

## Rapport

## Tillsyn av Statliga Byggnadsminnen

**Datum** 2015-06-24

**Dnr** 3.4.3-1617-2015

**Version** 0.2

**Avdelning** Kulturmiljöavdelningen

**Enhet** Tillsyn och överinseende

**Författare** Fredrik Innerstedt

## Innehållsförteckning

<b>1. Inledning.....</b>	<b>3</b>
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Nuläges- och problembeskrivning.....	4
1.3 Syfte.....	5
1.4 Källmaterial och metod .....	5
<b>2. Kartläggning .....</b>	<b>7</b>
2.1 Definition av tillsyn .....	7
2.2 Intentioner med FSBM som speciallagstiftning .....	8
2.3 Andras arbete med tillsyn.....	9
<b>3. Slutsatser och resultat.....</b>	<b>12</b>
3.1 Syfte med tillsyn.....	13
3.2 Metod för tillsyn.....	13
3.3 Föreslagna områden för tillsyn.....	16
Geografisk.....	16
Objektstyp .....	16
Funktion/användning idag .....	16
Förvaltande myndighet.....	17
Andra möjliga indelningar.....	17
3.4 Handlingsplan för egeninitierad tillsynsinsats under 2015 .....	18
Källförteckning.....	19

## 1. Inledning

### 1.1 Bakgrund

Kulturmiljöavdelningens organisation sedan 2014 innebär att handläggning/tillståndsprövning enligt förordning (2013:558) om statliga byggnadsminnen (FSBM) samlats och samtidigt separerats från tillsyn/kontrollbefogenheten som myndighetsutövning. De olika rollerna hålls organisatoriskt åtskilda genom de nya enheterna förvaltningsärenden och bidrag samt tillsyn och överinseende. Den egeninitierade och målstyrda tillsynen av statliga byggnadsminnen (SBM) är ett delvis nytt område och som en följd av detta ges nu tillfälle att belysa tillsynen avseende inriktning, omfattning, metoder m.m.

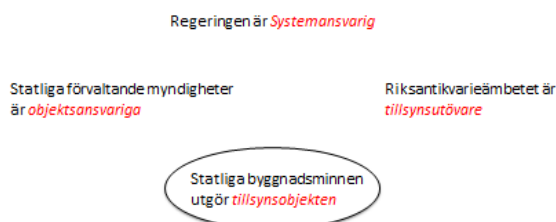
Dagens bestånd av drygt 260 statliga byggnadsminnen är, liksom statens innehav av kulturfastigheter i stort, heterogent avseende objektstyper, hyresgäster/användning, geografisk spridning och krav på förvaltningen.<sup>1</sup> De flesta fastigheterna kan knytas till statens historia och är i det perspektivet homogena. Beståndet är statistiskt i den meningen att omsättningen av fastigheter är begränsad. Ägoförhållandena är tydliga då samtliga fastigheter tillhör svenska staten och förvaltas av statliga myndigheter. Det unika med statliga byggnadsminnen är det statliga ägandet vilket också är skälet till att de skyddas genom förordningsform. De åtta förvaltande myndigheterna har skilda uppdrag och förutsättningar för att ta hand om de kulturhistoriska värdena. Detta innebär att förvaltningen också sker på olika sätt och med olika utgångspunkter. Samtliga myndigheter är likväl bundna av det förvaltningspolitiska regelverket och FSBM, utöver enskilda uppdrag, instruktioner, inriktningsdirektiv, regleringsbrev etc. Därtill finns ett antal samhällskrav avseende exempelvis säkerhet, tillgänglighet och energibesparande åtgärder.

Ansvaret för FSBM delas av regeringen, Riksantikvarieämbetet och de fastighetsförvaltande statliga myndigheterna. Förvaltarna utgörs av Fortifikationsverket, Kungl. Djurgårdens förvaltning, Naturvårdsverket, Riksdagsförvaltningen, Sjöfartsverket, SLU - Sveriges Lantbruksuniversitet, Statens fastighetsverk och Trafikverket.

---

<sup>1</sup> SOU 2013:55. *Statens kulturfastigheter – urval och förvaltning för framtiden*, s.59.

## Tillsynens spelplan och roller



Tillsynens spelplan utgörs av regeringen som är *systemansvarig* och fattar beslut om vilka objekt som ska skyddas efter framställan från Riksanstikvarieämbetet. Riksanstikvarieämbetet beslutar om skyddsbestämmelser och prövar frågor om tillstånd till ändring i strid mot dessa. I rollen som *tillsynsutövare* ska Riksanstikvarieämbetet kontrollera att intentionerna med statliga byggnadsminnen följs. De statliga förvaltande myndigheterna är *objektsansvariga* och ansvarar för den dagliga förvaltningen. De cirka 260 beslutade byggnadsminnena utgör *tillsynsobjekten* i egenskap av de föremål som omfattas av tillsynen.

### 1.2 Nuläges- och problembeskrivning

Enligt *Vägledning för statliga byggnadsminnen* kan ett "tillsynsmöte initieras av Riksanstikvarieämbetet eller den ansvarige förvaltaren för det aktuella fastighetsbeståndet. Förvaltaren är lämpligen sammankallande för mötet".<sup>2</sup>

Den tillsyn som bedrivs idag är i första hand händelsestyrd och sker efter kontakter som initieras av de fastighetsförvaltande myndigheterna, ofta i samband med tillståndsprövning enligt 7 §. Det innebär en tillsyn som är styrd av inkommande tillståndsansökningar. Följaktligen har Riksanstikvarieämbetet en bra överblick av tillståndet hos de statliga byggnadsminnen som står under stort förändringstryck och genererar flest tillståndsansökningar/beslut. På dessa objekt genomförs flest platsbesök. Vid intervjuer med handläggare framkommer dock att hittillsvarande ordning innebär att vissa tillsynsobjekt sällan eller aldrig besöks. Detta medför att tillsynen av en stor del av SBM sannolikt faller utanför hittillsvarande ordning. När den händelsestyrda tillsynen är dominerande framstår tillsynen som ad hoc-betonad och ger troligen inte heller tillräcklig kunskap om byggnadsmannesbeståndet. En målsättning bör alltså vara att hitta en balans mellan målstyrd och händelsestyrd tillsyn.

