighetens som länsstyrelsernas förelägganden kan dock ändras eller senareläggas vid överklaganden till högre rätt.

17§ reglerar hur beslutade förelägganden får behandlas av länsstyrelse som kan välja att skicka beslutet till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel. På så sätt underrättas nya ägare av ett byggnadsminne då de kan ärva ett föreläggande och eventuella löpande viten som följer med byggnadsminnet. Löpande vite innebär att förvaltaren av byggnadsminnet måste betala ett nytt vitesbelopp för varje tidsperiod som vederbörande inte fullföljer föreläggandet. När de åtgärder föreläggandet inneburit har vidtagits eller om ändamålet med föreläggandet på annat sätt förlorat sin betydelse, tas anmärkningen i fastighetsregistrets inskrivningsdel bort.

I **18§** meddelas att den som river, förstör eller på annat sätt ändrar ett byggnadsminne i strid mot dess skyddsbestämmelser döms att betala böter.

När det handlar om en överträdelse som regleras i denna paragraf rubriceras ärendet som ett brottsmål då det är åklagare som för talan och tingsrätt som handlägger frågan. Den som straffrättsligt ansvarar för en överträdelse i enlighet med samma paragraf och samtidigt åläggs att betala vite, kan dock inte åtalas. Detta måste länsstyrelserna ta i betänkande om de anar att ett vitesföreläggande inte kommer att få någon verkan. Det finns även regleringar när det gäller förfarandet av vitesförelägganden där det bl.a. lyfts fram att föreläggandet måste riktas mot en eller flera namngivna fysiska eller juridiska personer. Ett vitesbelopp fastställs alltid per person och inte som en gemensam summa.

I **19§** regleras att länsstyrelsernas beslut fattade enligt 3 kap. i KML överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

I Sverige finns tre typer av domstolar varav de allmänna förvaltningsdomstolarna bestående av länsrätt, kammarrätt och regeringsrätt är den domstol som i enlighet med KML: s 3 kap. 19§ behandlar överklaganden i fall där åtgärder utförda utan tillstånd och i strid mot byggnadsminnets skyddsbestämmelser har skett. De allmänna förvaltningsdomstolarna handlägger främst mål som rör tvister mellan enskilda personer och myndigheter, där t.ex. konflikter mellan länsstyrelse och ägare eller förvaltare av ett byggnadsminne kan bli aktuella ärenden.³⁴

En andra typ av domstol är de allmänna domstolarna där tingsrätt, hovrätt och Högsta domstolen ingår. Tingsrätten behandlar ärenden gällande brottsmål, tvistemål mellan

³⁴ Domstolsverket (2009) *Länsrätt*

enskilda individer samt olika typer av ärenden som t.ex. rör förvaltare.³⁵ Den tredje domstolen är specialdomstolarna som hanterar tvister inom olika specialområden som till exempel Marknadsdomstolen och Arbetsdomstolen.³⁶ Överträdelse som regleras i ovan nämnda paragraf 18 rubriceras som brottsmål och behandlas därför i allmän domstol. I fallet med byggnadsminnet Hedensbergs gård utanför Västerås polisanmäldes ägarbolaget i enlighet med 18§ till just tingsrätt som i januari 2009 dömde ägarbolaget att betala dagsböter. Enligt den media som vid tiden för tingsrättens dom rapporterat om fallet kan beslutet komma att överklagas till hovrätt.³⁷ Såvitt känt är detta ett av mycket få åtal som väckts i tingsrätt för överträdelse av byggnadsminnesregleringarna³⁸ vilket troligen bidragit till uppmärksamheten i media.

I jämförelse med 2 kap. i KML om fornminnen är straffsatserna för otillåtna och tillståndspliktiga förändringar i strid mot byggnadsminnens skyddsbestämmelser relativt låga. För fornminnesbrott av olika slag kan den skyldige enligt 2 kap. dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Har brottet skett med avsikt och betraktas som grovt kan straffet istället bli fängelse i högst fyra år.³⁹

2.4 Övriga lagar

KML är den författningslag som främst behandlar frågor rörande överträdelse i strid mot byggnadsminnens skyddsbestämmelser. Andra lagar som ibland måste tas i beaktande i den här typen av frågor är:

Miljöbalken, MB, som är den centrala miljölagstiftning som skyddar värdefulla natur- och kulturmiljöer. Vid planering av bebyggelse och annan exploatering där risk för miljöfarlig verksamhet eller andra åtgärder i vatten eller under jord, krävs enligt miljöbalken att en s.k. miljökonsekvensbeskrivning görs. Överträdelse som sker i en skyddad trädgård eller i ett byggnadsminnes närmiljö kan därför också gå i strid mot miljöbalkens bestämmelser. Länsstyrelserna och Naturvårdsverket är de centrala beslutsfattarna i ärenden rörande denna lagstiftning.⁴⁰

Plan- och bygglagen, PBL, reglerar användningen av mark- och vattenområden samt hur den byggda miljön skall utvecklas. När större förändringar planeras i kulturmiljöklassade områden måste en detaljplan upprättas eller ändras så att den beskriver vad som är tillåtet eller inte. Kommunerna är ansvariga för dessa frågor liksom bygglovsansökningar. Vid ansökningar om bygglov måste kommunen bl.a. kontrollera att byggnadsminnen inte förvanskas och har därför rättighet att ingripa om en fastighetsägare bryter mot detta.

³⁵ Domstolsverket (2009) *Tingsrätt*

³⁶ *Ibid Domstolarna*

³⁷ Fristorp, Mimmi (2009) & Sveriges Radio (2008) & Affärsvärlden (2009)

³⁸ Jmfr Adlercreutz, Thomas (2001) s 237

³⁹ SFS 1988:950, 2 kap.

⁴⁰ SFS 1998:808

Länsstyrelserna och Boverket har här den centrala statliga rollen och som övergripande expertorgan verkar Riksantikvarieämbetet.⁴¹

Övriga lagar och bestämmelser där kraven på hänsyn till kulturmiljö och dess värden behandlas är bl.a. skogsvårdslagen⁴², väglagen⁴³ samt förordningen om statliga byggnadsminnen.⁴⁴

Ovan nämnda lagar behandlar inte konkret hur händelser där överträdelser som sker i strid mot byggnadsminnens skyddsbestämmelser får hanteras av länsstyrelserna. I sådana frågor är det endast 3 kap. i KML som är aktuellt. KML behöver dock inte ta hänsyn till varken de bestämmelser som regleras i MB eller i PBL utan är helt frikopplad från dessa. Inte heller tillståndsprövningarna i de tre lagarna är samordnade vilket har gett upphov till tvister mellan kommuner och länsstyrelser i bevarandefrågor.⁴⁵

2.4 Miljömål

Bland länsstyrelsernas svar på min frågelista hur deras tillsyn över respektive läns byggnadsminnen ser ut, hänvisar några få till ett av de nationella miljömål riksdagen antog och formulerade under 1999 där kvaliteten på och tillståndet för Sveriges miljö beskrivs inom 16 olika områden. Det område mina informanter i sina svar syftar på är mål 15 med namnet *God bebyggd miljö*⁴⁶ där ett av delmålen behandlar kulturhistoriskt värdefull bebyggelse som senast 2010 bl.a. skall ha ett långsiktigt hållbart förvaltande.

Delmålet nuvarande status belyser svårigheten med att uppnå målet, dels på grund av den bristfälliga kunskap som finns om den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen, dels på grund av det stora tolkningsutrymme det formella skydd som finns för dessa områden ger upphov till. Den indikator som hittills använts för att uppnå delmålet om hållbar förvaltning av den kulturhistoriskt värdefulla miljön är rivningsförbudet. I delmålet påpekas att det idag saknas en grundläggande och konkret bedömning samt metod för hur många, och vilka, byggnader som bör ges ett långsiktigt skydd.⁴⁷

Vad informanterna i sina svar på min frågelista syftar på är hur de genom olika metoder arbetar för att få ett bättre kunskapsunderlag om sina respektive läns byggnadsminnen, och att de genom denna form av tillsyn också kan förhindra förekomsten av överträdelser som sker i strid mot skyddsbestämmelserna.

⁴¹ SFS 1987:10

⁴² SFS 1979:429

⁴³ SFS 1971:948

⁴⁴ Förordning 1988:1229

⁴⁵ Adlercreutz, Thomas (2001) s 249 ff.

⁴⁶ Boverket (2009)

⁴⁷ Ibid. *Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse (2010)*

2.6 Länsstyrelserna

Det är länsstyrelsernas avdelningar för kulturmiljö som ansvarar för frågor rörande kulturmiljövård och däribland också enskilt ägda byggnadsminnen. Till länsstyrelsens uppgifter och ansvar hör tillsynen över länets kulturmiljövård och tillämpningen av 3 kap. KML. Länsstyrelserna beviljar också olika bidrag till vård och underhåll av bl.a. byggnadsminnesförklarade byggnader, anläggningar, parker och trädgårdar samt ger råd och information i frågor rörande kulturmiljö.

Eftersom länsstyrelsen är en myndighet styrs dess verksamhet genom tidsbegränsade instruktioner och regleringsbrev. I instruktionerna definieras myndighetens arbetsuppgifter och ansvarsområde mer övergripande. I regleringsbrevet formuleras årligen länsstyrelsernas uppdrag och mål där också verksamhetens ekonomiska villkor anges. Dessa mål och instruktioner förändras och förnyas kontinuerligt och ger en generell bild av vad kulturmiljövårdens verksamhet fokuserar på.⁴⁸ Exempel på områden länsstyrelserna under senare år har fokuserat på är arbetet med en kontinuerlig tillsyn över länens enskilt ägda byggnadsminnen, bl.a. med hjälp av en s.k. tillsynsplan.

2.7 Vad innebär skyddsbestämmelser?

Oavsett vilket årtal en fastighet, byggnad, park eller trädgård förklarades som byggnadsminne har i samband med beslutet någon form av skyddsbestämmelser formulerats där det anges vad som är skyddat och på vilket sätt. Ofta är dessa bestämmelser relativt lika i sin detaljeringsgrad och tydlighet.

I takt med att kulturmiljösektorns prioriteringar varierat, samt tolkning när det gäller begrepp som värden förändrats genom åren, upplever flera av uppsatsens länsstyrelser att detta kan vara problematiskt i deras arbete med äldre tillkomna byggnadsminnesförklaringar.

Riksantikvarieämbetet, RAÄ, har som central förvaltningsmyndighet det övergripande ansvaret för att mål inom kulturmiljövården uppnås samt verkar som ett expertorgan rörande frågor inom KML. Tillsammans med Statens historiska museer förespråkar RAÄ i en underrättelserapport att målsättningen med en byggnadsminnesförklaring är att:

En byggnadsminnesförklaring skall ses som en förebyggande åtgärd och en klar och entydig information om byggnadens värde och vilka regler som skall gälla för dess förvaltning och vård.⁴⁹

Hur den information och de regler citatet ovan syftar på skall formuleras står dock inte att finna i någon lagstiftning. Paragraferna 2 och 3 i KML: 3 kap. anger att det är länsstyrelsens

⁴⁸ Thornberg Knutsson, Agneta (2007) s 47ff.

⁴⁹ *Byggnadsminnesförklaring. Allmänna råd till 3 kap. lagen om kulturminnen m.m.* (2002) s 6.

ansvarar att skyddsbestämmelserna skrivs och att dessa skall innehålla bestämmelser "[...]på vilket sätt byggnaden skall vårdas och underhållas samt i vilka avseenden den inte får ändras".⁵⁰ I 3§ står det vidare att:

Skyddsbestämmelser skall så långt som möjligt utformas i samförstånd med byggnadens ägare och ägare till kringliggande markområde. Ägaren får inte åläggas mera omfattande skyldigheter än vad som är oundgängligen nödvändigt för att bibehålla byggnadsminnets kulturhistoriska värde. Hänsyn skall tas till byggnadens användning och ägarens skäliga önskemål.⁵¹

De straffsatsen i form av böter, vite, rättelse eller förbud 3 kap. i KML förespråkar när överträdelse mot skyddsbestämmelser sker måste med andra ord vara av den omfattning den eller de skyldiga har möjlighet att hantera.

Anser länsstyrelsen det finnas särskilda skäl kan tillstånd ges till ändringar och åtgärder som utförs i strid mot skyddsbestämmelserna. Ofta är då tillståndet förpliktigt med vissa villkor.⁵² Ett tillståndsbeslut kan inbegripa krav på dokumentation av ändringar, ett godkännande av material som är tänkt att användas, att en antikvarisk kontrollant utses som skall följa ombyggnadsarbetet samt att slutbesiktning ska göras av länsstyrelse. Länsstyrelsen kan också fatta beslut i efterhand av redan utförda åtgärder och därefter ge sitt godkännande eller underkännande av det utförda.⁵³

3. UNDERSÖKNINGEN AV DE TRE ÄRENDENA

Nedan följer en sammanfattande beskrivning av uppsatsens tre ärenden från Blekinges, Gävleborgs samt Stockholms län. Varje beskrivning inleds med en kort historik om respektive fastighet, utdrag ur hur motiveringarna till byggnadsminnesförklaringarna är formulerade och vilka områden skyddsbestämmelserna fokuserar på. Respektive ärende är uppdelat utifrån såväl länsstyrelsernas perspektiv där bl.a. olika beslut och yttranden kortfattat redovisas, samt utifrån de rättsliga perspektiven då alla tre exempel behandlats av länsrätt, dvs. den förvaltningsdomstol som handlägger tvister mellan enskilda och myndigheter.

