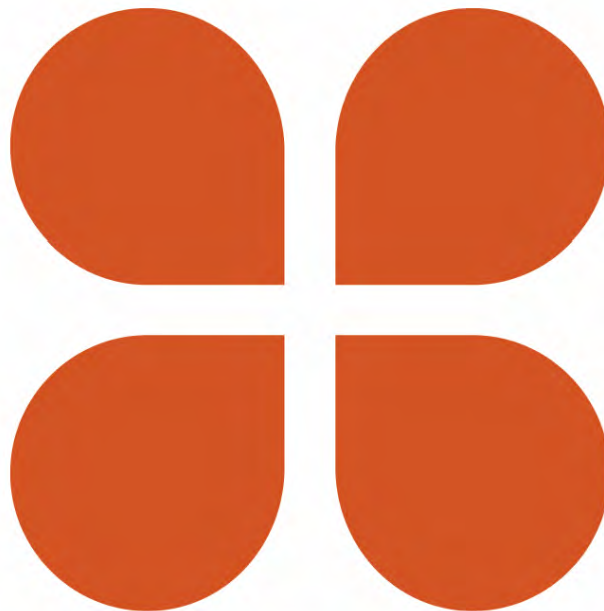


Rapport från Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetets plan för tillsynsvägledning år 2017 – 2018

Utredning av Riksantikvarieämbetets tillsynsvägledande ansvar
och de operativa tillsynsmyndigheternas behov av
tillsynsvägledning



Riksantikvarieämbetet 2016
Box 5405
114 84 Stockholm
www.raa.se
registrator@raa.se

Upphovsrätt för text och bild, om inget annat anges, enligt Creative Commons licens CC BY,
erkännande 2.5 Sverige <http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/se>

Innehåll

1.	Inledning	4
1.1	Bakgrund	4
1.2	Nuläges- och problembeskrivning.....	5
1.3	Syfte	6
1.4	Avgränsningar.....	6
1.5	Källmaterial och metod	6
1.6	Förkortningar	7
2.	Den tillsynsvägledande rollen	8
2.1	Definitioner i lag och förordning	8
2.1.1	Tillsynsvägledning.....	8
2.1.2	Operativ tillsyn	8
2.2	Andra myndigheters arbete med tillsynsvägledning.....	9
2.2.1	Tillsyns- och föreskriftsrådet	9
2.2.2	Andra centrala myndigheter med krav på en tillsynsvägledningsplan.....	11
2.2.3	Länsstyrelserna.....	13
2.2.4	Sammanfattande iakttagelser	15
2.3	Riksantikvarieämbetets tolkning av sin tillsynsvägledande roll	16
3.	Behovskartläggning	18
3.1	Länsstyrelserna	18
3.2	Kommunerna	20
3.3	Sammanfattning av tillsynsmyndigheternas vägledningsbehov	21
4.	Riksantikvarieämbetets tillsynsvägledningsplan 2017-2018.....	22
4.1	2017: Orientering och inspiration samt uppdatering av handboken.....	23
4.2	2018: Handläggarräff med gemensamt platsbesök och ett webbaserat handlägggarforum.....	23
4.3	Uppdateringar	24
	Referenser	25

1. Inledning

Riksantikvarieämbetet ska enligt 3 kap. 9 § miljötillsynsförordningen (2011:13) (MTF) ge tillsynsvägledning i frågor om kulturresevat. Denna rapport avser att precisera hur Riksantikvarieämbetet planerar att arbeta med tillsynsvägledning för åren 2017-2018.

1.1 Bakgrund

Tillsynsvägledning definieras i 1 kap. 3 § MTF som utvärdering, uppföljning och samordning av operativ tillsyn samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna.