Vissa objekt har idag regelbundna tillsynsmöten som samordnas med aktuella lovpliktiga ärenden. Tillsynsmötena fungerar både som förebyggande och uppföljande i dessa fall. Den huvudsakliga tillsynsuppgift som genomförs innebär granskning av utförda tillståndspliktiga ändringar och framför allt av de i beslut ställda villkoren. Detta kan innebära platsbesök men även granskning av slutrapporter.

<sup>2</sup> Vägledningen är planerad att revideras under 2015.

Tillsynen utgör i dessa fall stickprovskontroller. Information, prövning och kontroll sker samtidigt och en tydliggjord gränsdragning mellan aktiviteterna saknas.

Styrkorna med hittillsvarande ordning är att handläggaren kan följa ett ärende genom hela processen, inklusive uppföljning av genomförda åtgärders effekter på de kulturhistoriska värdena. Det ger en samlad kunskap om objektet och dess nuvarande förhållanden. Svagheten med hittillsvarande ordning är att det i de flesta fall sker en prioritering av den händelsestyrda tillsynen och den sker utan en formulerad systematik eller övergripande målsättning. Det är oklart när och hur granskningen utförs. Såväl externt som internt på Riksantikvarieämbete råder det osäkerhet om vad tillsyn innebär och hur den förhåller sig till uppföljning och utvärdering.

### 1.3 Syfte

Syftet med arbetet har varit att utreda och tydliggöra Riksantikvarieämbetets tillsynsuppdrag såsom det uttrycks i förordning (2013:558) om statliga byggnadsminnen. Ett annat syfte är att belysa hur rådgivning, tillståndsprovning och tillsyn förhåller sig i tillämpningen av förordningen.

Enligt ovan har arbetet inneburit att (1) formulera ett övergripande syfte med Riksantikvarieämbetets tillsynsuppdrag, att (2) peka ut områden som är angelägna att bedriva tillsyn kring samt att (3) upprätta övergripande riktlinjer/huvuddrag för en tillsynsmetod.

### 1.4 Källmaterial och metod

Arbetet har bedrivits genom kartläggning som omfattat interna intervjuer med handläggare av statliga byggnadsminnen på enheten för förvaltningsärenden och bidrag samt jurister på juridikenheten. Fyra länsstyrelser: Norrbotten, Stockholm, Västra Götalands län och Skåne har, via respektive kulturmiljöenhet, kontaktats i arbetet. Syftet med dessa samtal har enbart varit för inspiration hur en egeninitierad tillsyn kan bedrivas och för att ta del av konkreta exempel på tillsynsplaner, checklistor etc. Samtalen har inte syftat till att utgöra en fullständig kartläggning av länsstyrelsens arbete med tillsyn då detta redan har genomförts i Riksantikvarieämbetets tidigare rapport *Kartläggning av länsstyrelsernas tillsyn enligt KML* från 2011. En summarisk bild av huruvida en egeninitierad och målstyrd tillsyn överhuvudtaget bedrivs har dock framkommit. Två av de statliga förvaltande myndigheterna, Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket, har i samband med samverkansmöte fått en presentation av arbetet och har haft möjlighet att lämna synpunkter. De inkomna synpunkterna avsåg främst förslag på områden för tillsyn, se vidare avsnitt 3.3.

För att försöka ringa in Riksantikvarieämbetets tillsynsuppdrag tydligare har förarbeten till lagstiftningen studerats genom *regeringens proposition 1987/88:104: "om kulturmiljövård"*, *kulturbbyggelseutredningens slutbetänkande, SOU 2004:94: "K-märkt. Förslag till förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse"* och *regeringens skrivelse 2009/10:74 "Vissa kulturmiljöfrågor"*. Dessa arbeten har sedermera bland annat resulterat i Riksantikvarieämbetets regeringsuppdrag *"Förenklad beredning av statliga byggnadsminnen. Tydligt och ändamålsenligt ansvar i enklare processer"* och den senaste utredningen om de statliga kulturfastigheterna, *Statens kulturfastigheter – urval och förvaltning för framtiden" (SOU 2013:55)*, vilka båda har utgjort underlag i arbetet.

Det har under arbetets gång visat sig att få förarbeten förklarar eller fördjupar hur tillsynen av statliga byggnadsminnen är tänkt att bedrivas. Följaktligen har det även varit nödvändigt att söka sig utanför det specifika lagstiftningsområdet. I samband med detta har övergripande utredningar och skrivelser om tillsyn studerats: *slutbetänkande av tillsynsutredningen, "Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn"*, *SOU 2004:100* och *regeringens skrivelse 2009/10:79 "En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn."* samt *"Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn"*, *Om offentlig sektor 14 Statskontoret 2012*.

Utöver den specifika kulturmiljötillsynen så har även tillsyn inom andra sektorer översiktligt undersökts. Syftet har varit att via tre myndigheter: Skolinspektionen, Naturvårdsverket och Jordbruksverket få en bild av hur de generellt arbetar med sina uppdrag avseende tillsyn. Myndigheterna har valts ut för att de har tillsynsobjekt där det finns behov av att titta på en fysisk miljö eller plats. Översikten har endast genomförts via respektive myndighets externa webbplats, se källförteckning.

## 2. Kartläggning

### 2.1 Definition av tillsyn

I regeringens skrivelse 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, påpekas att den offentliga tillsynen är viktig för att stärka efterlevnaden av de föreskrifter som riksdag, regering med flera beslutat om samt att tillsynen bör vara tydligare och mera enhetlig. Detta eftersom en alltför differentierad tillsyn innebär risker, inte minst för rättssäkerheten.