3.1 Gävleborg

De fem fastigheterna inom kvarteret Springer är Gävles idag enda kvarvarande fiskargårdar som ursprungligen byggdes och beboddes av fiskare. Bostads- och uthusbyggnaderna i kvarteret uppfördes i slutet av 1700-talet och fram till början av 1800-talet. I

⁵⁰ SFS 1988:950, 3 kap. 2§

⁵¹ Ibid. 3§

⁵² Ibid. 14§

⁵³ Länsstyrelsen i Stockholms län (2007) *Beslut*

byggnadsminnesförklaringen lyfts bl.a. deras ursprungliga rumsindelningar, detaljsnickerier och material fram.⁵⁴

Byggnaderna inom kvarteret samt till viss del även omgivande tomtområden byggnadsminnesförklarades år 1987 enligt BML. I skyddsbestämmelserna anger länsstyrelsen bl.a. att byggnaderna till sin exteriör och interiöra rumsindelning inte får ändras utan tillstånd samt att "Tomtmarken skall vårdas på ett sådant sätt att byggnadernas karaktär och utseende inte förändras."⁵⁵

I samband med att ett av de byggnadsminnesförklarade bostadshusen bjöds ut till försäljning under år 2001, uppmärksammade länsstyrelsen genom mäklarannonsen att huset fått nyupptagna takfönster, att trädgården omarbetats samt att en pool anlagts på tomten. Detta utan att någon ansökning om tillstånd hos länsstyrelsen hade skett. Länsstyrelsen begärde därför i ett föreläggande om en förklaring till det skedda från fastighetsägarna samt att ägarna skulle återställa såväl tomtmark som byggnad. Föreläggandet innebar också ett vite på en fast summa samt ett löpande vite på en mindre summa för varje månad därefter som föreläggandet inte hade följts.⁵⁶

Efter länsstyrelsens upptäckt av de utförda åtgärderna förklarar de två säljande fastighetsägarna, båda privatpersoner, i deras skrivelse till länsstyrelsen hur de året innan byggnadsminnesförklaringen utförde nödvändiga avlopps-, vattenlednings- och husgrundarbeten vilket förändrade tomtmarken. I skrivelsen beskriver ägarna hur de under arbetets gång vid olika tillfällen konsulterade antikvarisk expertis vid länets länsmuseum. I samma skrivelse poängterar ägarna samtidigt att poolen som anlades redan år 1989 inte är något nybygge och att ärendet därför borde kunna preskriberas.⁵⁷ Fallet fick vid tiden viss uppmärksamhet i lokala tidningar och annan media där diskussioner och debattinlägg mellan representanter från kulturmiljösektor, allmänhet och andra intressenter förekom flitigt.

På grund av meningsskiljaktigheterna mellan länsstyrelsen och fastighetsägarna valde ägarna att överklaga länsstyrelsens föreläggande om vite samt återställande av tomt vilket innebar att ärendet gick vidare till länsrätt. Länsstyrelsens beslut om att återställa byggnadens tak överklagades dock inte av ägarna.⁵⁸

Länsrättens dom

Länsrätten i sin tur beslutade att poolen skulle rivas inom en viss tidsperiod, annars riskerade ägarna böter. I domen konstaterades också att det enligt 3 kap. i KML inte finns några bestämmelser om preskriptionstid när det gäller länsstyrelsernas möjligheter att bl.a.

⁵⁴ Länsstyrelsen Gävleborg (1987) *Byggnadsminnen*

⁵⁵ Länsstyrelsen Gävleborg (1987) *Byggnadsminnen*

⁵⁶ Ibid (2001) *Skrivelse* & Ibid (2001) *Beslut*

⁵⁷ Ibid (2001) *Förklaring till det "skedda"*

⁵⁸ Ibid (2002) *Yttrande*

utfärda rättelse av ett byggnadsminne, men att preskribering däremot istället kan gälla för föreläggandet av böter.

Ärendet slutar dock inte i och med länsrättens första dom. I fallet med poolen ansökte länsstyrelsen om ett yttrande från RAÄ, som i sin roll som överinseende instans över kulturminnesvården och expertorgan, kan komma med yttranden i liknande ärenden samt även har rätten att överklaga beslut fattade av länsstyrelsen. I sitt yttrande håller RAÄ med om att anläggandet av poolen strider mot byggnadsminnets skyddsbestämmelser, men i motsats till länsstyrelsens beslut anser RAÄ poolen som en reversibel åtgärd och ser det inte som nödvändigt att omedelbart ta bort poolen.

Länsrättens beslut anpassades således slutligen efter RAÄ:s yttrande och domen blev därför att poolen fick vara kvar ytterligare ett par år utan några större underhållsåtgärder och med antagandet av att dess livslängd snart var till ända.⁵⁹

3.2 Stockholm

Lunda villa i Ekerö kommun uppfördes omkring år 1870 som sommarbostad och gavs en arkitektoniskt ovanlig utformning bl.a. med en osymmetrisk grundplan samt två tornutbyggnader. I länsstyrelsens byggnadsminnesförklaring lyfts bostadens välbevarade originalinredning fram med handbroderade sidentapeter på såväl väggar som tak, stuckaturer, snickeridetaljer och grönglaserade rikt detaljerade kakelugnar i nybarockstil.⁶⁰

I samråd med en tidigare ägare byggnadsminnesförklarades det privatägda bostadshuset år 1979 enligt BML. I skyddsbestämmelserna anges bl.a. hur interiör i form av fast inredning och utsmyckning samt vissa rum inte får förändras utan samråd med eller tillstånd från länsstyrelsen.⁶¹

Under en byggnadsminnesdokumentation år 1997 gjord av Stockholms länsmuseum tillsammans med fastighetens nuvarande ägare, framkom det hur ett antal beviljade bygglovsåtgärder inte hade följts i de genomförda byggnadsändringarna. När länsstyrelsen under år 2004 besökte fastigheten uppmärksammades också hur stora såväl interiöra som exteriöra ändringar och ombyggnationer skett i strid mot skyddsbestämmelserna och utan länsstyrelsens tillstånd. Länsstyrelsen beslutade då om rättelser i form av vite samt återställande vilket i sin tur överklagades av fastighetsägaren.⁶²

Den nuvarande ägaren hade vid olika tillfällen ansökt om och fått olika bygglov hos kommunens stadsbyggnadskontor samt under flera år diskuterat eventuella förändringar med länsstyrelsen. I kontakten med ägaren lyfte länsstyrelsen fram skyddet av

⁵⁹ Länsstyrelsen Gävleborg (2002) Mål nr 1122-01 rotel 1. & Ibid (2002) *Yttrande*. Mål nr 1122-01 rotel 1.

⁶⁰ Riksantikvarieämbetet (2009) *Bebyggelseregistret*

⁶¹ Länsstyrelsen i Stockholms län (2004) *Beslut*

⁶² Ibid

byggnadsminnets interiör som en mycket viktig del av skyddsbestämmelserna vilket länsstyrelsen i efterhand tror kan ha försatt andra delar av skyddet i skymundan, och därför också påverkat fastighetsägarens tolkning av skyddsbestämmelserna.

När länsstyrelsen under sitt tillsynsbesök år 2004 upptäckte att flera av de ändringar byggloven gällde istället hade genomförts på andra ställen, ålades ägaren genom särskild handräckning av kronofogdemyndigheten med föreläggande om förbud mot vidare arbeten, rättelse i form av återställningsarbeten samt vite. Eftersom länsstyrelsen valde att låta ärendet gå genom kronofogdemyndigheten kunde besluten genomföras omgående och utan dröjsmål. I föreläggandet ingick också att återställningsarbetena skulle ske under en s.k. kulturhistorisk kontroll av en av länsstyrelsen godkänd kontrollant. Kontrollen innebar bl.a. en fotodokumentation av återställningsarbetena samt en skriftlig rapport med de redovisade resultaten, vilken sedan skulle inlämnas till länsstyrelsen. Kostnaderna för kontrollanten skulle fastighetsägaren stå för.⁶³

Länsrättens dom

Beslutet om förändrings- och återställningsarbetena överklagades till länsrätt av Ekerö kommun, genom byggnadsnämnden, som ansåg att flera av de beviljade byggloven skulle följas. Efter ytterligare överklaganden och yttranden mellan länsstyrelse, byggnadsnämnd samt fastighetsägare beslutade slutligen länsrätten om en kompromiss där bl.a. de åtgärder som kunde återställas också skulle återställas. Detta med hjälp av en antikvarisk konsult som i sin tur fick uppdraget att formulera en s.k. vårdplan för att framtida underhållsarbete av fastigheten lättare skulle kunna utföras utifrån ett kulturhistoriskt perspektiv. Efter länsrättens dom framhåller dock länsstyrelsen att de åtgärder som inte går att återställa är ett problem som fortfarande kvarstår då många av de kulturhistoriska värden byggnaden ansågs representera för alltid är borta.⁶⁴

3.3 Blekinge

Båtsmanskasernen uppfördes år 1847 i Karlskrona med syftet att i två stora logement/salar utformade som örlogsfartygens manskapsskanser, ge nyinryckta båtsmän en uppfattning om livet ombord. Bl.a. blev golven välvda som skeppsdäck. Det är hur "[...]byggnadens ändamål och pedagogiska program avspeglas på ett helt unikt sätt i det sätt varpå byggnaden är konstruerad[...]"⁶⁵ som länsstyrelsen grundar sin byggnadsminnesförklaring.

År 1992, under KML, beslutade länsstyrelsen att skydda Båtsmanskasernen som byggnadsminne. I skyddsbestämmelserna anges att: "Åtgärder får inte vidtas i byggnadens inre som förändrar dess befintliga karaktär. Särskilt högt bevarandevärde har de båda trapphusen och de mellan dessa liggande salarna i bottenvåningen och första

⁶³ Länsstyrelsen i Stockholms län 2009-05-18

⁶⁴ Ibid (2006) *Yttrande*

⁶⁵ Länsstyrelsen Blekinge län (2005) *Pressmeddelande*

ovanvåningen.” I skyddsbestämmelserna framhålls också att byggnaden är en betydelsefull del av världsarvet Örlogsstaden Karlskrona då den vittnar om hur båtsmännen tränades inför livet till sjöss.⁶⁶

I samband med länsstyrelsens tillsyn av Båtsmanskasernen i januari år 2005, framkom att salen i byggnadsminnets bottenvåning byggts om utan tillstånd och i strid mot skyddsbestämmelserna. Skivor med underliggande ribb hade satts upp framför de ursprungliga väggarna och en rumsavskiljande vägg hade avlägsnats i en av salarna. Länsstyrelsen ansåg att dessa ingrepp förändrade och förvanskade byggnadens unika karaktär och beslutade därför att förelägga fastighetsägaren att helt återställa salen i byggnadsminnet samt att betala vite.⁶⁷

Båtsmanskasernen ägs av Karlskrona kommun och sedan år 1995 bedrivs där olika utställnings- och pedagogiska konstverksamheter. I kommunens yttrande om ärendet innebar byggnadsminnets skyddsbestämmelser vissa begränsningar för den pågående verksamheten och att kommunen därför försökt komma med varsamma och demonterbara lösningar. Ett utdrag ur yttrandet förklarar kommunens syn på skyddsbestämmelsernas formuleringar:

Enligt kommunens bedömning är inte ett tillfälligt monterbygge och skärmvägg tillståndspliktiga. Om bygget skall definieras som tillståndspliktigt måste tydligare anvisningar kring byggnadens användning framarbetas alternativt att skyddsföreskrifterna skrivs om.⁶⁸

Länsrättens dom

Karlskrona kommun överklagade således länsstyrelsens beslut och frågan togs upp i länsrätt som gav länsstyrelsen rätt. Skivorna med de bakomliggande ribborna fick därför monteras ner igen och den rumsavskiljande väggen sätts upp.⁶⁹

3.4 Diskussion om den rättsliga processen

Processen i hur åtgärder som utförts i strid mot ett byggnadsminnes skyddsbestämmelser hanteras av länsstyrelserna kan i de tre exemplen ovan sammanfattas som följer:

I alla tre exempel har skyddsbestämmelser formulerats för byggnadsminnena och överträdelser i de tre fallen har alla på olika sätt utförts i strid mot bestämmelserna. I exemplet från Gävleborgs län gällde det takfönster som tagits upp i byggnaden samt tomtförändring, i ärendet från Stockholms län hade bl.a. delar av byggnadsminnets fasta

⁶⁶ Länsstyrelsen Blekinge län (2005) *Pressmeddelande*

⁶⁷ *Ibid* (2005) *Beslut*

⁶⁸ *Ibid*

⁶⁹ *Ibid* (2005) *Yttrande*

interiör förändrats och i exemplet från Blekinge län gällde det nya väggar som satts upp samt en skiljevägg som monterats ner.