Riksantikvarieämbetet har tidigare bedrivit visst arbete inom ramarna för den tillsynsvägledande rollen. Nämnas bör rapporten *Program för uppföljning och utvärdering av tillämpningen av kulturminneslagen och miljöbalkens bestämmelser om kulturresevat*¹ och *Kulturresevat – en handbok för bildande, förvaltning och utveckling av kulturresevat enligt 7 kapitlet 9 § miljöbalken*.²

Ansvars- och rollfördelningen för kulturresevat delas av Riksantikvarieämbetet, länsstyrelserna, kommunerna och fastighetsägare. Riksantikvarieämbetet har enligt 2 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. (FOM) det centrala ansvaret i frågor om kulturresevat. Utöver det centrala ansvaret ska myndigheten enligt 3 kap. 9 § MTF ge tillsynsvägledning i frågor om kulturresevat. Enligt 3kap. 16 § samma förordning anges att länsstyrelserna ska ge tillsynsvägledning i länet, dvs. till de kommunala nämnder som har att bedriva operativ tillsyn gentemot kommunalt bildade kulturresevat. Detta innebär att Riksantikvarieämbetet ska ge länsstyrelserna tillsynsvägledningen både som operativa tillsynsmyndigheter och som vägledande myndighet gentemot kommunerna. Länsstyrelserna och de kommunala nämnderna bedriver operativ tillsyn gentemot den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller som vidtar eller har vidtagit en åtgärd inom kulturresevaten.

¹ Rapport från Riksantikvarieämbetet 2007:11.

² Riksantikvarieämbetet 2005 version 3.

1.2 Nuläges- och problembeskrivning

Riksantikvarieämbetets tillsynsvägledande roll har tidigare definierats i det ovan nämnda *Program för uppföljning och utvärdering av tillämpningen av kulturminneslagen och miljöbalkens bestämmelser om kulturresevat*. Den tillsynsvägledande rollen sammanfattas där i följande punkter:

1. Samordning, stöd och råd till länsstyrelserna för uppföljning av arbetet med kulturresevat.
2. Dialog och erfarenhetsutbyte med länsstyrelserna i uppföljningsarbetet.
3. Utveckling av metoder för uppföljning och utvärdering.
4. Information och utbildning om uppföljning.

Den operativa tillsyn som Riksantikvarieämbetet ska följa upp enligt punkt 4 är enligt programmet:

- Länsstyrelsernas och kommunernas kontroll av efterlevnad av föreskrifter som vänder sig till besökare och allmänhet.
- Länsstyrelsernas och kommunernas kontroll av efterlevnad av föreskrifterna som vänder sig till mark- och sakägare.
- Länsstyrelsernas och kommunernas kontroll av efterlevnad av villkoren för meddelade dispenser och tillstånd.
- Länsstyrelsernas och kommunernas kontroll av att syftet eller syftena med resevatet uppnås.

I programmet skrivs också att dialogen och erfarenhetsutbytet med länsstyrelserna i uppföljningsarbetet sker främst inom nätverket för kulturresevatfrågor, med personal från länsstyrelser och läns museer. Utvecklingen av metoder för att följa upp och utvärdera grundas på länsstyrelsernas erfarenheter från den praktiska tillämpningen, men den initieras och drivs av Riksantikvarieämbetet. Information och utbildning om uppföljning utgår från behoven som identifieras genom nätverksarbetet och anordnas av Riksantikvarieämbetet i samarbete med externa aktörer (centrala verk, utbildningsinstitutioner och sakkunniga) som väljs utifrån insatsernas inriktning.

Den tillsynsvägledning som bedrivs idag är tämligen begränsad. Myndigheten uppdaterar för tillfället handboken för bildande, förvaltning och utveckling av kulturresevat som idag föreligger i en tredje version daterad 2005. Den nuvarande handboken hanterar endast tillsynsfrågorna på ett övergripande plan.

För att Riksantikvarieämbetets tillsynsvägledande arbete fullt ut ska leda till önskvärda effekter borde myndighetens centrala ansvar i frågor rörande kulturresevat enligt 2 § FOM utredas och definieras.

1.3 Syfte

Syftet med utredningen är att klargöra vad Riksantikvarieämbetet tillsynsvägledande roll innebär och om myndighetens tidigare tolkning av det tillsynsvägledande ansvaret fortfarande är giltig utifrån MTF:s definition av begreppet tillsynsvägledning. Ett ytterligare syfte är att i en tillsynsvägledningsplan precisera vilka aktiviteter som myndigheten ska prioritera för de kommande två åren vad gäller tillsynsvägledning.