Syftet med tillsynen är enligt regeringen att:

*"...stärka efterlevnaden av de föreskrifter som bl.a. riksdagen och regeringen har beslutat. Den bidrar till att upprätthålla grundläggande värden i samhället såsom rättssäkerhet effektivitet och demokrati. Medborgarna ska genom tillsynen vara förvissade om att deras intressen tas till vara"*<sup>3</sup>

I regeringens skrivelse anges vidare att:

*"begreppet tillsyn främst bör användas för verksamhet som innebär självständig granskning i syfte att kontrollera om ett tillsynsobjekt uppfyller lagarnas och andra föreskrifters krav och i de fall de inte gör det besluta om åtgärder som kan rätta till detta"*<sup>4</sup>

Vidare har regeringen konstaterat att tillsyn inte omfattar tillståndsgivning, rådgivning och information.

Regeringen framhåller att detta inte hindrar att tillsynsmyndigheter har till uppgift att arbeta förebyggande och främjande i syfte att uppnå målet med lagstiftningen. Tillsyn är heller inte detsamma som uppföljning och utvärdering som normalt rymmer mer komplicerade frågeställningar.<sup>5</sup>

Regeringens definition av tillsyn, som är en följd av tillsynsutredningen (SOU 2004:100), är relativt ny och det kan antas att tillsyn över statliga byggnadsminnen genomförts på olikartade sätt genom åren. Detta inte minst för att det saknats en etablerad uppfattning om vad som utgör en god operativ tillsyn. Mål och syften med FSBM såväl som kulturmiljölagen har däremot varit tydliga sedan dess införande, det vill säga att för framtiden bevara utpekade skyddsvärda kvaliteter. Det är snarare så att praxis och tillämpning inte nått upp till de mål som lagstiftningen anger, se exempelvis Thornberg Knutsson, s.268.

<sup>3</sup> regeringens skrivelse 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Statskontoret, *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn*, 2012

### *Målstyrd och händelsestyrd tillsyn*

Inom tillsynsområdet existerar en allmänt vedertagen skillnad på målstyrd och händelsestyrd tillsyn och behovet av att skilja på dessa betonas. Inom länsstyrelsernas kulturmiljöarbete talas exempelvis om händelsestyrd/ärenderelaterad respektive målstyrd/egeninitierad tillsyn.

Händelsestyrd tillsyn är sådana granskande åtgärder som sker på grund av en specifik händelse som initierats av någon utanför länsstyrelsen. Det kan handla om att länsstyrelsen följer upp att villkor som angivits i ett tillståndsbeslut efterlevs eller att länsstyrelsen utför slutbesiktning. Slutbesiktning kan ske genom besök på plats men även genom granskning av en antikvarisk rapport. Vidare kan händelsestyrd tillsyn avse besiktning av ett objekt efter anmälan från allmänheten och också beslut om åtgärder som föreläggande.

Målstyrd tillsyn sker på länsstyrelsens eget initiativ och enligt en tillsynsplan. Den har ett större oberoende än den händelsestyrda tillsynen genom att den inte är slumpmässig och inte initierats av någon annan. Det kan gälla besök på plats vid objekt. Målstyrd tillsyn kan också utgöras av en enkätundersökning som syftar till att ta fram ett material som kan ligga till grund för att välja ut ett antal objekt/verksamheter för tillsynsbesök.

## **2.2 Intentioner med FSBM som speciallagstiftning**

Hur tillsyn skiftande har kommit till uttryck i lag och förordning går att följa från *Kungl. Maj:ts Kungörelse (1920:744) med föreskrifter rörande det offentliga byggnadsväsendet, via förordning (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m. samt till nu gällande förordning (2013:558) om statliga byggnadsminnen*. Som ett resultat av den restaurerings- och skyddsdebatt som fördes under 1800-talets sista och 1900-talets första årtionden utfärdades i november 1920 Kungl. Maj:ts Kungörelse (1920:744) med föreskrifter rörande det offentliga byggnadsväsendet. Ifrågasättandet av restaureringarna medförde ett förstärkt fokus på lagstiftning och myndighetsorganisation.<sup>6</sup> I kungörelsen används dock inte begreppet tillsyn utan Riksantikvarien har inseende över att byggnadsminnen (tidigare byggnadsminnesmärken) lämpligen underhålls och vårdas.

Det är först i och med 1942 års lag om skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader som det blir möjligt att skydda enskilt ägda byggnader, även om kungörelsen fortsatt avsågs att vara det huvudsakliga instrumentet för att skydda offentliga byggnader. En av förklaringarna till nuvarande uppdelning i lagstiftningen är alltså denna 20-åriga fördröjning mellan skydden.

---

<sup>6</sup> Geijer, Mia. *Ett nationellt kulturarv. Utveckling av en professionell vård och förvaltning av statliga byggnadsminnen*, Lic. Stockholm, 2004, s.124.



Vid mitten av 1980-talet inleddes inom Regeringskansliet ett arbete med att se över möjligheterna att effektivisera och bredda insatserna inom kulturminnesvårdens område. En viktig ambition var att sammanföra speciallagstiftningen i en samlad kulturminneslag. Det utmynnar i ett förslag till lag där bestämmelserna om fornminnen, byggnadsminnen, kyrkliga kulturminnen och skydd mot utförsel av vissa äldre kulturföremål samlas. Däremot ansåg arbetsgruppen inte att de statligt ägda objekten skulle omfattas av denna lag. Två skäl angavs för det ställningstagandet: det ena var att skyddet för statsägda byggnader inte var förknippat med någon form av ersättning och det andra var att det ur konstitutionell synpunkt var riktigare att reglera skyddet för statligt ägda byggnader i administrativ ordning. I stället valde arbetsgruppen att föreslå en samordning av innehållet i bestämmelserna. Detta resulterade i att bestämmelserna i den föreslagna förordningen om statliga byggnadsminnen m.m. så långt möjligt överensstämde med bestämmelserna om övriga byggnadsminnen.