När nämnda överträdelse i de tre fallen väl uppmärksammats av respektive länsstyrelser kontaktades fastighetsägarna genom både besök och skriftliga yttranden från länsstyrelserna med möjlighet för ägarna att förklara det skedda. I yttrandena ålades ägarna att följa länsstyrelsernas förelägganden eller överklaga besluten till allmän förvaltningsdomstol. I samtliga tre fall bestod föreläggandena av de rättsliga påföljderna som endast regleras i KML: 3 kap., dvs. rättelse i form av återställande samt vite. I exemplet från Stockholms län valde länsstyrelsen att tillgripa KML: s paragraf om särskild handräddning via kronofogdemyndigheten för att så snabbt som möjligt få till stånd rättelserna om att avbryta samt återställa de pågående arbetena.

I två av exemplen valde byggnadsminnesägarna att överklaga länsstyrelsernas föreläggande men i fallet från Stockholms län var kommunen den part som först stod för överklagan. Att ägaren till ett byggnadsminne är privatperson eller kommun har ingen betydelse i den rättsliga processen då båda kategoriseras som enskilda byggnadsminnesägare.

Då de tre ärendena klassificerades som tvister mellan en enskild ägare och myndighet behandlades överklagandena i allmän förvaltningsdomstol, dvs. länsrätt. Länsrätten lät därefter sända överklagandena, tillsammans med andra handlingar i respektive ärenden, vidare till motparterna som i de här fallen bestod av de tre länsstyrelserna. Inom en bestämd tidsperiod fick länsstyrelserna därefter möjlighet att skriftligen eller muntligen besvara och tala om sina inställningar till de utförda åtgärderna samt beskriva motiveringarna bakom sina beslut. Likaså fick de som överklagat, dvs. byggnadsminnesägarna och kommun möjlighet att beskriva sina inställningar till länsstyrelsernas beslut och skälen bakom sina överklaganden.

När alla yttranden tagits i betänkande och länsrätten begärt in de eventuella kompletteringar eller upplysningar från andra myndigheter samt eventuella bevis som kan ha behövts i utredningen, kom slutligen länsrättens domar vilka meddelades via post till de berörda parterna.⁷⁰ Med förbehåll för en del kompromisser dömde alltså länsrätten i samtliga tre exempel till länsstyrelsernas fördel.

4. LÄNSSTYRELSEARNAS TILLSYNER ÖVER BYGGNADSMINNEN

4.1 "Begreppet tillsyn är det nya mantrat[...]"⁷¹

De 16 länsstyrelser som svarat på min frågelista beskriver alla hur de tillämpar olika metoder i arbetet med att få en överblick över sina byggnadsminnen och därmed också en uppfattning över vad som eventuellt kan ha förändrats utan tillstånd. Metoderna skiljer sig

⁷⁰ Domstolsverket (2009) *Länsrätt*

⁷¹ Länsstyrelsen i Jönköpings län 2009-04-23

inte mycket åt utan består främst av att länsstyrelserna av olika anledningar besöker byggnadsminnena, dvs. utövar tillsyn, samt upprätthåller sin roll som rådgivande instans. I uppsatsens ärende om Båtsmanskasernen i Blekinge län upptäcktes byggnadens förändringar just genom ett av länsstyrelsens tillsynsbesök. Rubrikens citat ovan är hämtat från länsstyrelsen i Jönköpings svar på min frågelista och beskriver det problem många av länsstyrelserna upplever med tillsynsmetoderna då inga extra resurser läggs på att kunna genomföra konsekventa tillsyner.⁷²

I april 2008 gav regeringen i uppdrag till Magnus Holgersson, länsråd vid Östergötlands länsstyrelse, att analysera länsstyrelsernas tillsynsverksamhet då variationerna mellan länen var för stora.⁷³ Bakgrunden till uppdraget var bl.a. de rapporter och betänkanden Riksrevisionsverket författat. Som en del av regeringens kontrollmakt med uppdrag att granska den statliga verksamheten, har Riksrevisionsverket kritiserat länsstyrelsernas tillsynsverksamhet.⁷⁴ Denna kritik gäller dock tillsynsverksamheten över alla områden och fokuserar inte bara på kulturmiljösektorn.

Holgersson menar i sin slutrapport att orsakerna bakom de stora variationerna mellan länsstyrelsernas tillsynsverksamhet är att begreppet tillsyn definieras olika mellan länsstyrelserna då det inte finns några direkta riktlinjer för hur begreppet skall tolkas. Detta visar sig bl.a. i hur tillsynsbesöken redovisas men också hur ofta de genomförs.⁷⁵ Såväl Jönköpings som Stockholms länsstyrelse saknar en tydligare specifikation av vad begreppet tillsyn innebär.⁷⁶

Andra orsaker Holgersson lyfter fram bakom variationerna mellan länen är länsstyrelsernas olika prioriteringar när det gäller dels tillsyn i förhållande till andra verksamheter samt dels tillsynen inom ett område i förhållande till andra områden inom varje län.⁷⁷ Hur omfattande resurser som krävs inom länsstyrelsernas tillsynsverksamhet är till stor del beroende av byggnadsminnesärendena då varje ärende kräver olika mycket resurser. Den stora variationen i var resurserna läggs visar också hur respektive länsstyrelse prioriterar sin byggnadsminnesverksamhet.⁷⁸

Efter att regeringens krav på tillsynsplaner kom har flera av mina informanter beskrivit hur de försöker arbeta efter en sådan plan med målsättningen att hinna besöka ett visst antal byggnadsminnen per år. Tillsynsplanerna ser dock olika ut då varje länsstyrelse formulerar en egen. Majoriteten av informanterna påpekar dock att de hittills inte haft varken tid, personal eller resurser för att kunna uppfylla målen. "På grund av hög arbetsbelastning i kombination med underbemanning, samt att Västerbotten är ett stort län med långa

⁷² Länsstyrelsen i Jönköpings län 2009-04-23

⁷³ Holgersson, Magnus (2008) s 7ff

⁷⁴ Lindstöm, Eva (2006) *Den statliga tillsynen fungerar inte* & Lindstöm, Eva (2006) "Fungerar tillsynen?"

⁷⁵ Holgersson, Magnus (2008) s 7ff

⁷⁶ Länsstyrelsen i Jönköpings län 2009-04-23 & Länsstyrelsen i Stockholms län 2009-05-18

⁷⁷ Holgersson, Magnus (2008) s 7ff

⁷⁸ Thornberg Knutsson, Agneta (2007) s 71

avstånd, hinner vi tyvärr inte göra så många tillsyner per år som vi skulle vilja”⁷⁹, ”Arbetsbördan är sådan att den formella tillsynen blir lidande. Tyvärr”⁸⁰, ”I Skåne bedriver vi i stort sett ingen aktiv tillsyn. Vi har inte tid i förhållande till alla andra arbetsuppgifter vi har.”⁸¹ Länsstyrelsen i Uppsala är ensam bland mina informanter om att nyligen ha genomfört tillsyner över länets samtliga byggnadsminnen.⁸²

Informanternas svar när det gäller bristande resurser är mycket lika och flera pekar på att de tycker det är tråkigt att den här delen i deras arbete ofta blir lidande. Holgersson beskriver i sin rapport hur länsstyrelsernas planerade tillsyner och tillsynsplaner ofta trängs undan av andra uppgifter som till exempel olika tillståndsprövningar och att det därför krävs starkare styrmedel samt tydligare strukturer och processer i de riktlinjer länsstyrelserna har att arbeta efter.⁸³

Antalet byggnadsminnen skiljer sig åt mellan länen vilket påverkar tillsynsverksamheten och de prioriteringar länsstyrelserna väljer att göra. Ett byggnadsminne omfattar ofta flera byggnader vilket gör länsstyrelsernas arbete med att få en överblick över varje läns byggnadsminne än mer komplex. Bland mina informanter är antalet byggnadsminnen i skrivande stund, de statliga ej inräknat:

- Norrbotten	31
- Västerbotten	77
- Västernorrland	65
- Gävleborg	99
- Dalarna	65
- Värmland	67
- Örebro	48
- Uppsala	66
- Stockholm	182
- Södermanland	43
- Jönköping	116
- Gotland	359
- Västra Götaland	225
- Halland	39
- Blekinge	85
- Skåne	182

⁷⁹ Länsstyrelsen Västerbotten 2009-05-04

⁸⁰ Länsstyrelsen Blekinge län 2009-04-28

⁸¹ Länsstyrelsen i Skåne län 2009-04-23

⁸² Länsstyrelsen Uppsala län 2009-05-14

⁸³ Holgersson, Magnus (2008) s 8ff

4.2 Egeninitierade och ärendestyrdade tillsyner

Då flera av informanterna beskriver svårigheten att hinna utföra aktiva tillsynsbesök av länens byggnadsminnen sker det desto fler ärendestyrdade tillsyner vilket innebär att byggnadsminnena besöks i samband med ansökningar om tillstånd till ändring, bidrag till vård och underhåll, eller i fall där otillåtna förändringar har uppmärksammats. Ärendestyrdade tillsyner ger ofta en något skev bild av länens byggnadsminnen eftersom det alltid finns ett mindre antal där ansökningar om ändringar inte förekommer så ofta. Som det län med flest antal byggnadsminnen i landet beskriver Gotlands länsstyrelse svårigheterna i att hinna med någon kontinuerlig tillsyn och att många tillsyner därför sker spontant genom bilfönstret.⁸⁴

Incidenten med den pool som uppfördes på den skyddade tomten i kvarteret Springer, och som länsstyrelsen uppmärksammade genom en mäklarannons först flera år senare är en av orsakerna bakom att Gävleborgs länsstyrelse lyft fram problematiken med ärendestyrdade tillsyner. De har därför som mål att genomföra egeninitierade tillsynsbesök på ett antal byggnadsminnesobjekt varje år. Under år 2008 hann de med fyra byggnadsminnen som inte hade fått besök under de senaste fem åren.⁸⁵ Även Norrbottens länsstyrelse, vars län har färre antal byggnadsminnen än övriga informanter, har under de senaste åren genomfört aktiva besök av fyra till fem byggnadsminnen per år.⁸⁶

Flera av informanterna har ambitionen att besöka och därmed få överblick över byggnadsminnena vid eventuella ägarbyten. Då ges tillfälle att gå igenom de skyddsföreskrifter som finns samt att diskutera skyddets innebörd med de nya ägarna.

Även om samtliga av uppsatsens informanter enligt regeringens beslut har formulerat tillsynsplaner med olika mål är det inte många som hittills har kunnat uppfylla dem. Tillsyner styrda av ärenden är det urval som fortfarande gäller.

4.3 Blanketter och anvisningar

Utöver tillsynsplaner och ärendehanteringar använder sig länsstyrelserna av andra metoder och hjälpmedel i sin överblick över byggnadsminnena. I samband med tillsynsbesöken har såväl Norrbottens som Stockholms länsstyrelse utformat en standardblankett med anvisningar där de jämför om någon förändring har skett i förhållande till ett byggnadsminnes skyddsbestämmelser.⁸⁷

Länsstyrelsen i Gävleborg beskriver sin blankett som enkelt formulerad och fungerande som en checklista där bedömning av skador och olika åtgärdsbehov bockas av.⁸⁸ Västerbottens länsstyrelse har också formulerat en checklista vars resultat de efter besöket av

⁸⁴ Länsstyrelsen Gotlands län 2009-04-22

⁸⁵ Länsstyrelsen Gävleborg 2009-04-20

⁸⁶ Länsstyrelsen i Norrbottens län 2009-04-20

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Länsstyrelsen Gävleborg 2009-04-20

byggnadsminnet sammanställer till en tillsynsrapport.⁸⁹ Länsstyrelsen i Skåne använder sig av ett tillsynsformulär i de fall där en aktiv tillsyn brukar genomföras.⁹⁰ Gotlands länsstyrelse har formulerat en enkel mall med punkter att följa men för inte någon kontinuerligt sammanställande rapport även om det föreslagits inom länsstyrelsen.⁹¹

I län där större områden har byggnadsminnesförklarats och där ofta flera olika fastighetsägare är involverade, som t.ex. Skellefteå kyrkstad i Västerbotten, har Västerbottens länsstyrelse försökt underlätta kontrollen genom att utarbeta en skrift med riktlinjer och bestämmelser för underhåll och vård. Till andra byggnadsminnesägare har samma länsstyrelse skrivit en folder om vad ägare och förvaltare ska tänka på innan ändringar görs.⁹²

4.4 Vårdplaner och uppmätningar

Södermanlands länsstyrelse startade för några år sedan ett projekt med ambitionen att mäta upp flera av länets byggnadsminnen för att därigenom komplettera kunskapsunderlagen om vilka skador och åtgärder som behövde vidtas. På grund av ekonomiska förhinder kunde projektet inte genomföras. Samma länsstyrelse arbetar därför numera med att formulera vårdplaner till länets alla byggnadsminnen för att därigenom utöka de underlag som redan finns.⁹³

Vårdplaner kan tillsammans med byggnadsminnenas skyddsbestämmelser formuleras för att ge instruktioner om hur byggnadsminnenas kulturhistoriska värden tillvaratas genom t.ex. underhållsarbeten och användning. Bland uppsatsens informanter är det endast Södermanlands länsstyrelse som uttryckligen arbetar med vårdplaner vilket dock inte behöver betyda att övriga länsstyrelser inte använder sig av denna metod.