1.4 Avgränsningar

Projektet omfattar inte att utreda Riksantikvarieämbetets centrala ansvar i frågor rörande kulturresevat i enlighet med bestämmelserna i FOM.

1.5 Källmaterial och metod

Arbetet har bedrivits som tre på varandra följande aktiviteter.

1. Kartläggning av hur ett urval andra myndigheter har tolkat sin tillsynsvägledande roll. Kartläggningen har genomförts som dokumentstudier. De myndigheter som ingått i kartläggningen är Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket samt länsstyrelserna i Västra Götaland, Örebro och Stockholm. Syftet med urvalet av de centrala tillsynsvägledande myndigheterna har varit att välja tillsynsvägledande myndigheter med tillsynsobjekt som till sin karaktär påminner om kulturresevat. I valet av länsstyrelser med tillsynsvägledande ansvar har länsstyrelserna i Stockholm, Västra Götaland och Örebro län valts ut för att de har att tillsynsvägleda mer än en kommun vardera. Kartläggningen har utmynnat i en tolkning av vad Riksantikvarieämbetets tillsynsansvar innebär i praktiken.
2. Kartläggning av länsstyrelsernas och kommunernas behov av tillsynsvägledning. Kartläggningen har skett genom en enkät som skickades ut till samtliga länsstyrelser och kommuner med ett operativt tillsynsansvar. Denna kartläggning presenteras i den fristående tillsynsvägledningsplanen.
3. Framtagande av en tillsynsplan för 2017-2018.

1.6 Förkortningar

I texten används följande förkortningar. Första gången som respektive lag, förordning eller organ förekommer i texten skrivs det med fullständig beteckning.

FAPT	Förordning (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken
FOM	Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.
MB	Miljöbalken (1998:808)
MTF	Miljötillsynsförordning (2011:13)
ToFR	Tillsyns- och föreskriftsrådet

2. Den tillsynsvägledande rollen

I detta kapitel redogörs för hur miljöbalken (1998:808) (MB) och tillhörande förordningar definierar tillsynsvägledning och operativ tillsyn samt hur centrala myndigheter, ToFR och ett urval länsstyrelser i praktiken tolkat den tillsynsvägledande rollen. Syftet med att kartlägga ToFR och de andra tillsynsvägledande myndigheternas tolkningar av den tillsynsvägledande rollen är att uppmärksamma om några avgörande skillnader finns i deras tolkningar. Kapitlet avslutas med Riksantikvarieämbetets tolkning av myndighetens tillsynsvägledande roll.

2.1 Definitioner i lag och förordning

2.1.1 Tillsynsvägledning

I 1 kap. 3 § MTF definieras tillsynsvägledning som utvärdering, uppföljning och samordning av operativ tillsyn samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna. Vidare anges i 3 kap. 1 § MTF att myndigheten inom vägledningsområdet ska ge tillsynsvägledning i fråga om tillämpning av MB och föreskrifter meddelade med stöd av MB och EU-förordningar. Syftet med tillsynsvägledningen är enligt prop. 1997/98:45 att se till att tillsynen bedrivs ändamålsenligt både med avseende på lokala, regionala och nationella förhållanden.³

Riksantikvarieämbetet ska ge tillsynsvägledning i frågor om kulturresevat.

Tillsynsvägledande myndigheter på statlig central nivå ska inom sitt vägledningsområde särskilt ge stöd till länsstyrelsernas tillsynsvägledning till kommunerna. Tillsynsvägledande myndigheter ska enligt 3 kap. 1 § MTF aktivt verka för samordning och samverkan i frågor om tillsynsvägledning.

2.1.2 Operativ tillsyn

Operativ tillsyn är enligt 1 kap. 3 § MTF sådan tillsyn som riktar sig direkt mot den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtar en åtgärd inom det skyddade området. För statliga kulturresevat är det länsstyrelserna som är operativa tillsynsmyndigheter medan det för de kommunala kulturresevaten är det kommunen som ansvarar för tillsynen.