Frågan om en samordning av regelverket för de statliga respektive enskilda byggnadsminnena togs åter upp i kulturbebyggelseutredningens slutbetänkande (SOU 2004:94). Utredningen presenterade ett förslag om decentralisering av skyddet och tillsynen för statligt ägda byggnadsminnen. Regeringens bedömning var dock att förslaget inte skulle genomföras och hänvisade till den då pågående utredningen av statens fastighetsförvaltning samt behovet att se över hur hanteringen av SBM kunde förenklas och förtydligas. Detta har bland annat resulterat i Riksanantikvarieämbetet rapport *Förenklad beredning av Statliga byggnadsminnen* och betänkandet *Statens kulturfastigheter – urval och förvaltning för framtiden* (SOU 2013:55). I betänkandet föreslås att innehavet av kulturfastigheter i ökad utsträckning bör inriktas på berättelsen om statens egen uppkomst och verksamhet, det vill säga spegla och åskådliggöra hur staten organiserat och manifesterat sig under olika historiska perioder. Denna inriktning får naturligtvis betydelse för urvalet av skyddade objekt men även för hur Riksanantikvarieämbetet tolkar intentioner och målsättning med FSBM. Regeringen har ännu inte meddelat någon skrivelse eller beslut avseende betänkandet.

### **2.3 Andras arbete med tillsyn**

Den kulturmiljötillsyn som bedrivs på länsstyrelsen i enlighet med tredje och fjärde kapitlet kulturmiljölagen (1988:950) framstår som en relevant jämförelse i arbetet. Vid samtal med handläggare av enskilda byggnadsminnen vid fyra valda länsstyrelser (se avsnitt 1.4) framfördes samstämmigt att de vill, önskar och borde arbeta mer med målstyrd tillsyn. Den operativa tillsynen ser delvis olika ut i de fyra länen. Ett exempel på detta är hur aktivt länsstyrelsen arbetar med tillsynsplaner. Dessa kan i sin enklaste form utgöras av en lista över de objekt där tillsynsbesök planeras under året, som en del i verksamhetsplanen. Samtliga fyra länsstyrelser anger att de planerar eller har genomfört tematiska tillsynskampanjer genom exempelvis satsningar på tillgänglighet eller på objekt som inte besökts på lång tid och där kontakten med ägare varit sparsam.

Det bör tydliggöras att de frågor som ställts till länsstyrelsen i detta arbete endast syftat till inspiration för hur en egeninitierad tillsyn kan bedrivas och för att ta del av konkreta exempel på tillsynsplaner etc. Ovan beskrivningar kan med andra ord inte generellt sägas gälla för samtliga 21 länsstyrelser. Det som framkommit bekräftar dock till stor del de slutsatser som beskrivs i Riksanstikvarieämbetets mer omfattande rapport *Kartläggning av länsstyrelsernas tillsyn enligt KML* från 2011. Rapporten utgjorde en uppföljning av hur tillsynen enligt kulturmiljölagen, dåvarande kulturminneslagen, bedrivs av länsstyrelserna.

Flera centrala myndigheter har i uppdrag att utöva tillsyn inom sina respektive ansvarsområden. För att få en uppfattning av hur några av dessa generellt arbetar med sina uppdrag avseende tillsyn har tre myndigheter undersökts. Myndigheterna har valts ut för att de har tillsynsobjekt där det finns behov av att titta på en fysisk miljö eller plats. Syftet har liksom ovan främst varit för inspiration och för att ta del av konkreta exempel och tillvägagångssätt.

#### *Skolinspektionen*

Skolinspektionen arbetar med en mängd olika typer av inspektion, kontroll och tillsyn: de bedriver regelbunden tillsyn, kvalitetsgranskning, riktad tillsyn, etableringskontroll, förstagångstillsyn, flygande inspektioner och tillsyn efter anmälan. Huvudmän är de som är ansvariga för skolor/verksamheter. Skolinspektionens tillsyn syftar till att kontrollera att skolan och huvudmannen arbetar utifrån lagar och regler men även till att presentera en översiktlig bild av förhållanden. Ett annat syfte är att granska kvaliteten i skolväsendet och bidra till utveckling genom att lyfta fram viktiga utvecklingsområden. Den regelbundna tillsynen görs vart tredje år. Myndigheten prioriterar att besöka de skolor där en hög andel elever riskerar att inte få den utbildning de har rätt till. Skolinspektionen har utarbetade bedömningsunderlag för vad som ska bedömas inom den regelbundna tillsynen i respektive olika skolformer. Alla metoder för respektive typ av tillsyn som beskrivs ovan kan, men behöver inte nödvändigtvis, omfatta platsbesök. Om myndigheten under granskningen ser mycket allvarliga brister kan myndigheten fatta ett särskilt tillsynsbeslut.

#### *Naturvårdsverket*

Enligt Naturvårdsverket omfattar begreppet tillsyn både tillsynsvägledning och operativ tillsyn. Naturvårdsverket har centralt ansvar för tillsynsvägledningen vad gäller miljöbalkens tillämpning. Tillsynsvägledningen ska bidra till att säkerställa miljöbalkens syfte. Naturvårdsverket upprättar årliga planer för sin tillsynsvägledning. Myndigheten ska kontrollera efterlevnaden av miljöbalken, föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av miljöbalken. Naturvårdsverkets tillsyn innebär dock mycket mer än att kontrollera att lagar och regler efterlevs. Tillsyn innebär också att informera och vägleda och på så sätt skapa förutsättningar för lagefterlevnad. Avseende operativ tillsyn skiljer Naturvårdsverket på systemtillsyn och detaljtillsyn. Tillsyn över en verksamhetsutövers egenkontroll kallas för systemtillsyn. Då granskas det systematiska miljöarbetet vid en verksamhet. Vid detaljtillsyn är

själva verksamheten i fokus. Här granskas tillsynsobjektets direkta påverkan på miljön och hur miljöbalkens krav uppfylls. Detaljtillsyn kan men behöver inte innebära granskning verksamheten på plats.