4.5 Västra Götalands tillsynsdatabas

Som ett led i miljömålet *En god bebyggd miljö* samt i länsstyrelsernas uppdrag att utöva en ökande tillsyn över de enskilt ägda byggnadsminnena, startade Västra Götalands länsstyrelse under år 2008 projektet *Tillgängliga byggnadsminnen i Västra Götalands län*. Projektet syftade till att ge länsstyrelsen en uppfattning om förutsättningen för varje byggnadsminne genom dess användning samt hur deras skyddsbestämmelser efterlevdes och fungerade i praktiken. Syftet med projektet var också att lyfta fram varje byggnadsminnes kulturhistoriska värde hos såväl allmänhet som fastighetsägare och förvaltare och

⁸⁹ Länsstyrelsen Västerbotten 2009-05-04

⁹⁰ Länsstyrelsen i Skåne län 2009-04-23

⁹¹ Länsstyrelsen Gotlands län 2009-04-22

⁹² Länsstyrelsen Västerbotten 2009-05-04

⁹³ Länsstyrelsen Södermanlands län 2009-04-28

finansierades med hjälp av medel bl.a. från Statens Kulturråd, RAÄ och till viss del även Miljömålsrådet.

Projektet genomfördes främst med hjälp av tillsynsbesök tillsammans med ägare och förvaltare där 219 av länets 225 byggnadsminnen ingick. En genomgång gjordes också av byggnadsminnesbesluten och den övriga dokumentation som fanns om varje byggnadsminne.

I arbetet med att få en överblick över projektets undersökta byggnadsminnen och samla all dokumentation om varje byggnadsminne, skapade länsstyrelsen en tillsynsdatas bas med information om fastighetsuppgifter, ägare och den dokumentation länsstyrelsen själva samlat in tillgänglig. Databasen skapades också för att verka som ett komplement till dels RAÄ:s bebyggelseregister och dels länsstyrelsernas gemensamma och interna geografiska informationssystem kallat OGIS.⁹⁴

Jönköpings länsstyrelse har genom kontakt med länsstyrelsen i Västra Götaland fått tillgång till deras tillsynsdatas bas och utifrån den upprättat en egen databas över Jönköpings läns byggnadsminnen med den positiva ambitionen att göra några tillsynsbesök per år. Men "mer eller mindre genomtänkta planer och teorier är en sak – verkligheten visar sig väldigt ofta vara en helt annan."⁹⁵

4.6 Kontakten med ägare, förvaltare och brukare

En kontinuerlig kontakt med byggnadsminnenas ägare, förvaltare och brukare framhåller majoriteten av länsstyrelserna som en mycket viktig del i att inte otillåtna förändringar sker och att det värde byggnadsminnet anses representera inte förvanskas. Samtidigt poängterar länsstyrelserna att kontakten mellan länsstyrelsen som tillsyns- och beslutsfattande myndighet och den enskilda ägaren kan vara känslig. Gävleborgs länsstyrelse menar: "Hos oss brukar vi vilja likna tillsynsbesöken vid ett utvecklingssamtal, snarare än att framhålla granskningsaspekten."⁹⁶ Då det fortsatta värnandet av de värden byggnadsminnena anses representera tillsammans med byggnadsminnenas användning är beroende av ägarnas medvetenhet om skyddsbestämmelsernas innebörd och välvilja att bestämmelserna respekteras, vill länsstyrelserna upprätthålla en så god kontakt med ägarna som möjligt.

I uppsatsens ärende om Lunda villa i Stockholms län har såväl fastighetsägare, länsstyrelse, byggnadsnämnd som andra inblandade parter haft kontinuerlig kontakt med varandra för att slutligen komma fram till någon form av lösning. I fall där fastighetsägaren till ett byggnadsminne inte är intresserad av denna kontinuerliga kontakt kan länsstyrelse få stora svårigheter i sitt ansvar över att skyddsbestämmelserna respekteras och byggnadsminnenas värden bibehålls.

⁹⁴ Björkman, Eva & Herklint, Mats m.fl. (2008)

⁹⁵ Länsstyrelsen i Jönköpings län 2009-04-23

⁹⁶ Länsstyrelsen Gävleborg 2009-04-20

4.7 Nätverk, föreningar och årliga träffar

Som ett led i processen att förhindra otillåtna förändringar i byggnadsminnen har två av uppsatsens länsstyrelser bildat ett nätverk mellan länsstyrelse och byggnadsminnenas ägare, förvaltare samt brukare. Genom årliga träffar och andra sätt att upprätthålla kontakten till byggnadsminnenas intressenter värnar länsstyrelserna om att kommunikationen till dessa är så bra som möjligt. Nätverken ger länsstyrelserna möjlighet att träffa ägare, förvaltare och brukare för att där diskutera eventuella frågor och de framtida planer som finns för byggnadsminnena. De två länsstyrelser som i sina svar på frågelistan förespråkar denna metod är Värmland⁹⁷ och Halland som båda årligen arrangerar träffar vilket gynnar en regelbunden kontakt. I Hallands län finns det också en förening för fastighetsägarna till byggnadsminnen.⁹⁸ Såväl Norrbottens som Södermanlands länsstyrelser har som mål att så snart som möjligt också upprätta nätverk för de ägare, förvaltare och brukare som är intresserade.⁹⁹

5. LÄNSSTYRELSEARNAS HANTERING AV ÖVERTRÄDELSER

Vilka brister eller problem har informanterna generellt upplevt vid hanteringen av åtgärder som utförts utan tillstånd? Att döma av svaren på frågelistan tillsammans med uppsatsens tre undersökta ärenden har flera svårigheter kunnat urskiljas. Majoriteten av länsstyrelserna hänvisar till bristande resurser, däribland anslagsresurser dvs. länsstyrelsernas egna pengar, vilket bidrar till svårigheter i deras möjligheter att hålla sig uppdaterade om varje enskilt byggnadsminne. Den statligt styrda bidragsförordning länsstyrelserna har att arbeta efter får endast användas i bidragsärenden och inte till länsstyrelsernas egna kunskapsunderlag.¹⁰⁰

5.1 Tydligare formulering av skyddsbestämmelser och lagstiftning

Skånes länsstyrelse beskriver i citatet "Det skulle dock kunna bli betydligt mycket bättre med tydligare byggnadsminnesbeslut[...]"¹⁰¹ en av de svårigheter jag har kunnat urskilja i länsstyrelsernas hantering av otillåtna överträdelser, nämligen oklart formulerade skyddsbestämmelser och lagstiftning, men också bristande dokumentation om vissa byggnadsminnen.

Majoriteten av informanterna pekar på att skyddsbestämmelserna för de byggnadsminnesförklaringar som tillkom under BML, dvs. från 1960-tal och fram till KML: s etablering i slutet av 1980-talet, ofta är otydligt formulerade och lämnar stort utrymme för tolkning eller att byggnadsminnesförklaringarna saknar viss dokumentation. Skånes

⁹⁷ Länsstyrelsen Värmland 2009-04-21

⁹⁸ Länsstyrelsen Hallands län 2009-04-27

⁹⁹ Länsstyrelsen i Norrbottens län 2009-04-20 & Länsstyrelsen Södermanlands län 2009-04-28

¹⁰⁰ Länsstyrelsen Södermanlands län 2009-04-28

¹⁰¹ Länsstyrelsen i Skåne län 2009-04-23

länsstyrelse menar att det i många såväl äldre som nyare byggnadsminnesförklaringar saknas motiveringar till vari det kulturhistoriska värdet ligger.¹⁰²

Gävleborgs länsstyrelse upplever att de otydliga formuleringarna särskilt märks när det gäller skyddsbestämmelserna för vården av skyddsområden, samt ofta vid skyddet av interiörer.¹⁰³ Om det var otydliga skyddsbestämmelser som bidrog till att den tidigare nämnda poolen uppfördes i kvarteret Springer står dock inte att finna i det material jag fick ta del av om fallet. Skånes länsstyrelse menar vidare att ett av skälen till att överträdelser sker i många fall beror på dåligt underbyggda byggnadsminnesförklaringar och skyddsbestämmelser.¹⁰⁴ Det bristfälliga kunskapsunderlaget kan vid rättelsebeslut leda till svårigheter för länsstyrelserna att bedöma till vilket utförande den förändrade delen av byggnadsminnet skall återställas. I sådana fall måste länsstyrelsen därför ofta släppa ärendet.¹⁰⁵

Dalarnas länsstyrelse poängterar hur förändringen i de antikvariska myndigheternas inställning till bevarandefrågor speglas i de samtida byggnadsminnesförklaringarna. En åtgärd som godkändes under BML skulle kanske inte passera idag.¹⁰⁶

Oavsett hur tydligt nyare skyddsbestämmelser formuleras är det många av informanterna som anser att ett visst mått av tolkning ändå alltid blir nödvändig. "Och jag vågar personligen påstå, att det även i de mer specificerade byggnadsminnesförklaringar som skrivits i dag finns utrymme för tolkningar och mänskligt godtycke- på gott och ont!"¹⁰⁷

Länsstyrelsen i Västra Götaland menar att det är gränsdragningen mellan det underhåll som inte kräver något tillstånd och de mer omfattande åtgärderna där i många fall felaktiga material används, som brukar bli problematiskt för länsstyrelsen att hantera.¹⁰⁸ Kanske kan tydligare skyddsbestämmelser och byggnadsminnesförklaringar underlätta hanteringen även i sådana fall.

Sammanfattningsvis upplever flera av informanterna svårigheter att utifrån skyddsbestämmelsernas formuleringar bedöma vad som anses som en överträdelse och hur de sedan hanterar sådana händelser. Utöver ett bristfälligt dokumenterat underlag är det, enligt informanterna, ofta svårt att avgöra huruvida den otillåtna åtgärden är utförd före eller efter byggnadsminnesförklaringen.

¹⁰² Länsstyrelsen i Skåne län 2009-04-23

¹⁰³ Länsstyrelsen Gävleborg 2009-04-20

¹⁰⁴ Länsstyrelsen i Skåne län 2009-04-23

¹⁰⁵ Länsstyrelsen Södermanlands län 2009-04-28

¹⁰⁶ Länsstyrelsen Dalarnas län 2009-05-02

¹⁰⁷ Länsstyrelsen i Jönköpings län 2009-04-23

¹⁰⁸ Länsstyrelsen Västra Götalands län 2009-05-08

5.2 Länsstyrelsernas kommunikation med ägare

Länsstyrelsernas kommunikation med fastighetsägare, förvaltare och brukare till ett byggnadsminne är ytterligare en av de svårigheter som kan urskiljas utifrån uppsatsens empiriska material. Länsstyrelsen i Gävleborgs erfarenheter kring frågan syftar på att balansgången är svår:

[...]mellan att vara tydlig med att det inte är acceptabelt att byggnadsminnen ändras utan tillstånd, och samtidigt försöka upprätthålla en god relation med ägaren för att inte den framtida hanteringen av byggnadsminnet ska försvåras. Det kan som sagt handla om att inte kräva återställande in absurdum, utan hitta en rimlig nivå, samtidigt som man inte får ge signaler om att en ägare i slutändan kan få acceptans för större förändringar om han/hon inte frågar först.¹⁰⁹

Det är med andra ord inte bara länsstyrelserna som ibland har svårt att tolka vad skyddsbestämmelserna innebär och vilka områden de innefattar, utan även byggnadsminnenas ägare, förvaltare och brukare. Gävleborgs länsstyrelse menar vidare:

Generellt är att det oftast är svårt för fastighetsägarna att förstå att åtgärder inom skyddsområdet kan stå i strid mot skyddsföreskrifterna. Ägarna är vanligtvis väldigt fokuserade på att skyddet gäller byggnaderna, och många gånger också att det gäller större åtgärder.¹¹⁰

Detta verkar vara fallet med uppsatsens ärende om den pool i kvarteret Springer som anlades två år efter att byggnaden och dess omgivande tomt byggnadsminnesförklarades. I skyddsbestämmelserna står att varken tomtens karaktär eller utseende får förvanskas, men någon närmare förklaring till vad som utmärker denna karaktär finns däremot inte utskrivet. Hur skyddsbestämmelser tolkas beror i hög grad på vem som tolkar samt anledningen till tolkningen.