³ Prop. 1997/98:45 del 1, s. 496.

Tillsynen ska enligt 26 kap. 1 § MB säkerställa att syftet med balken och tillhörande föreskrifter uppnås. Det åligger tillsynsmyndigheten att på eget initiativ eller efter anmälan kontrollera efterlevnaden av MB samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken och vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. För kulturresevatens del handlar det om att följa upp att de föreskrifter som utfärdats vid förordnandet av kulturresevat verkligen följs samt att syftet med resevatet efterlevs. Det senare innebär bland annat att pedagogiska insatser i resevatet, bruk av resevatet och skötselåtgärder som ingår i den för kulturresevatet fastställda skötselplanen ska följas upp och utvärderas.

Enligt 1 kap. 6 § MTF ska varje operativ tillsynsmyndighet ha en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde enligt MB. Utredningen ska avse en tid om tre år och ska ses över minst en gång om året. Utifrån denna behovsutredning ska tillsynsmyndigheterna för varje verksamhetsår upprätta en samlad tillsynsplan som också den omfattar hela verksamhetsområdet enligt MB.⁴ För statliga operativa tillsynsmyndigheter ska den samlade tillsynsplanen beskriva hur myndigheten har avvägt fördelningen av resurser inom och mellan olika ansvarsområden enligt MB. Där ska också framgå hur resurserna har anpassats efter det tillsynsbehov som finns.⁵

2.2 Andra myndigheters arbete med tillsynsvägledning

Ett stort antal myndigheter, i precisa siffror de 21 länsstyrelserna och 290 kommunerna, har särskilt utpekade uppgifter då det gäller MB. Det centrala vägledningsansvaret för tillsyn är fördelat på tretton myndigheter. Alla länsstyrelser har tillsynsvägledningsansvar regionalt och ansvar för den operativa tillsynen har mer än 300 regionala och lokala myndigheter.

2.2.1 Tillsyns- och föreskriftsrådet

Tillsyns- och föreskriftsrådet (ToFR) är ett samråds- och samverkansorgan för myndigheternas arbete i frågor som rör tillsyn och föreskrifter enligt MB. I ToFR ingår representanter för tillsynsvägledande myndigheter inom miljöbalksområdet⁶, Generalläkaren, länsstyrelserna och kommunerna. Rådet har två huvuduppgifter, dels att vara ett organ för samråd och samverkan för myndigheternas arbete som rör tillsyn och föreskrifter enligt MB, dels att föra ett register över samtliga förordningar och föreskrifter i

⁴ 1 kap. 9 § miljötillsynsförordningen.

⁵ 1 kap. 10 § miljötillsynsförordningen.

⁶ Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Folkhälsomyndigheten, Jordbruksverket.

MB. Till rådet hör också ett kansli som bereder frågor och sköter administrativa uppgifter. ToFr är administrativt knutet till Naturvårdsverket.

Tillsynsvägledning enligt ToFR: beskrivning och goda egenskaper⁷

Tillsynsvägledning behövs för att stödja de operativa tillsynsmyndigheterna i deras arbete. Tillsynsvägledningen ska bedrivas regelbundet och systematiskt och främja en rättssäker och likvärdig tillsyn. Tillsynsvägledande myndigheter ska aktivt verka för en samordning och samverkan i frågor om tillsynsvägledning.

Myndigheterna inom ToFR har enats om fem egenskaper som karakteriserar god tillsynsvägledning.