#### *Jordbruksverket*

Jordbruksverket bedriver både operativ tillsyn och tillsynsvägledning samt definierar dessa begrepp enligt miljötillsynsförordningen (2011:13). Jordbruksverket och länsstyrelsen delar på ansvaret för att ge vägledning om hur tillsynen vid jordbruks- och trädgårdsföretagen ska gå till. Enligt miljötillsynsförordningen ska de tillsynsvägledande myndigheterna på central nivå prioritera stöd till länsstyrelserna, så att de i sin tur kan tillsynsvägleda kommunerna. Myndigheten har en tillsynsvägledningsplan som gäller för tre år. Verkets prioritering av tillsyn bygger på en riskanalys. Det är den myndighet som är ansvarig för den operativa tillsynen som ska göra riskanalysen. Med utgångspunkt från riskanalysen beslutar sedan den operativa myndigheten hur många tillsynsbesök som ska utföras under året och vilka verksamheter som ska inspekteras.

### 3. Slutsatser och resultat

Enligt förarbeten till byggnadsminnesskyddet har en samordning av innehåll eftersträvat i bestämmelserna så att dessa i FSBM så långt möjligt överensstämmer med bestämmelserna om enskilda byggnadsminnen i kulturmiljölagen: "Självfallet kan staten inte ställa lägre krav på sig själv än på andra i detta sammanhang" (Prop. 1987/88:104). I utformningen av tillsynen enligt FSBM bör dock följande konstaterade förutsättningar beaktas (juridikenheten):

- beslut om tillstånd till ändring i strid med skyddsbestämmelser inte kan överklagas,
- skyddet för de statligt ägda byggnadsminnena är inte förknippat med någon form av ersättning. Hårddraget så kan ingen enskild drabbas samtidigt som verksamheten och rättssäkerheten kan sägas angå samtliga medborgare, samt att
- Riksantikvarieämbetets sanktionsmöjligheter för att åstadkomma rättelse saknas.

Oavsett dessa punkter så måste lagstiftarens intention vara att bedömningsgrunder, och även tillsyn, avseende såväl enskilt ägda som statligt ägda byggnadsminnen ska vara likformig. Detta betonas också i förarbeten. I förordningstexten till FSBM är det två paragrafer som tillsammans rubriceras under tillsyn:

*11 § Riksantikvarieämbetet har tillsyn över de statliga byggnadsminnena. Riksantikvarieämbetet ska föra en förteckning över dem och förse de myndigheter som förvaltar statliga byggnadsminnen med förteckningen.*

*12 § De statliga myndigheter som förvaltar byggnader ska tillhandahålla Riksantikvarieämbetet det underlag som myndigheten behöver för att bedöma det kulturhistoriska värdet och i övrigt utföra sina uppgifter som rör statliga byggnadsminnen.*

Regeringen har inte eftersträvat att detaljstyra tillsynen avseende SBM. Det skulle även kunna antas att regeringen förutsätter att tillsynen av SBM är ett "oproblemiskt" område med tanke på att staten så att säga givits i uppdrag att kontrollera sig själv (juridikenheten). Något specifikt tydliggörande av intentionerna med dagens tillsynsuppdrag för statliga byggnadsminnen står inte att finna i de förarbeten som legat till grund för förordningen. Därtill saknas ett formulerat syfte med tillsynen. Liksom länsstyrelsen avseende kulturmiljölagen, så är Riksantikvarieämbetet ingen renodlad tillsynsmyndighet eftersom myndigheten även fattar beslut om tillstånd. Rent principiellt finns det en rollkonflikt mellan att vara främjare och granskare. Regeringen tar dock i sin tillsynsskrivelse inte ställning till om tillsynsmyndigheterna ska bedriva främjande och/eller tillståndsgivande respektive normerande verksamhet, så länge dessa verksamheter begreppsligt skiljs från tillsynen. Gränsdragningen mellan Riksantikvarieämbetets rådgivande, beslutande och kontrollerande funktioner avseende statliga

byggnadsminnena har i hittillsvarande verksamhet inte varit tydliggjord. Den förvaltningspolitiska grunden är dock möjlig att tydliggöra i kulturmiljöavdelningens nya organisation.

### 3.1 Syfte med tillsyn

*Syftet är att:*

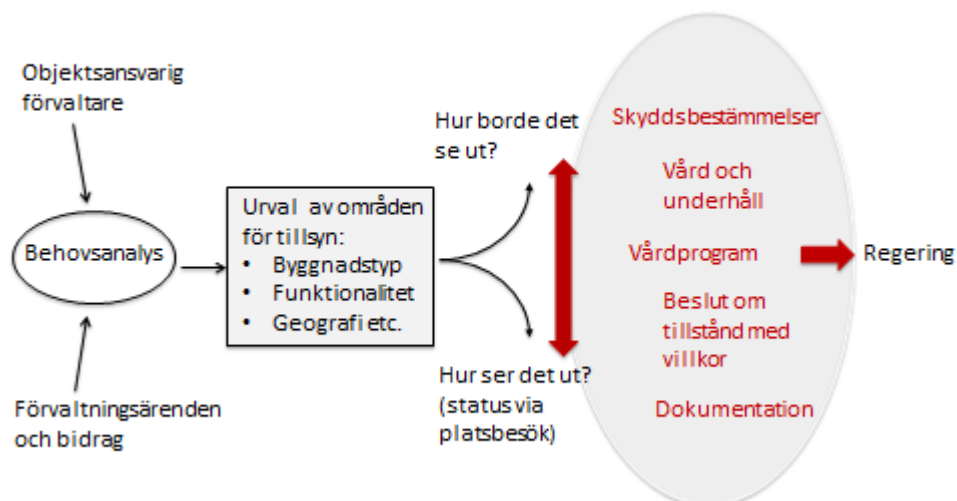
- kontrollera att intentionerna med statliga byggnadsminnen efterlevs samt att peka på eventuella brister.
- kontrollera att förvaltningen uppfyller de krav som följer av förordning, skyddsbestämmelser och beslut samt att förordningstillämpningen sker rättssäkert.

Syftet bör i första hand innebära att följa upp att beslutade objekt är i gott och vårdat skick och att det långsiktiga underhållet fungerar.