Stockholms länsstyrelse upplever att såväl länsstyrelsernas som fastighetsägarnas tolkningar av skyddsbestämmelserna framför allt blir synliga i gränsdragningen mellan underhållsarbeten och tillståndspliktiga åtgärder.¹¹¹ I likhet med Stockholms länsstyrelse tror majoriteten av informanterna att otillåtna överträdelser sker på grund av okunskap från fastighetsägare och förvaltare om vilka åtgärder som är tillståndspliktiga eller inte och att en kontinuerlig kommunikation med länsstyrelse därför är nödvändig för att värna om de värden byggnadsminnena anses representera.

¹⁰⁹ Länsstyrelsen Gävleborg 2009-04-20

¹¹⁰ Ibid

¹¹¹ Länsstyrelsen i Stockholms län 2009-05-18

5.3 Förlorade värden är svåra att återställa

En svårighet flera av informanterna upplever när överträdelser väl upptäckts är att få den berörda fastighetsägaren och förvaltaren att åtgärda det felaktiga. Här menar Norrbottens länsstyrelse att lagstiftningen, då främst 3§ och 15§ i KML: 3 kap., utgör en begränsning eftersom länsstyrelser inte kan ålägga fastighetsägaren alltför stora uppgifter eller kostnader för återställandet av otillåtna åtgärder.¹¹²

Uppsatsens ärende om Lunda villa är ett exempel där många av de förändringar som utförts i strid mot skyddsbestämmelserna inte har kunnat åtgärdas. Även om det inte framkommer i just den dokumentation jag fick ta del av har troligen paragraferna i KML: s 3 kap. om att fastighetsägaren inte får åläggas alltför stora kostnader tagits hänsyn till i de beslut som fattats om byggnaden.

Dalarnas länsstyrelse poängterar att åtgärder utförda utan tillstånd inte alltid negativt påverkar byggnadsminnets kulturhistoriska värde. Tillstånd till ändringarna kan sökas hos länsstyrelsen i efterhand och godkännas utan att någon rättelse behöver vidtas. Dalarnas länsstyrelse menar vidare att också återställningsarbeten kan ske utan tillstånd med bra eller mindre bra resultat. Även om en ändring blir tillåten av länsstyrelse behöver det inte alltid betyda att den är densamma som det önskvärda. Detta, menar Dalarnas länsstyrelse, är snarare en fråga om ekonomiska kostnader än bristande känsla för byggnadsminnets värden. Dalarnas länsstyrelse lyfter också fram problematiken om hur mycket ett byggnadsminne egentligen får kosta då fastighetsägaren enligt KML: 3 kap. inte får åläggas alltför stora utgifter.¹¹³

När väl överträdelser har skett menar såväl Värmlands som Gotlands och Västerbottens länsstyrelser att det är svårt att återställa de kulturhistoriska värden som anses gått förlorade i och med överträdelserna. Värmlands länsstyrelse menar vidare att den efterföljande processen om olika rättelsebeslut ofta är mycket arbetskrävande vilket i sin tur kan skapa irritation från ägaren till det berörda byggnadsminnet.¹¹⁴

I uppsatsens exempel om Båtsmanskasernen har enligt länsrättens dom de åtgärder byggnadsminnets ägare låtit göra inte orsakat några bestående förändringar i den interiöra karaktär byggnadsminnets skyddsbestämmelser framhåller som bevarandevärd. De väggar som sattes upp kunde därför, efter länsrättens beslut, tas bort igen och den nedmonterade skiljeväggen återställas.¹¹⁵

Flera länsstyrelser beskriver hur de i många fall har svårt att ta reda på när en otillåten åtgärd genomfördes samt bevisa vem som var ansvarig för det skedd. Enligt 16§ 3 kap. i KML är det av stor vikt att länsstyrelse, i fall om föreläggande, riktar sitt beslut mot en eller

¹¹² Länsstyrelsen i Norrbottens län 2009-04-20

¹¹³ Länsstyrelsen Dalarnas län 2009-05-02

¹¹⁴ Länsstyrelsen Värmland 2009-04-21

¹¹⁵ Länsstyrelsen Blekinge län 2009-04-28

flera namngivna fysiska eller juridiska personer.¹¹⁶ Då informanterna ofta upplever svårigheter att bevisa vem eller vilka de ansvariga är, kan det i sådana fall därför bli svårt att med rättsligt stöd förelägga åtgärder mot det felaktiga.

Sammanfattningsvis upplever majoriteten av informanterna att de saknar stöd i lagstiftningen i fall då otillåtna åtgärder redan har utförts och att förelägganden eller böter inte räcker till när de kulturhistoriska värdena gått förlorade. "Man kan ju också konstatera att det sällan blir några kännbara påföljder för brott mot KML i allmänhet och 3 kap i synnerhet."¹¹⁷ Stockholms länsstyrelse poängterar de stora skillnaderna i de straffsatser KML utfärdar beroende på om brotten sker mot fornminnen eller byggnadsminnen.¹¹⁸ Bland informanterna upplever några att det reglerade tillvägagångssättet i hur en överträdelse skall behandlas kan vara problematiskt, men även i hur länsstyrelserna rent skriftligen ålägger ägaren att återställa byggnadsminnet.

5.4 Hur överträdelser uppmärksammas av länsstyrelserna

Då majoriteten av uppsatsens informanter beskriver hur deras kunskap om länens byggnadsminnen inte baseras på någon kontinuerlig tillsyn vet de inte i vilken grad den här typen av överträdelser förekommer. Många gånger upptäcker länsstyrelserna de utförda åtgärderna av en tillfällighet. Gotlands länsstyrelse har erfarenheter från händelser där ärenden börjat med "[...]en misstänkt container på trottoaren[...]."¹¹⁹

Utöver spontana tillsyner genom bilfönstret eller tillsyner och besiktningar styrda av olika ärenden, redogör flera av informanterna att det i många fall är privatpersoner och grannar som uppmärksammar länsstyrelserna på om en misstänkt förändring skett av ett byggnadsminne eller i dess skyddsområde. Ibland sker anmälningarna anonymt. Det är dock inte alltid misstanken har någon grund. Södermanlands länsstyrelse skriver: "Inte sällan utnyttjas tyvärr lagstiftningen som ett slagträ vid osämja mellan grannar."¹²⁰ Även Jönköpings länsstyrelse har erfarenhet av en anmälning som skett på grund av grannosämja.¹²¹

Precis som i fallet med Lunda villa blir flera av länsstyrelserna uppmärksammade genom länsmuseum och andra museum eller antikvariska konsulter som av olika orsaker besökt eller passerat förbi ett byggnadsminne och där upptäckt åtgärder som utförts utan tillstånd. Anmälningar inkommer även från hembygdsföreningar och andra kulturhistoriskt inriktade föreningar och stiftelser. Då Gotland endast består av en kommun menar Gotlands

¹¹⁶ SFS 1988:950 & Adlercreutz, Thomas (2001) s 271

¹¹⁷ Länsstyrelsen Västerbotten 2009-05-04

¹¹⁸ Länsstyrelsen i Stockholms län 2009-05-18

¹¹⁹ Länsstyrelsen Gotlands län 2009-04-22

¹²⁰ Länsstyrelsen Södermanlands län 2009-04-28

¹²¹ Länsstyrelsen i Jönköpings län 2009-04-23

länsstyrelse att samarbetet med kommunens stadsbyggnadskontor och andra institutioner är relativt nära vilket underlättar översikten över öns många byggnadsminnen.¹²²

Gävleborgs som Värmlands länsstyrelser medger att de blivit medvetna om otillåtna förändringar genom rapportering i media som t.ex. tidningsartiklar eller, som i fallet med poolen i kvarteret Springer, genom mäklarannonser.¹²³

Länsstyrelsen i Blekinge är ensam bland mina informanter om att i samtliga fall själva ha upptäckt överträdelserna.¹²⁴

5.5 Större och mindre ingrepp

Vilka exempel på otillåtna åtgärder och ingrepp har informanterna erfarit? Länsstyrelsen i Västerbotten beskriver problematiken att många fastighetsägare och förvaltare inte alltid tänker på att även mindre förändringar av ett byggnadsminne kan kräva tillstånd. Sker det många mindre förändringar under en längre tid kan dessa tillsammans istället leda till betydande förändringar.¹²⁵

Flera av informanterna menar att fastighetsägare och förvaltare till byggnadsminnen är relativt medvetna om vad skyddsbestämmelser innebär och måna om att följa dem. Samtidigt upplever Västerbottens länsstyrelse att många byggnadsminnesägare och förvaltare inte alltid tänker efter om tillstånd behövs för en förändring, och att de ibland tar lite väl lättvindigt på skyddsbestämmelserna. Kanske är de inte fullt medvetna om vad skyddet för deras byggnadsminne egentligen innebär.¹²⁶ Gotlands länsstyrelse har också erfarit händelser där tillståndsbeviljade ändringar varken utförts enligt ansökan eller efter de villkor som lämnats i besluten.¹²⁷

Bland informanterna är det endast Örebro och Västernorrlands länsstyrelser som inte säger sig ha upplevt några händelser där åtgärder utförts utan tillstånd, och därför inte heller behövt ta ställning till hur de hanterar frågan.¹²⁸ Övriga länsstyrelser har dock kunnat räkna upp flera exempel där överträdelserna har bestått av alltifrån större och synliga ingrepp till mindre och mer svårupptäckta. Bland de vanligaste överträdelserna Västerbottens länsstyrelse har erfarit är nya byggnader som uppkommit inom ett skyddsområde.¹²⁹ Skånes länsstyrelse upplever att överträdelser ofta sker vid större underhållsarbeten.¹³⁰ Installation

¹²² Länsstyrelsen Gotlands län 2009-04-22

¹²³ Länsstyrelsen Värmland 2009-04-21 & Länsstyrelsen Gävleborg 2009-04-20

¹²⁴ Länsstyrelsen Blekinge län 2009-04-28

¹²⁵ Länsstyrelsen Västerbotten län 2009-05-04

¹²⁶ Ibid

¹²⁷ Länsstyrelsen Gotlands län 2009-04-22

¹²⁸ Länsstyrelsen Örebro län 2009-04-23

¹²⁹ Länsstyrelsen Västerbotten 2009-05-04

¹³⁰ Länsstyrelsen i Skåne län 2009-04-23

av larm, åskledare, värmepumpar och radiatorer är andra exempel från Värmlands länsstyrelse.¹³¹

Andra överträdelser som informanterna hanterat är exteriöra förändringar som t.ex. byte av fönster, upptagning av dörr och/eller fönster i en vägg, tillägg som ramper eller skyltar, förändringar av tak och skorsten, ommålningar i andra kulörer och färgtyper, användande av fel material, beläggning av gårdar etc. Hallands länsstyrelse ger exempel där träd har fällts i en park som ingår i ett byggnadsminne¹³², medan länsstyrelsen i Värmland istället har erfarit planteringar av alléträd som en form av överträdelse.¹³³ Gävleborgs länsstyrelse hanterar också ärenden där åtgärder som normalt skulle få länsstyrelsens tillstånd ibland ändå sker utan.¹³⁴

Enligt informanterna är exteriöra förändringar den vanligaste typen av otillåtna åtgärder och ingrepp, men även interiöra förändringar förekommer. Södermanlands länsstyrelse ger bl.a. exempel på planformsförändringar.¹³⁵ Omtapetsering, byte av innertak och konservering av väggmålningar är andra exempel från Värmlands länsstyrelse¹³⁶ och utrivning av ladugårdsinredning är ett exempel från Gotlands län.¹³⁷

5.6 Förekomsten av överträdelser

Hur vanligt förekommande är egentligen de åtgärder som utförs utan tillstånd? Jönköpings länsstyrelse sammanfattar informanternas svar på frågan: "Eftersom vi inte har någon bra uppfattning om byggnadsminnesbeståndets status vet vi ju egentligen inte heller i vilken omfattning överträdelser begåtts[...]" Jönköpings länsstyrelse menar vidare att de som länsstyrelse endast undantagsvis uppmärksammas på sådana fall.¹³⁸

Åsikterna bland mina informanter går med andra ord isär då somliga menar att den här typen av överträdelser inte alls är vanliga samtidigt som andra tror att sådana åtgärder förekommer oftare än vad de får vetskap om. Hallands länsstyrelse skriver att de i förhållande till länets geografiska storlek och antal byggnadsminnen har god kontakt med ägarna och förvaltarna och att överträdelser därför sällan förekommer.¹³⁹ Även Stockholms länsstyrelse tror att deras rådgivande kontakt med många ägare bidrar till att ändringar utan tillstånd inte sker så ofta.¹⁴⁰

¹³¹ Länsstyrelsen Värmland 2009-04-21

¹³² Länsstyrelsen Hallands län 2009-04-27

¹³³ Länsstyrelsen Värmland 2009-04-21

¹³⁴ Länsstyrelsen Gävleborg 2009-04-20

¹³⁵ Länsstyrelsen Södermanlands län 2009-04-28

¹³⁶ Länsstyrelsen Värmland 2009-04-21

¹³⁷ Länsstyrelsen Gotlands län 2009-04-22

¹³⁸ Länsstyrelsen i Jönköpings län 2009-04-23

¹³⁹ Länsstyrelsen Hallands län 2009-04-27

¹⁴⁰ Länsstyrelsen i Stockholms län 2009-05-18

Eftersom många byggnadsminnen ofta består av flera byggnader, anläggningar, parker eller trädgårdar gör ett stort antal byggnadsminnen i ett län det svårare för länsstyrelserna att få en överblick över de överträdelser som faktiskt sker.