- **Planerad:** Tillsynsvägledning bedrivs regelbundet och systematiskt och mål formuleras för vad myndigheten vill åstadkomma. Vägledningen lämnas med utgångspunkt från vad som är prioriterat på nationell/regional nivå med ledning av de nationella miljö kvalitetsmålen och från aktuella problem. Hänsyn tas även till mottagarens behov i övrigt, för att främja en rättssäker, effektiv och likvärdig operativ tillsyn.
- **Koordinerad:** Tillsynsvägledning anpassas tidsmässigt mellan olika sakområden eftersom målgruppen kan vara densamma. Den tas fram och genomförs i samverkan då flera myndigheter delar på ansvaret.
- **Tydlig:** Den tillsynsvägledande myndigheten ger klara besked om hur den prioriterar sin tillsynsvägledning och varför. Besked lämnas vad myndigheten kommer att tillsynsvägleda om och vad innehållet kommer att vara.
- **Kommunikativ:** Tillsynsvägledningen förmedlas på det sätt som bäst bidrar till att utveckla den operativa tillsynen. En systematisk och lyhörd dialog om behoven av vägledning förs med de operativa tillsynsmyndigheterna.
- **Tillgänglig:** Både skriftlig och muntlig tillsynsvägledning går lätt för mottagaren att få tag på och förstå. Myndigheten informerar om vilka kontaktpersoner som finns och till vilka eventuella andra myndigheter man kan vända sig. Myndigheten håller samtliga skriftliga vägledningar på webbplatsen. Vägledningen är aktuell och daterad.

ToFr har utvecklat vad tillsynsvägledningens tre delar; stöd och råd till operativa tillsynsmyndigheter, samordning av den operativa tillsynen, uppföljning och utvärdering av den operativa tillsynen, avser.

⁷ <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/Tofr-Tillsynsvagledning-enligt-miljobalken-2011-06.pdf?pid=9901>

1. **Ge stöd och råd till den operativa tillsynsmyndigheten:** Avser såväl skriftlig som muntlig tillsynsvägledning när det gäller tillämpningen av MB med avseende på tillsynen. Det kan handla om information om tolkningspraxis och kunskapsunderlag i sakfrågor. Stöd och råd ska också ges i frågor som rör planering, prioritering och genomförande av tillsyn. Löpande stöd och service.
Skriftligt stöd och råd: Omfattar information på webben, allmänna råd, handböcker, rapporter, meddelandeblad, faktablad, broschyrer, PM, tillsynstips, nyhetsbrev etc.
Muntligt stöd och råd: Ges bland annat via information på handläggarräffar, utbildningar, konferenser och seminarier, medföljare vid tillsynsbesök, telefonkontakter och via e-post.
2. **Samordna den operativa tillsynen:** Innebär att den tillsynsvägledande myndigheten verkar för att de resurser som finns hos de operativa tillsynsmyndigheterna används på ett så bra sätt som möjligt, den kompetens som finns kan utnyttjas och att de operativa tillsynsmyndigheterna ges möjlighet att dra nytta av varandra.
Samordnande insatser: Till exempel nationella eller regionala tillsynsprojekt, informationskampanjer, gemensamma/normerande inspektioner, handläggarräffar, konferenser, nätverk och arbete i olika typer av grupper.
3. **Följa upp och utvärdera den operativa tillsynen:** Uppföljning och utvärdering ska främja en effektiv och likvärdig operativ tillsyn.
Uppföljning innebär att registrera och beskriva ett händelseförlopp. En uppföljning svarar på frågorna Vad har hänt? Följer vi planen? En uppföljning kan ge information om i vilken grad vi är på väg mot uppsatta mål.
Utvärdering är en systematisk bedömning i efterhand av en insats. Den svarar på frågorna Varför har det hänt? Vilken är effekten? Beror utfallet på insatsen? Har det fungerat bra?

2.2.2 Andra centrala myndigheter med krav på en tillsynsvägledningsplan

Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Jordbruksverket, Folkhälsomyndigheten och länsstyrelserna ska enligt 3 kap. 17 § MTF ha planer för sin tillsynsvägledning. Planerna ska omfatta en period om tre år och ses över vid behov och minst en gång varje år.

De centrala myndigheterna

I föreliggande kartläggning har Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens och Jordbruksverkets tillsynsvägledningsplaner granskats. De tre myndigheterna har valts utifrån

att delar av deras tillsynsvägledande arbete omfattar tillsynsmyndigheter och tillsynsobjekt som till sin karaktär påminner om de förhållanden som råder för kulturresevatnen.