### 3.2 Metod för tillsyn

Regeringens syfte med och definition av tillsynen, som presenterats på sidan sju, bör även gälla för den del av tillsynen som riktar sig mot statliga byggnadsminnen som tillsynsobjekt. Avseende de statliga byggnadsminnena kan tre huvudsakliga nivåer av reglering identifieras:

- förordning (2013:558) om statliga byggnadsminnen,
- byggnadsminnesförklaring (regeringsbeslut) med individuellt utformade skyddsbestämmelser och
- beslut (myndighetsbeslut) om ändring i strid med skyddsbestämmelser.



Någon etablerad metod för vad som utgör en god operativ tillsyn finns inte idag (*Tänk till om tillsynen, Statskontoret 2011*). Den operativa tillsynen bör ses som en fortlöpande process bestående av planering, genomförande, uppföljning och utveckling. Figuren ovan beskriver ett förslag till en övergripande process för hur tillsynen skulle kunna utföras. Nedan beskrivs momenten i processen översiktligt under respektive rubrik.

#### *Behovsanalys och urval av områden för tillsyn*

Eftersom det inte finns möjlighet eller kanske ens behov av att granska och kontrollera allt under ett år så bör planeringsarbetet inbegripa en behovsanalys. Det faktiska tillsynsbehovet bör bedömas utifrån tillsynens uppdrag, det vill säga att säkerställa att intentionerna med förordningen om statliga byggnadsminnen följs upp. Behovsanalysen kan utgå från risk- och väsentlighetsbedömningar. I detta tidiga planeringsmoment kan det vara relevant att genom handläggare få input på vad som behöver tillsynas, eftersom de kan antas ha god överblick över genomförda åtgärder eller andra aspekter hos tillsynsobjekten. Även förvaltare kan i vissa fall ges tillfälle att lämna förslag. Avseende denna input är det viktigt att vara medveten om behovet av självständighet i samband med tillsynen så inte syftet motverkas. Ett förslag till urval av områden och en prioritering, utifrån risk och väsentlighet, för 2015 presenteras i avsnitt 3.3. och 3.4.

#### *Hur borde det se ut? Hur ser det ut?*

En central del i tillsynen utgörs av de frågeställningar som formuleras i figuren ovan och de eventuella avvikelser som finns där emellan (markerad med röd dubbelriktad pil i figur). Detta kan påvisa hur det fungerar till en del och hur det eventuellt inte fungerar. Frågan om hur det borde det se ut besvaras

framför allt av objektets skyddsbestämmelser och motiv. Frågan hur det ser ut svaras på genom platsbesök eller annan inspektion. En inspektion kan naturligtvis utföras på olika sätt beroende på tillsynen syfte. Tillsynen har ett värde genom att den ger underlag/statistik som kan användas för att påvisa förhållanden. Uppföljningsarbetet efter genomförd tillsyn spelar en viktig roll i den regelbundna tillsynen. Det är därför väsentligt att med tiden utveckla formaliserade sätt att ta hand om resultaten och erfarenheter från tillsynen. Återrapportering av tillsyn kan ske informellt till regeringen med eventuella påpekanden av brister eller med rapport om godkända förhållanden. Återrapporteringen bör även ske till förvaltare. Förvaltarna är angelägna om att få ett kvitto på om de gör "rätt", följer förordning/bestämmelser och om det resulterar i "kvalitet".

#### *Platsbesök, tillsynsmöten eller annan inspektion*

Tillsyn kan bedrivas både genom platsbesök eller genom att ta del av rapporter, foton, etc. Genom att utöva tillsyn på plats visas direkt att tillsyn bedrivs och att förordningen tillämpas. Rollerna på dagens kombinerade samråds- och tillsynsmöten anses vara oklara och i behov av förtydligande. En slutsats är därför att endast Riksantikvarieämbetet bör kunna sammankalla till eventuellt platsmöte för inspektion etc. och Riksantikvarieämbetet bör även föra protokoll från dessa möten. Detta för att tydliggöra gränserna mellan tillsynsansvar och förvaltningsansvar, något som är extra viktigt i en verksamhet där de objektsansvariga är resursstarka och/eller har hög egenkompetens. Tillsynen består också i att kontrollera att tillstånd med villkor följs och uppföljning av fattade beslut är därmed en del i den händelsestyrda tillsynen.

En av tillsynens effekter är att den skapar dialog och ibland har de pedagogiska effekterna större värde än själva granskningen. Det är dock viktigt att tillsynen genererar protokoll, minnesanteckningar eller annan dokumentation som gör att man kan gå tillbaka till tidigare bedömningar. Detta kan exempelvis användas som underlag vid senare tillståndsprövning. Ett tillsynsmöte kan struktureras bland annat genom checklistor. Att göra upp en handlingsplan och protokoll i förväg ger ett bra stöd. Det kan vara en fördel att vara mer än en person från tillsynsmyndigheten vid platsbesök eftersom det är svårt att prata med de ansvariga och anteckna eller fotografera samtidigt.

#### *Skyddsbestämmelser och vårdprogram*

De individuellt utformade skyddsbestämmelserna är det viktigaste underlaget för tillsynen och de bedömningar som görs i tillsynen görs alltid mot bakgrund av bestämmelserna. Bestämmelserna ska utgå från det enskilda objektets kulturhistoriska värden så att skyddsnivån blir relevant och ger vägledning i hur dessa värden ska skyddas. Förändringar i omvärld och nya mål för kulturmiljöerna kräver tydliga skyddsbestämmelser. Huruvida skyddsbestämmelserna är aktuella eller om de stämmer och är relevanta med motiv till byggnadsminnesförklaringen kan troligen framkomma i samband med tillsyn. Vårdprogram utgör bra instrument för den långsiktiga förvaltningen och tydliggör, exempelvis genom angivna särskilda vårdkrav, förvaltarens ansvar för vården av byggnaderna och miljön. Vid tillsyn är vårdprogram ett viktigt

redskap vid en genomgång av byggnader, orientering, statusbedömning, för att spåra förändringar o s v. Nivån på dokumentation påverkar förutsättningarna för tillsynen.