Bara i Skellefteå kyrkstad, som är ett av våra byggnadsminnen, finns det exempelvis närmare 400 kammare och ännu fler ägare att kommunicera med – vilket självklart blir jättesvårt. Där kan man finna en provkarta över olämpliga förändringar genomförda utan tillstånd, ofta för att ägarna inte vetat bättre eller tänkt på att det behövs tillstånd för olika saker.¹⁴¹

Majoriteten av informanter upplever att mindre otillåtna förändringar troligen är vanligare än större ingrepp eftersom byggnadsminnesägare och förvaltare inte alltid är medvetna om vilka åtgärder som är tillståndspliktiga. Mindre åtgärder kan därför hamna i en gråzon för vad som är tillståndspliktigt eller inte. Gävleborgs länsstyrelse uppfattar att små förändringar ofta utförs på grund av att byggnadsminnesägarna själva bedömt att ingreppen inte påverkar de kulturhistoriska värdena.¹⁴²

I landets norra del upplever såväl Västerbottens som Västernorrlands länsstyrelser att problem med eftersatt underhåll och förfall av deras byggnadsminnen är större än förekomsten av otillåtna åtgärder och ingrepp. Detta gäller främst de byggnadsminnen som består av överloppsbyggnader som saknar användning och därför lämnats utan tillsyn och underhåll av fastighetsägaren eller förvaltaren.¹⁴³

Även Dalarnas länsstyrelse påpekar att omfattningen av de överträdelser som sker troligen beror på faktorer som vem som är förvaltare och ägare samt hur byggnadsminnena används. Graden av överträdelser kan därför påverkas av om byggnadsminnena brukas som bostäder, som verksamhetslokaler eller som överloppsbyggnader. I de fall där byggnadsminnena används som bostäder eller inhyser verksamheter tror Dalarnas länsstyrelse att många otillåtna förändringar beror på att ägarna, förvaltarna och/eller brukarna vill modernisera byggnadernas standard och funktionalitet. Dalarnas länsstyrelse menar vidare att de ofta upptäcker ändringar som gjorts utan tillstånd vid sina besök av länets byggnadsminnen men att det samtidigt inte inkommit några anmälningar om fall där överträdelser misstänks ha skett.¹⁴⁴

Västra Götalands länsstyrelse menar att den här formen av överträdelser sällan förekommer i deras län och under arbetet med länets tillsynsdata bas bedömde länsstyrelsen att omfattande otillåtna förändringar hade gjorts i 4%, och mindre otillåtna ändringar i 14% av projektets undersökta byggnadsminnen.¹⁴⁵

¹⁴¹ Länsstyrelsen Västerbotten 2009-05-04

¹⁴² Länsstyrelsen Gävleborg 2009-04-20

¹⁴³ Länsstyrelsen Västerbotten 2009-05-04 & Länsstyrelsen Västernorrland 2009-04-28

¹⁴⁴ Länsstyrelsen Dalarnas län 2009-05-02

¹⁴⁵ Länsstyrelsen Västra Götalands län 2009-05-08

Länsstyrelsen i Södermanland är ensam bland mina informanter om att själv ha uppmärksammat frågan om överträdelser som ett förekommande problem. De har nyligen formulerat en intern "kulturarvsbrottpolicy" med syfte att tydliggöra sina egna rutiner samt öka medvetenheten kring frågan i länet.¹⁴⁶

Utöver uppsatsens tre ärenden samt Västmanlands fall med Hedensbergs gård, beskriver också Norrbottens länsstyrelse hur de behandlat ett fall i länsrätt med syfte att få ägaren till byggnadsminnet att åtgärda skedda överträdelser.¹⁴⁷ I skrivande stund hanterar Gotlands länsstyrelse två förelägganden om rättelser där grovre överträdelser skett vilka dock inte behöver leda till länsrätt.¹⁴⁸

Sedan länsstyrelsernas arbete med att intensifiera tillsynen av byggnadsminnena utökats, upplever sammanfattningsvis flera av uppsatsens informanter att åtgärder som utförs utan tillstånd sker allt mer sällan även om det är ett problem som fortfarande förekommer.

¹⁴⁶ Länsstyrelsen Södermanlands län 2009-04-28

¹⁴⁷ Länsstyrelsen i Norrbottens län 2009-04-20

¹⁴⁸ Länsstyrelsen Gotlands län 2009-04-22

6. AVSLUTANDE DISKUSSION

Min avsikt med denna studie har varit att med exempel utifrån några av landets länsstyrelser undersöka hur åtgärder utförda utan tillstånd av länsstyrelse och i strid mot enskilt ägda byggnadsminnens skyddsbestämmelser, generellt hanteras i länsstyrelsernas praktiska arbete. Vad uttrycker t.ex. lagstiftning när den här formen av tillståndspliktiga ändringar sker och vilka tillvägagångssätt använder sig länsstyrelserna av för att få en ökad kunskap om länens byggnadsminnen?

6.1 Länsstyrelserna upplever straffsatserna som vaga

När ett lagstadgat skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader började formuleras under 1900-talets första hälft uppmärksammades samtidigt, på grund av tidigare erfarenheter av liknande händelser eller som en förebyggande åtgärd, frågan om hur ändringar som utförts utan tillstånd skulle hanteras av länsstyrelserna. Antalet paragrafer, deras innehåll och den dåvarande straffsatsen i form av dagsböter har i dagens gällande KML utökats och länsstyrelserna har numera rätt att förelägga den skyldige med såväl vite som återställande av de felaktiga ändringarna. Att det existerar en lagstiftning och straffsats som behandlar fall där överträdelser har skett visar samtidigt att länsstyrelserna i många fall har lättare att hantera när något görs, snarare än när byggnadsminnena förfaller på grund av bristande underhåll.

Då majoriteten av uppsatsens informanter anser KML som alltför bristfällig i sin formulering och straffsats i den här typen av frågor, kan de få ytterligare stöd i sina beslut när ärenden behandlas av länsrätt. Av de 16 länsstyrelser som medverkat i studien har ett fåtal haft erfarenheter av ärenden som överklagats till länsrätt. Eftersom länsrätten bedömer utefter en egeninitierad utredning utan de inblandade parternas påverkan, är det intressant att notera hur samtliga av de domar informanterna erfarit, dömt till länsstyrelsernas fördel oavsett vem som först initierade överklagan. Länsrätternas tolkning av KML kan i dessa fall ses utifrån perspektivet där bevarandet av de värden byggnadsminnena anses representera bedömts vara av större vikt än den enskildes egendoms- och förvaltningsrätt. Domarna visar samtidigt att bristerna kanske egentligen inte finns i lagstiftningens formulering utan istället i dess tolkning och tillämpning.

Alla former av ingrepp och åtgärder, stora eller små, tillståndspliktiga eller inte påverkar byggnadsminnena på olika sätt. Förändringar sker, medvetet eller omedvetet och oberoende av om länsstyrelserna gett sitt tillstånd eller ej. Som en konsekvens av dessa ingrepp förändras de värden byggnadsminnena tillskrivits, vilket enligt KML klassas som en förvanskning.

Uppsatsens länsstyrelser poängterar den problematik som uppstår i hur förvanskade värden sällan går att återskapa. Länsstyrelsernas rätt att förelägga om återställningsarbeten av de felaktiga åtgärderna ger sällan tillbaka byggnadsminnenas ursprungliga värden. Även

förelägganden om viten och böter uppfattar informanterna inte ge någon större verkan. Består den berörda fastighetsägaren dessutom av ett bolag, förening eller kommun blir bötesbeloppet desto lättare att betala. KML begränsar därför många gånger länsstyrelsernas möjligheter i deras hantering av händelser där överträdelser skett, särskilt då förelägganden måste ta hänsyn till den skyldiges möjlighet att följa det beslutade. Att brott mot fornminnen straffas hårdare i KML än brott mot byggnadsminnen förmedlar en skev bild av hur vissa områden inom kulturmiljön värderas högre än andra, ett konstaterande som dessutom finns lagstadgat.

6.2 Överträdelser – ett faktum

14 av uppsatsens 16 länsstyrelser upplever inte otillåtna åtgärder som något större förekommande problem. Samtidigt menar länsstyrelserna att då deras tillsyner över byggnadsminnena inte är kontinuerliga har de inte någon egentlig översikt över hur ofta den här formen av överträdelser sker. Alla åtgärder uppmärksammas inte heller av länsstyrelserna vilket gör att mörkertalet inte bara beror på bristfällig översikt. Anmärkningsvärt är att länsstyrelserna i Örebro och Västernorrland är ensamma bland informanterna om att inte ha hanterat någon form av överträdelse. Övriga länsstyrelser har kunnat ge flera exempel på mindre eller större ingrepp som bestått av såväl exteriöra som interiöra förändringar. Oavsett hur ofta överträdelser än sker, visar uppsatsens länsstyrelser att de erfarit och på olika sätt fått handskas med sådana fall och därmed också den problematik som kan uppstå.

6.3 Bristfälligt formulerade skyddsbestämmelser

Majoriteten av länsstyrelserna är överens om att orsakerna bakom överträdelserna i många fall beror på bristande kunskap från fastighetsägarna, förvaltarna och brukarna, men också på grund av den stora tolkningsfaktor som lagstiftning och skyddsbestämmelser ger utrymme för. De byggnadsminnesförklaringar som formulerades med stöd i äldre lagstiftning speglar dåtidens inriktningar, vilket länsstyrelserna uppfattar som problematiskt då prioriteringarna är något annorlunda idag då kulturmiljösektorns inriktning bl.a. gällande innebörden av begrepp som skydd och värden har förändrats genom åren. Länsstyrelsernas förhållningssätt till de kontraster som uppstår i tolkningarna av äldre skyddsbestämmelser påverkar därmed länsstyrelsernas bedömningar och beslut om vilka åtgärder som är otillåtna eller inte.

Trots att skyddsbestämmelser har som syfte att ge individuella skydd till varje enskilt byggnadsminne är de ofta mycket lika i sin formulering. Informanterna saknar i många fall tydliga motiveringar till vilka värdena är. Samtidigt är det länsstyrelserna själva som formulerar byggnadsminnesförklaringarna och skyddsbestämmelserna, vilket innebär att kritiken därför riktas mot deras eget arbete.

Då ändringar ofta sker på grund av moderna funktionalitetskrav eller underhållsarbeten menar länsstyrelserna att fastighetsägarna inte alltid tänker på, eller tolkar skyddsbestämmelserna så att installationer av larm och värmepumpar eller byte av fasad och fönster är tillståndspliktiga. I en rättslig process kan det därför svårt för såväl länsstyrelse som berörd fastighetsägare att bevisa om ändringarna gjorts medvetet eller inte.

6.4 Förståelsen av värden

Ett av de grundläggande problem, men också förutsättningar, uppsatsens länsstyrelser upplever är förståelsen kring vilka kulturhistoriska värden ett byggnadsminne anses representera samt att i kommunikationen och dialogen med byggnadsminnets ägare, förvaltare och brukare kunna förmedla denna förståelse. En förutsättning för att lyckas beror därför till stor del på länsstyrelsernas fortsatta arbete med att värna om denna kontakt i perspektivet av byggnadsminnen som del i en gemensam historia och därmed också som en nationell angelägenhet.

7. SAMMANFATTNING

Åtgärder som utförs utan tillstånd av länsstyrelse och i strid mot de enskilt ägda byggnadsminnenas skyddsbestämmelser är företeelser som förekommer runt om i landet. Syftet med denna studie är att med exempel utifrån några av landets länsstyrelser undersöka hur dessa åtgärder generellt hanteras i länsstyrelsernas praktiska arbete.

De frågeställningar studien fokuserar på är:

- Vad sägs i lagstiftning om överträdelser som utförts utan tillstånd och i strid mot byggnadsminnens skyddsbestämmelser?
- Hur vanligt förekommande anser länsstyrelserna denna form av överträdelser vara?
- Vilka tillvägagångssätt använder sig länsstyrelserna av i arbetet med att motverka förekomsten av överträdelser?
- Hur tolkar och hanterar länsstyrelserna den rättsliga processen kring eventuella överträdelser?