Alla tre myndigheterna har tolkat sitt tillsynsvägledningsansvar i överensstämmelse med ToFR tolkning av tillsynsvägledningens tre delar (se ovan). Detta innebär att myndigheterna ger tillsynsvägledning på en mängd olika sätt, bland annat genom muntlig och skriftlig vägledning, anordnande och deltagande i tillsynskampanjer, seminarier, konferenser och handläggarrträffar samt årlig uppföljning av den operativa tillsynen. Vägledningen förmedlas likaså i en mängd olika kanaler. Myndigheternas webbplatser anges som den viktigaste kommunikationskanalen för skriftligt material tillsammans med slutna webbforum och samverkansytor samt via e-post medan muntlig vägledning kan ges via telefon, vid seminarier, konferenser och i anslutning till uppstart av tillsynskampanjer. Myndigheterna, såväl de centrala som de operativa tillsynsmyndigheterna, trycker på vikten av olika vägledningsformer för att uppnå målet med vägledningen och i slutändan den operativa tillsynen och miljömålen.

Uppföljning och utvärdering av den operativa tillsynen är enligt de undersökta myndigheterna svår och har hitintills inte skett i tillräcklig omfattning. Naturvårdsverket håller för tillfället på att skapa ett system för systematisk uppföljning av den operativa tillsynen enligt MB. Arbetet sker i samarbete med Folkhälsomyndigheten, Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna. Den första uppföljningen kommer ske under 2016. Syftet med uppföljningen är att få underlag om hur miljöbalkstillsynen fungerar och om MB får genomslag i alla delar. Utvärdering av den egna tillsynsvägledningen görs bland annat via enkäter och i samband med seminarier och handläggarrträffar.

Inom ramarna för ToFR har de centrala myndigheterna med krav på tillsynsvägledningsplaner utvecklat en gemensam, övergripande process för framtagande av tillsynsvägledningsplaner. I den gemensamma processen ingår följande steg:

1. Intern behovskartläggning och miljömålsanalys,
2. extern gemensam behovskartläggning, intern analys och prioritering,
3. samordning av planerade aktiviteter, samt
4. remiss eller återkoppling.

Alla tre myndigheterna refererar till den gemensamma processen vid framtagande av gällande tillsynsvägledningsplaner.

Den behovskartläggning, intern och extern, som genomfördes av myndigheterna innebar exempelvis att myndighetens medarbetare gavs möjlighet till inspel, omvärldsanalys, enkäter till de operativa tillsynsmyndigheterna och tidigare genomförda utvärderingar. Nationella tillsynsprojekt följt av seminarier och utbildningstillfällen var det som flest operativa tillsynsmyndigheter föredrog som form för tillsynsvägledningen.

Myndigheternas prioriteringar av vilken tillsynsvägledning som ska ges under den aktuella perioden har styrts av de behov som identifierats genom behovskartläggningen, annan omvärldsbevakning, myndigheternas strategiska planer samt myndighetens tillgängliga resurser för tillsynsvägledning.

Ingen av de aktuella planerna har skickats ut på remiss då samtliga myndigheter anser att berörda operativa tillsynsmyndigheter givits möjlighet att lämna synpunkter i samband med behovskartläggningen.

Vilka resurser myndigheterna lägger ner på sin tillsynsvägledande roll framgår delvis i deras årsredovisningar. Havs- och vattenmyndigheten redovisar exempelvis antalet handläggartäffar och myndighetens totala kostnad för tillsynsvägledning. Redovisningen följs av en kommentar till det redovisade årets prestationer i jämförelse med föregående års insatser.

2.2.3 Länsstyrelserna

Det är fem länsstyrelser som har att vägleda de åtta kommunerna som inrättat kommunala kulturresevat. De fem länsstyrelserna är Stockholm, Uppsala, Västra Götaland, Västmanland och Örebro. Uppsala och Västmanlands län har ett kommunalt kulturresevat vardera medan Stockholm, Västra Götaland och Örebro län har två kommunala kulturresevat var. Det är de tre senare länsstyrelserna som har valts ut för denna kartläggning.