#### *Förteckning av objekt och tillsyn*

En förutsättning för tillsyn är att det existerar en överblick över tillsynsobjekten. En förteckning i sig säger dock inte något om status eller förhållanden hos objekten. Enligt 11 § FSBM ska Riksanantikvarieämbetet förse de myndigheter som förvaltar statliga byggnadsminnen med en förteckning över SBM. Riksanantikvarieämbetet bör även föra ett internt tillsynsregister som eventuellt kan kopplas till denna förteckning enligt 11 §, vilket bland annat syftar till att dokumentera vad som genomförts, vad som behöver återkommande tillsyn o s v. Det bör även övervägas om diariet kan fungera som ett sådant register. Att hålla uppgifter om tillsynsobjekten aktuella ingår i den löpande operativa tillsynen.

### **3.3 Föreslagna områden för tillsyn**

Det är orimligt och kanske inte ens nödvändigt att utöva tillsyn över samtliga tillsynsobjekt under ett år. En uppskattning av tre arbetsdagar per 260 statliga byggnadsminnen innebär sammanlagt 780 arbetsdagar. Det tar då ungefär tre år att gå igenom samtliga skyddade objekt enligt FSBM. Men även mindre och avgränsade tillsynsuppdrag/utvärderingar kan påvisa något väsentligt om de förhållanden som rör förordningen. Med tanke på att tillsynsarbetet innebär en fortlöpande process bestående av planering, genomförande, uppföljning och utveckling, samt att inte heller förvaltning och användning av objekten är statisk så bör tillsynsområdena vara flexibla över tid. Följande möjliga avgränsningar av tillsynsområden har identifierats i rapporten men kan naturligtvis även kombineras:

#### **Geografisk**

En geografisk avgränsning skulle kunna innebära att endast objekt i ett visst län undersöks. En styrka är att den är tydlig och inte kräver andra överväganden i fråga om urval eller prioriteringar. En möjlig svaghet är att objekt som kan vara i behov av tillsyn omgäende riskerar att hamna långt ner på listan.

#### **Objektstyp**

En indelning i objektstyper kan vara väsentlig genom att en direkt jämförelse mellan liknande objekt kan uppnås. Byggnadstyper kan exempelvis vara residens, fyrar, slott etc. En svaghet kan vara att vissa komplexa objekt är svåra att föra in i en speciell kategori, då de i själva verket inrymmer flera. Vissa objekt riskerar möjligen att "förlora" på en sådan indelning om de tillhör en mycket begränsad grupp av de statliga byggnadsminnena. I de fallen uppnås inte heller den direkt jämförande effekten.

#### **Funktion/användning idag**

En indelning i funktion/användning idag kan ha som positiv effekt att likheter och skillnader mellan objekt med idag liknande funktioner tydliggörs. Det kan resultera i ökad kunskap om hur en varierande användning påverkar byggnaderna och även ge en överblick över flertalet objekt som eventuellt står inför liknande problemställningar. Den riktade tillsynen kan då förhoppningsvis leda till kunskapsöverföring



mellan objekten. En svaghet med detta urval är att indelningen i nutida användning är svår att göra. Många av objekten har inte en enda dominerande användning utan en bredd av funktioner.

### **Förvaltande myndighet**

Att under ett år rikta tillsynen mot en utvald statlig förvaltande myndighet kan kanske vara till fördel för förvaltarna som då troligen blir mer medvetna om tillsynen. Ytterligare en fördel kan vara att tillsynen ger en samlad bild av myndighetens förvaltning. Det innebär att generella styrkor och svagheter i förvaltningen kan definieras. Den ojämna fördelningen av objekt kan vara svår att hantera. Indelningen innebär att det inom exempelvis Statens fastighetsverks byggnadsbestånd skulle behöva göras ytterligare indelningar för att uppnå lämpliga tillsynsområden. Här skulle också objekt som har fler än en förvaltare, exempelvis kungsgårdar med kombinerad mark/jordbruksförvaltning, kunna vara ett område. Det senare med syfte att studera effekterna av delad förvaltning.

### **Andra möjliga indelningar**

Ovanstående indelningar omfattar samtliga objekt som helhet. Andra möjliga indelningar eller en kombination av indelningar kan även göras, exempelvis tillsynsinsatser där endast en aspekt eller tema studeras. Syftet är då att uppnå en tydligare bild av hur just denna aspekt framstår eller hanteras, vilket kan uppnås genom riktad tillsyn. Denna indelning är möjlig att se som ett komplement till ovan beskrivna indelningar. Riktad tillsyn kräver ett tydligt urval och även motiveringar till urvalet. Nedan listas några förslag på aspekter/teman. I samband med urvalsprocessen till riktade tillsynsinsatser kan det vara motiverat med enkätundersökningar till samtliga förvaltare. Enkätsvaren kan också bidra med nya tillsynsområden eller aspekter som kan vara föremål för tillsyn.

#### *Tillgänglighet*

Tillsynsinsatser inriktar sig först och främst på de skyddade kulturhistoriska värdena i sig men likväl även på de förutsättningar som finns för värdenas förvaltning. Förvaltningen påverkas av en mängd samhällskrav: lagkrav (brand, tillgänglighet), EU-direktiv (hiss) och krav från regeringen (energi). Tillgänglighetsaspekten bedöms ha en hög grad av väsentlighet eftersom den direkt berör Riksanstikvarieämbetets uppdrag, men även de kulturpolitiska målen och samhället i stort. Det finns även risker med denna aspekt, exempelvis i den meningen att vissa byggnadsminnen är geografiskt otillgängliga och att skyddsbestämmelser och kulturhistoriska värden kan hindra vissa typer av tillgänglighetsförändringar.

#### *Det gröna kulturarvet*

Det gröna kulturarvet har i samtal med förvaltare framkommit som ett eftersatt område avseende SBM. Huruvida detta stämmer har inte kunna bekräftats i föreliggande arbete men om det stämmer så kan "eftersatthet" eventuellt utgöra ett motiv för riktad tillsyn. Markområden i form av exempelvis parker och trädgårdar utgör en relativt stor del av de skyddade miljöerna som helhet.