Utöver rapporter och litteratur består uppsatsens empiriska material av en frågelista skickad via mail till landets 21 länsstyrelser med generella frågeställningar om deras erfarenheter och funderingar kring förekomsten av den här formen av ändringar. Av länsstyrelserna svarade 16 stycken varav somliga mycket kortfattat och andra mer utförligt. Övrigt empiriskt material består av tre ärenden där överträdelser har skett.

Ärendena är hämtade från länsstyrelserna i Gävleborg, Stockholm samt Blekinge län och har i uppsatsen använts som exempel på hur den här typen av frågor har hanterats av de tre länsstyrelserna. Då fallen behandlats i länsrätt återges de också utifrån ett rättsligt perspektiv i uppsatsen.

När lagen om skydd för kulturhistoriskt märklig bebyggelse började gälla under 1940-talet var troligen ändringar som utförts utan tillstånd ett förekommande problem eftersom straffsätser i form av dagsböter fanns formulerade. När lagen under 1960-talet övergick i den nybildade byggnadsminnelagen, BML, utökades paragraferna och straffsätserna till att ge länsstyrelserna rätt att ålägga de skyldiga med rättelse i form av vite eller återställande av det felaktiga. Den övergripande lagstiftning länsstyrelserna har att arbeta efter idag är kulturminneslagen, KML, som i slutet av 1980-talet ersatte BML.

Länsstyrelsens roll som beslutsfattande myndighet har sedan 1900-talets andra hälft växt inom det kulturmiljövårdande området och däribland också ansvaret över de enskilt ägda byggnadsminnena. Det är kulturmiljöenheterna inom varje länsstyrelse som ansvarar för frågor rörande byggnadsminnens verksamheten och arbetar efter de direktiv regeringen årligen utfärdar. Dessa riktlinjer styr vilka områden inom det kulturvårdande fältet länsstyrelserna bör fokusera på. Bland de senast formulerade prioriteringarna hör en ökad kontinuerlig tillsyn över länens byggnadsminnen samt att länsstyrelserna i sitt tillsynsarbete skall upprätta särskilda tillsynsplaner.

Majoriteten av uppsatsens informanter beskriver hur arbetat med att öka de egeninitierade tillsynsbesöken har intensifierats. På grund av bristande resurser är det dock fortfarande tillsyner styrda av olika ärenden som dominerar, vilket ger länsstyrelserna en skev bild av i hur stor utsträckning ändringar utan tillstånd egentligen utförs. Som hjälpmedel vid tillsynsbesök använder länsstyrelserna bl.a. internt formulerade blanketter och protokoll.

När överträdelse väl har uppmärksammats av länsstyrelserna underrättas berörd fastighetsägare och länsstyrelsen beslutar därefter om eventuella förelägganden. Föreläggandena överklagas hos länsrätt som efter en egen utredning utan påverkan av de inblandade parterna avlägger sitt beslut. I uppsatsens tre ärenden dömde länsrätten i samtliga fall till länsstyrelsernas fördel, även om hänsyn och en viss form av förlikning med fastighetsägare gjordes i två av fallen.

Kontakten mellan länsstyrelse som rådgivande instans och byggnadsminnesägare, förvaltare och brukare anser majoriteten av informanterna vara av stor vikt för det fortsatta bevarandet av de värden byggnadsminnena anses representera. En metod länsstyrelserna tillämpar för att upprätthålla denna kontakt är årliga nätverksträffar med de intresserade.

Enligt KML är det länsstyrelsernas ansvar att formulera skyddsbestämmelser till varje byggnadsminne i samband med byggnadsminnesförklaringen. Samtidigt upplever länsstyrelserna majoriteten av överträdelse ske på grund av det stora tolkningsutrymme lagstiftning och skydd lämnar. Länsstyrelserna orsakar därmed till viss del själva problemen då de författar skyddsbestämmelserna.

De straffsatser KML förordar vid händelser där åtgärder utan tillstånd har utförts uppfattar länsstyrelserna som alltför vaga. Förelägganden om återställningsarbeten och viten blir i många fall otillräckliga eftersom de värden byggnadsminnena anses representera sällan går att återskapa. KML kan även utgöra en begränsning då förelägganden måste ta hänsyn till den ansvariges möjlighet att kunna genomföra det beslutade.

Tydligare skyddsbestämmelser och motiveringar till de värden byggnadsminnena tillskrivits tillsammans med en ökad kontinuerlig tillsyn och dialog med byggnadsminnesägare, förvaltare och brukare, anser sammanfattningsvis uppsatsens länsstyrelser vara metoderna för att förhindra otillåtna ändringar.

8. KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING

8.1 Otryckta källor

Muntliga källor

Länsstyrelsen i Stockholms län 2009-04-07, 2009-05-18

E-post

Länsstyrelsen Blekinge län "Ang. uppsats om överträdelser mot byggnadsminnen" 2009-04-07, "Uppsats om överträdelser" 2009-04-28

Länsstyrelsen Dalarnas län "SV: Webmail" 2009-05-02

Länsstyrelsen Gotlands län "Uppsats om överträdelser mot byggnadsminnen" 2009-04-22

Länsstyrelsen Gävleborg "Ang. uppsats om överträdelser" 2009-04-20

Länsstyrelsen Hallands län "VB: Uppsats om överträdelser mot byggnadsminnen" 2009-04-27

Länsstyrelsen i Jönköpings län "Frågor om byggnadsminnen" 2009-04-23

Länsstyrelsen i Norrbottens län "Uppsats om överträdelser mot byggnadsminnen" 2009-04-20

Länsstyrelsen i Skåne län "Ett nytt försök" 2009-04-23

Länsstyrelsen Södermanlands län "Uppsats om överträdelser" 2009-04-28

Länsstyrelsen Uppsala län "SV: Fråga från externa webbplatsen – Uppsats om överträdelser mot byggnadsminnen" 2009-05-14

Länsstyrelsen Värmland "Uppsats om överträdelser mot byggnadsminnen" 2009-04-21

Länsstyrelsen Västerbotten "Uppsats om överträdelser" 2009-05-04

Länsstyrelsen Västernorrland "Uppsats om överträdelser" 2009-04-28

Länsstyrelsen Västra Götalands län "VB: Uppsats om överträdelser" 2009-05-08

Länsstyrelsen Örebro län "Uppsats om överträdelser mot byggnadsminnen" 2009-04-23

Ärenden

Länsstyrelsen Blekinge län

Beslut (2005) "Föreläggande att vidta rättelse av byggnadsminnet Båtsmanskasernen på fastigheten Stumholmen 2:14 i Karlskrona, Karlskrona kommun." Dnr 432-2271-05, 2005-06-30

Pressmeddelande (2005) "Länsstyrelsen i Blekinge förelägger Karlskrona kommun att vidta rättelse av ombyggnad av byggnadsminnet Båtsmanskasernen på Stumholmen." 2005-06-29

Yttrande (2005) "Yttrande i mål beträffande föreläggande att vidta rättelse av byggnadsminnet Båtsmanskasernen på fastigheten Stumholmen 2:14 i Karlskrona kommun." Dnr 432-48149-05, 2005-09-07

Länsstyrelsen Gävleborg

Byggnadsminnen (1987) "F D fiskargård, Brynäs 9:6 (Kv Springer &), Gävle stad, Gävle kommun." Bilaga 2. Dnr 11-392-311-82

Beslut (2001) "Föreläggande om att återställa byggnadsminne. Kv Springer 6, Brynäs 9:6, Gävle stad och kommun." Dnr 221-2371-01, 2001-07-12

Förklaring till det "skedda" (2001) Dnr 221-2371-01, 2001-03-30

Skrivelse (2001) "Angående åtgärder utförda utan tillstånd på byggnadsminne samt ingrepp i fast fornlämning. Kv Springer 6, Brynäs 9:6, Gävle stad och kommun." Dnr 221-2371-01, 2001-03-13

Yttrande (2002) Mål nr 1122-01 rotel 1. Länsrätten i Gävleborgs län, Dnr 432-8384-01, 2002-04-04

Yttrande (2002) "Överklagande av Länsstyrelsens beslut angående föreläggande att återställa byggnadsminne, Kv. Springer 6 (Brynäs 9:6) Gävle." Mål nr 1122-01 rotel 1, Dnr 432-8384-01, 2002-03-13

Länsstyrelsen i Stockholms län

Beslut (2007) "Beslut om kulturhistorisk dokumentation vid återställningsarbeten på byggnadsminne. Lunda villa, fh. Lunda 1:2, Lovö socken, Ekerö kommun." Beteckning 432-07-48525, 2007-05-29

Beslut (2004) "Beslut enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m m, KML, om föreläggande att vidta rättelse av ombyggnad av byggnadsminnet Lunda villa samt att riva ett

växthus/orangeri på tomten, fastigheten Lunda 1:2, Ekerö kommun.” Beteckning 432-2004-57100, 2004-09-06

Yttrande (2006) ”Michael Strauch./Länsstyrelsen i Stockholms län, kulturmiljöenheter, ang byggnadsminnet Lunda villa, Lunda 1:2, Ekerö kommun.” Beteckning 432-2006-19319, 2006-04-10

8.2 Tryckta källor och litteratur

Adlercreutz, Thomas (2001) *Kulturregndomsrätt. Med en kommentar till kulturminneslagen*. Stockholm: Fakta info direkt.

Bengtsson, Bengt (1996) *Grundlagen och fastighetsrätten*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag AB.

Björkman, Eva & Herklint, Mats m.fl. (2008) *Tillgängliga byggnadsminnen i Västra Götalands län*. Projekt rapport. Länsstyrelsen Västra Götalands län.

Byggnadsminnesförklaring. Allmänna råd till 3 kap. lagen om kulturminnen m.m. (2002). Serie: Underrättelser från Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museer, 1991:3. Stockholm: Riksantikvarieämbetet.

Didón, Lars Uno & Hedman, Bengt (1977) *Att bygga utan lov. Hur samhället ingriper mot olovligt byggande*. Stockholm: Liber Förlag.

Geijer, Mia (2004) *Ett nationellt kulturarv. Utveckling av en professionell vård och förvaltning av statliga byggnadsminnen*. Licentiatavhandling, institutionen för infrastruktur. Stockholm: Kungliga Tekniska högskolan.

Holgersson, Magnus (2008) *Länsstyrelsernas tillsyn. Dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter. Redovisning av ett regeringsuppdrag Fi2008/3093*. Rapportnr: 2009:2. Länsstyrelsen Östergötland.

Janson, Sverker (1974) *Kulturvård och samhällsbildning*. Nordiska museets handlingar 83 Stockholm: Nordiska museet.

Krus, Anna (2006) *Kulturarv, funktion, ekonomi: Tre perspektiv på byggnader och deras värden*. Göteborg: Acta Universitatis Gothoburgensis.

Markham, Anette N. (2004) ”The Internet as research context” i: *Qualitative research practice*. Red. Seale, C, Giampietro, G m.fl. London: Sage.

Merriam, Sharan B. (1994) *Fallstudien som forskningsmetod* Lund: Studentlitteratur.

Riksantikvarieämbetet (2008) *Brott mot kulturarvet – förebygga, upptäcka och beivra. Redovisning av regeringsuppdrag*. Rapport kulturarvsbrott. Stockholm: Riksantikvarieämbetet.

SFS 1942:354 *Lag om skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader*.

SFS 1971:948 *Väglag*.

SOU 2004:94 *K-märkt. Förslag till förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse*. Slutbetänkande av kulturbebyggelseutredningen.

Svenska akademiens ordlista över svenska språket (1998) Sökord: Förelägga. Stockholm: Svenska akademien.

Svenska akademiens ordlista över svenska språket (1998) Sökord: Vite. Stockholm: Svenska akademien.

Thornberg Knutsson, Agneta (2007) *Byggnadsminnen – principer och praktik. Den offentliga kulturmiljövårdens byggnadsminnesverksamhet. Beskrivning och utvärdering*. Göteborg: Acta Universitatis Gothoburgensis.

Åhman, Karin (2000) *Egendomsskyddet. Äganderätten enligt artikel 1. Första tilläggsprotokollet till den Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna*. Skrifter från juridiska fakulteten i Uppsala 83. Uppsala: Iustus Förlag AB.

Internetreferenser

Affärsvärlden (2009) *Herrgårdsstrid till hovrätten*, 2009-01-15, <http://www.affarsvarlden.se/hem/graddfilen/article492496.ece> Hämtad 2009-04-02

Boverket (2006) *God bebyggd miljö* <http://www.miljomal.se/15-God-bebyggd-miljo/> Hämtad 2009-04-20

Boverket (2006) "Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse (2010)" <http://www.miljomal.se/15-God-bebyggd-miljo/Delmal/Kulturhistoriskt-vardefull-bebyggelse-2010/> Hämtad 2009-04-20

Domstolsverket (2009) *Brott* <http://www.domstol.se/templates/DVInfoPage784.aspx> Hämtad 2009-04-25

Domstolsverket (2009) *Domstolarna* http://www.domstol.se/templates/DV_InfoPage718.aspx Hämtad 2009-06-14

Domstolsverket (2009) *Länsrätt* <http://www.domstol.se/templates/DVInfoPage722.aspx> Hämtad 2009-04-25

Domstolsverket (2009) *Tingsrätt*

<http://www.domstol.se/templates/DVInfoPage721.aspx> Hämtad 2009-04-25

Fristorp, Mimmi (2009) "Dagsböter för brott mot kulturminneslagen", 2009-01-09,

<http://www.dn.se/kultur-noje/dagsboter-for-brott-mot-kulturminneslagen-1.480099>

Hämtad 2009-03-18

Förordning 1988:1229 om statliga byggnadsminnen (2009)

<http://www.notisum.se/index2.asp?iParentMenuID=236&iMenuID=314&iMiddleID=285&to p=2&sTemplate=/template/sok.asp?DokTyp=1> Hämtad 2009-04-06

Lindstöm, Eva (2006) *Den statliga tillsynen fungerar inte*

<http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NewsPage1047.aspx> Hämtad 2009-04-23

Lindstöm, Eva (2006) "Fungerar tillsynen?"

<http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NormalPage1048.aspx>

Hämtad 2009-04-23

Riksantikvarieämbetet (2009) *Bebyggelseregistret*, Sökord: Lunda Villa

http://www.bebyggelseregistret.raa.se/cocoon/bbr/byggnad_formatted_property.html?propertyId=21000003466841&baseObjectId=21000000354296&baseObjectType=historik&rubrik=Historik&menu1=Byggnad&menu2=Historik Hämtad 2009-04-15

Riksantikvarieämbetet (2009) *Byggnadsminnen*

<http://www.raa.se/cms/extern/kulturarv/byggnader/byggnadsminnen.html>

Hämtad 2009-03-14

Riksantikvarieämbetet (2009) *Organisation*

<http://www.raa.se/cms/extern/vartuppdag/organisation.html> Hämtad 2009-04-20

SFS 1960:690 *Lag om byggnadsminnen*

<http://www.notisum.se/index2.asp?iParentMenuID=236&iMenuID=314&iMiddleID=285&to p=2&sTemplate=/template/sok.asp?DokTyp=1> Hämtad 2009-04-03

SFS 1988:950 *Lag om kulturminnen*

<http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3911&bet=1988:950>

Hämtad 2009-04-07

SFS 1987:10 *Plan- och bygglag*

<http://www.notisum.se/rnp/SLS/LAG/19870010.HTM> Hämtad 2009-04-19

SFS 1979:429 *Skogsvårdslag*

<http://www.notisum.se/index2.asp?iParentMenuID=236&iMenuID=314&iMiddleID=285&to p=2&sTemplate=/template/sok.asp?DokTyp=1> Hämtad 2009-04-03

Sveriges Radio (2008) "Åtal för brott mot kulturminneslagen i Hedensberg", 2008-05-09,
<http://www.sr.se/cgi-bin/vastmanland/nyheter/artikel.asp?artikel=2060303>
Hämtad 2009-03-18

BILAGA 1

Generella frågor om hur överträdelser mot byggnadsminnesförklarade enskilda byggnader behandlas av länsstyrelse samt var i processen för- och efterarbetet anses brista.

Med överträdelser avses åtgärder som utförts utan tillstånd av länsstyrelse och i strid mot byggnadsminnets skyddsbestämmelser.

- Hur många enskilda byggnadsminnen finns det i länet?

- Tillsyner är en metod för länsstyrelsen att få en överblick över länets byggnadsminnen. Om det är en metod ni använt er av, hur såg tillvägagångssättet ut och hur omfattande var den? När skedde en tillsyn senast? Har ni använt er av andra metoder för att få en överblick över länets byggnadsminnen? I så fall vilka?

- Vilka brister eller problem har ni generellt upplevt/anser ni generellt vara vid hanteringen av åtgärder som skett utan tillstånd? T.ex. formulering och tolkning av lagstiftning, själva processen före och efter upptäckten etc.

- I de fall länsstyrelsen blivit uppmärksammade på sådana fall av åtgärder eller andra överträdelser, hur har ni blivit uppmärksammade och av vem/vilka? T.ex. privatperson, förening, kommun etc.

- Vilka slags överträdelser har ni som länsstyrelse erfarit? T.ex. ett fönster som har bytts ut etc.

- Hur vanligt förekommande tror eller anar ni åtgärder som skett utan tillstånd är i länet?

Övriga funderingar kring ämnet tas gärna emot!

Tack för ditt svar!

Göteborg i april 2009

Karin Bogelöv

BILAGA 2

Länsstyrelsen Västerbotten



Länsstyrelsen
Västerbotten

Tillsynsprotokoll

Byggnadsminne

Byggnadsminnets namn	
Fastighetsbeteckning	
Gatu- och postadress	
Ägarens namn	
Tillträdesdatum	
Planerat/beslutat ägarbyte	
Datum för bm-förklaring	
Datum för skyddsbest.	
Datum för tillsynsbesök	
Utförare av tillsyn	
Övriga närvarande	
Genomgång skyddsbest.	
Skyltning	

Planerade vårdåtgärder eller ändringar

Har ändringar gjorts i strid mot skyddsbestämmelserna och i så fall vad och när?

Iakttagelser vid besiktningen utifrån nedanstående checklista

Exteriör	Interiör (för varje rum)
- Markförhållanden	- Golv
- Grund	- Sockel
- Bjälklag	- Väg
- Stomme	- Tak
- Fasad	- Taklist
- Målning	- Fönster
- Tak	- Fönsterfoder
- Takavvattning	- Dörr
- Skorsten	- Dörrfoder
- Stomkompletteringar (fönster, dörrar, trappor, luckor etc.)	- Eldstad
	- Fast inredning

Vårdbehov de närmaste fem åren

Behov av vårdplan

Behov av revidering och/eller utvidgning av skyddsbestämmelserna

Föreläggande enligt 3 kap 16§ KML (rättelse eller avbryta pågående åtgärder)

Övrigt

Plan för tillsyn

Kulturmiljöenheten

1. Plan för tillsyn

Denna plan är en del av Länsstyrelsens verksamhetsplanering för år 2008.

Planen redovisar aktuell lagstiftning, antal tillsynsobjekt, metoder för tillsyn och frekvens för tillsynen.

Planen redovisar även ansvariga för tillsynen och hur planen årligen skall revideras.

2. Förteckning över tillsynsobjekt

Tillsynsobjekt	Lagrum	Antal	Metod	Frekvens	Kod
Kulturmiljövården, särskilt Fornminnen	Lag om kulturminnen 2 kap Föreskrifter	15 000	A,D B C H	Varje år Vid anmälan Vid rådgivning Löpande	431
Kulturmiljövården, särskilt Byggnadsminnen	Lag om kulturminnen 3 kap	43	A, D B C	Varje år Vid anmälan Vid rådgivning	432
Kulturmiljövården, särskilt Kyrkliga kulturminnen	Lag om kulturminnen 4 kap	120	A, D B C	Varje år Vid anmälan Vid rådgivning	433
Kulturmiljövården, övrigt/god ortsnamnsed	Lag om kulturminnen 1kap		A, D B C	Varje år Vid anmälan Vid rådgivning	439
Riksintressen	Miljöbalken	41	A, D C	Varje år Vid rådgivning	436

Kulturresevat	Miljöbalken	2	E B	Varje år Vid anmälan	436
Världsarv	Haagkonventionen	1	A,B,D,G C	Varje år Vid rådgivning	436
Objekt med bidrag	Bidragsförordningen		A, D C	Varje år Vid rådgivning	431,434 435,436
Kulturhistoriskt värdefulla miljöer	PBL och Miljöbalken		F	Varje år	436

Tillsyn enligt miljöbalken är dessutom beskriven i en separat tillsynsplan gällande hela Länsstyrelsen.

3. Metodförteckning

Länsstyrelsen arbetsmetoder styrs av förvaltningslag och verksförordning, samt Länsstyrelsens arbetsordning. Dessutom finns för flera tillsynsområden anvisningar från centrala verk och även länsstyrelsegemensamma arbetsmetoder.

Metod	Besök på plats	Beskrivning
A	Nej	Årlig genomgång av hur kulturmiljövården fungerar i länet
B	Ja	Besök på platsen och fotodokumentation
C	Nej	Besked om kulturminneslagen behöver tillämpas och i så fall hur prövning skall ske.
D	Nej	Konferenser, seminarier, studieresor för att öka intresset och kunskapsnivån inom kulturvården
E	Ja	Årlig genomgång av reservatets utveckling.
F	Nej	Kommunbesök(tillsammans med Samhällsbyggnadsenheten)
G	Ja	"Periodic Report" vart 5:e år
H	Ja	Följa upp och kontrollera fältarbete, rapportering och kostnader avseende uppdragsarkeologin

4. Schema

Schema för tillsyn och vägledning:

Månad	Aktivitet
Januari	1. Stiftelsen Äskhults Gamla by, styrelse 2. Kulturresevat Äskhult, skötselråd
Februari	3. Stiftelsen Världsarvet Grimeton, styrelse
Mars	4. Stiftelsen Mårtagården, årsmöte
April	5. Kulturresevat Äskhult, skötselråd 6. Kulturresevat Mårtagården skötselråd
Maj	7. Stiftelsen Världsarvet Grimeton, styrelse 8. Stiftelsen Olofsbo hembygdsgård, årsmöte 9. Stiftelsen Lindhofs stenalvsbro, styrelse 10. Mästocka skjutfält, skötselråd 11. Ringenäs skjutfält, skötselråd
Juni	12. Stiftelsen Mårtagården, styrelse
Juli	13. Byggnadsminnet Västralt, Knäreds hembygdsförening
September	14. Stiftelsen Mårtagården, styrelse 15. Kulturresevat Äskhult, skötselråd 16. Byggnadsminnesföreningen, utbildningsdag
Oktober	17. Stiftelsen Lindhofs stenalvsbro
November	18. Stiftelsen Världsarvet Grimeton 19. Lugnarohögen, Hasslöv, Laholms kommun
December	20.

5. Utdrag ur handläggningsordning

Tillsyn och vägledning utförs normalt av ordinarie handläggare för ärendegruppen.

Enhetens handläggningsordning visar vem som gör vad och vilken handläggare som skall ta med tillsyn och vägledning i sin arbetsplanering för verksamhetsåret.

Handläggare för tillsyn är Marianne Foghammar, Hans Bergfast, Kristofer Sjöo och Lena Berglund.

Beslutande i tillsynsärenden är Mats Folkesson och Marianne Foghammar.

Beslutande i ärenden avseende föreläggande och förbud: Jurist.

6. Journal över utförd tillsyn

Ärenden skall diarieföras. Tillsynsrapporteras.

7. Behovsanalys och årlig revidering av plan för tillsyn och vägledning

Utfallet av årets tillsyn och vägledning skall ligga till underlag för en behovsanalys av de i planen fastställda metoderna och frekvenserna samt resurser för dess utförande.

Behovsanalysen skall ligga till underlag för kommande års verksamhetsplanering och för revidering av kommande plan för tillsyn och vägledning.

Behovsanalysen skall dokumenteras.
Revideringen skall ske i december månad och beslut om ny plan tas senast 31 december.

8. Beslut

Beslut att fastställa plan för tillsyn har fattats av Landshövding Lars-Erik Lövdén efter föredragning av Länsantikvarie Mats Folkesson. I ärendet har även deltagit planeringschef Arne Håkansson.

Lars-Erik Lövdén

Mats Folkesson

Bilaga: Instruktion för årlig revidering

Bilaga:

Instruktion för årlig revidering av plan för kontroll/tillsyn

Riskbaserad

Offentlig kontroll skall vara riskbaserad, utföras regelbundet och kontrollfrekvensen skall stå i proportion till riskerna i aktuell verksamhet. Resurserna som tilldelas för kontroll/tillsyn skall också vara baserade på riskerna.

Finns i lag, förordning eller myndighets beslut krav på egenkontroll skall detta ingå i bedömningen av riskerna.

Behovsanpassad

Offentlig kontroll skall vara behovsanpassad. Resultat från eventuell egenkontroll och tidigare offentlig kontroll skall användas för en analys av behoven.

Särskilda kontroller/tillsynsbesök

Särskilda kontroller/tillsyn skall utföras utöver kontrollplanen vid misstanke om bristande efterlevnad.

Sluppmässiga kontroller

Sluppmässiga kontroller bör användas inom områden med många tillsynsobjekt och resultaten kan utgöra underlag för nästa års behovsanalys. Sluppmässiga kontroller skall också användas för verksamheter som inte sökt tillstånd eller ej erhållit tillstånd.

Dokumentation av den årliga revideringen

Vid revideringen skall per lagstiftningsområde dokumenteras utfallet av de senaste 12 månadernas kontroll/tillsyn, nya objekt som har tillkommit under året, samt kvarstående brister.

Analysen om ändrade risker och ändrade behov skall dokumenteras.