#### *Det sällan eller aldrig besökta*

Utgångspunkten är att vård och underhåll i de allra flesta fall inte är tillståndspliktigt och därför inte föranleder något myndighetsbeslut. Samtidigt anger skyddsbestämmelserna på vilket sätt byggnadsminnet ska vårdas och underhållas. Hur efterlevs skyddsbestämmelserna och hur fungerar det löpande underhållet vid objekt som sällan eller aldrig är föremål för myndighetsbeslut? Det framstår som väsentligt att kontrollera om, hur och vilka åtgärder som utförs i fråga om dessa objekt, likväl som objektets status i det fall inga åtgärder alls utförs. Denna fråga är väsentlig då den kan belysa principiellt viktiga frågor kring bevarande, användning och utveckling. En uppenbar fördel med denna riktade tillsyn är att Riksanantikvarieämbetets egna erfarenheter av och även kontakten med förvaltare i fråga om dessa objekt kan stärkas. Detta val innebär även ett undvikande av att den egeninitierade tillsynen blir ett sätt att bekräfta något vi redan vet. Angående de skyddsobjekt som omfattar flera byggnader kan det finnas delar som sällan besöks medan samtidigt andra delar, inom samma objekt, genererar flera tillståndsärenden per år.

### **3.4 Handlingsplan för egeninitierad tillsynsinsats under 2015**

Eftersom Riksanantikvarieämbetets egeninitierade tillsyn befinner sig i ett inledningskede kan det vara mest relevant att sträva efter en självständig överblick snarare än att följa upp en vidtagen åtgärd. Ett sådant urval ger förutsättningar för en representativ tillsyn och för att generella synsätt och metoder för tillsynen utvecklas. 2015 års tillsyn kan då utgöra en slags pilotverksamhet som också bör ge svar på om vald indelning i tillsynsområden uppfyller förväntade syften. Det är också viktigt att kartlägga vilka tillsynsinsatser som behövs på kort respektive lång sikt för att uppnå målen. I verksamhetsplanen (VP) för 2015 har totalt avsatts cirka 7-800 timmar för målstyrd och händelsestyrd tillsyn. Ett begränsat antal aktiviteter kan utföras under året.

#### Under tillsynen för år 2015 kommer följande åtgärder vidtas:

1. Former för en typ av basbesök, tillsynsprotokoll och -register upprättas.
2. Kartläggning över vilka objekt som tillsetts de senaste tre åren samt vilka objekt som sällan eller aldrig besökts.
3. Tillsyn över ett urval av objekt som sällan eller aldrig besökts av Riksanantikvarieämbetet.
4. Kartläggning av objekt som står inför avyttring och tillsyn av ett antal sådana objekt.
5. Inför VP 2016 upprätta en långsiktig plan för tillsyn av SBM.

## Källförteckning

### *Tryckta källor:*

Förordning (2013:558) om statliga byggnadsminnen

Kulturmiljölag (1988:950)

Miljötillsynsförordningen (2011:13)

Geijer, Mia. *Ett nationellt kulturarv. Utveckling av en professionell vård och förvaltning av statliga byggnadsminnen*, Lic. Stockholm, 2004

Naturvårdsverket. *Operativ tillsyn. Handbok för tillsynsmyndigheten*, Handbok 2001:4, Naturvårdsverket förlag, 2001

Regeringens proposition 1987/88:104: *om kulturmiljövård*

Regeringens skrivelse 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*

Regeringens skrivelse 2009/10:74 *Vissa kulturmiljöfrågor*

Riksantikvarieämbetet. *Statliga byggnadsminnen. Vägledning. Tillståndsansökan och tillståndsprövning*, Riksantikvarieämbetets vägledning, 2010

SOU 2004:100, *Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn*, Slutbetänkande av Tillsynsutredningen, Stockholm, 2004

SOU 2004:94. *K-märkt. Förslag till förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse*, Kulturbebyggelseutredningens slutbetänkande, Stockholm, 2004

SOU 2013:55. *Statens kulturfastigheter – urval och förvaltning för framtiden*, slutbetänkande av Utredningen om omstrukturering av statens bestånd av vissa kulturfastigheter, Stockholm 2013

Thornberg Knutsson, Agneta. *Byggnadsminnen. Principer och praktik. Den offentliga kulturmiljövårdens byggnadsminnesverksamhet. Beskrivning och utvärdering*, Diss. Göteborg, 2007

*Otryckta källor:*

Riksantikvarieämbetet. *Förenklad beredning av statliga byggnadsminnen. Tydligt och ändamålsenligt ansvar i enklare processer*, Riksantikvarieämbetets rapport, 2012

Riksantikvarieämbetet. *Kartläggning av länsstyrelsernas tillsyn enligt KML*, Riksantikvarieämbetets rapport, 2011

Riksantikvarieämbetet, *Överinseende. Resultat av 2012 års arbete med överinseendebegreppet*, Riksantikvarieämbetets rapport, 2013

Riksantikvarieämbetet och Statens fastighetsverk. *Överenskommelse om samverkan mellan Statens fastighetsverk och Riksantikvarieämbetet gällande skyddsbestämmelser och vårdprogram*, 2014-01-01, Stockholm

Statskontoret, *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn*, Om offentlig sektor 14 Statskontoret, 2012

*Internet:*

Naturvårdsverket om operativ tillsyn:

<http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Tillsyn/Tillsynsmetoder-och-inspektorens-roll/>

Skolinspektionen om tillsyn:

<http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/>

Statens jordbruksverk om tillsynsvägledning:

<http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/tillsyn/instruktionertillkontrollanterochinspektorer/miljo/tillsynsvagledning.4.23f3563314184096e0d3e63.html>

*Informanter:*

Länsstyrelsen Norrbotten, Agneta Rehnberg

Länsstyrelsen Stockholm, Johan Aspfors

Länsstyrelsen Skåne, Jonna Stewénus

Länsstyrelsen Västra Götalands län, Lena Emanuelsson