Länsstyrelsen i Örebro län

Länsstyrelsen i Örebro län har att tillsynsvägleda Örebro kommun i vilken kulturresevaten Sommarro och Karlslund är belägna.

På länsstyrelsens hemsida finns en plan för myndighetens tillsynsvägledning 2013-2015. Länsstyrelsen anger i planen att de olika former av tillsynsvägledning som länsstyrelsen i dagsläget bedriver är: miljösamråd, samverkansgrupper, handläggartäffar, tillsynsprojekt, webbinformation, normerande inspektioner, utbildningar och individuell rådgivning. I planen

för planerade aktiviteter framgår även att viss uppföljning och utvärdering ska ske inom den angivna perioden. Uppföljningen och utvärderingen avser såväl kommunernas operativa tillsyn som länsstyrelsens tillsynsvägledning.

Planen har tagits fram med utgångspunkt i tidigare plan för åren 2012-2014. Förslag till aktiviteter har fångats upp i befintliga nätverk. Förslagen har kommunicerats med miljöcheferna i länets kommuner.

I tillsynsvägledningsplanen finns ingen aktivitet som berör kulturresevatnen specifikt. Vid de två gånger per år återkommande miljösamråden tas frågor från hela MB:s tillämpningsområde upp.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Länsstyrelsen i Västra Götalands län har att tillsynsvägleda Marks och Alingsås kommuner i vilka kulturresevatnen Ramsholmens odlingslandskap och Gräfsnäs slottslandskap är belägna.

På länsstyrelsens hemsida finns en tillsynsvägledningsplan för åren 2012-2014. De former som länsstyrelsen tillsynsvägleder genom är: samordning av tillsynsinsatser i form av samverkansprojekt, stöd och råd i enskilda ärenden, webbportal med information om aktuella frågor samt anordnande av tillsynsdagar. Huvudparten av tillsynsvägledningen sker dock inom ramarna för *Miljösamverkan Västra Götaland* i vilket alla kommuner i länet deltar. För livsmedelskontroll finns en egen samverkansgrupp, den så kallade *PIK-gruppen*. Uppföljning och utvärdering av kommunernas operativa tillsyn sker främst genom kommunbesök.

Planen har tagits fram utifrån aktuella förändringar och i utifrån kommunernas efterfrågan. Kommunernas behov och önskemål har framkommit vid bland annat Tillsynsdagar och vid andra möten och kurser med deltagare från kommunerna. Inom ramarna för *Miljösamverkan Västra Götaland*⁸ har en enkät i vilken frågor om önskemål om vägledning från länsstyrelsens ställts.

⁸ Miljösamverkan Västra Götaland är en regional del av Miljösamverkan Sverige som är ett samverkansorgan kring tillsyn och tillsynsvägledning inom miljöbalksområdet. Deltagare är Sveriges länsstyrelser, Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten. Målet är att samarbetet ska leda till en ökad samsyn mellan länsstyrelserna, ge en mer enhetlig hantering i tillsynsfrågor över landet och stödja länsstyrelserna både i deras roll som tillsynsvägledare och som operativ tillsynsmyndighet.

I tillsynsvägledningsplan nämns de tre statliga kulturresevat för vilka länsstyrelsen själv har tillsyn. Däremot nämns inte de två kommunala resevaten. Planen konstaterar endast att tillsynen för de statliga resevaten inte delegerats till någon kommunal nämnd varför något behov av tillsynsvägledning inte bedöms föreligga.

Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen i Stockholms län har att tillsynsvägleda Stockholms stad och Salems kommun i vilka kulturresevaten Igelbäcken och Nedre Söderby är belägna.

Den senast fastställda planen för tillsynsvägledning är för åren 2009-2012. Länsstyrelsens tillsynsvägledning inom området uppföljning och utvärdering ska ske genom en uppföljning av kommunernas tillsyn av miljöfarlig verksamhet samt att tillsammans med Socialstyrelsen samordna uppföljningen av kommunernas tillsyn av hälsoskyddet. Den samordnande rollen bedrivs främst genom nätverk för olika sakfrågor såsom hälsoskydd och buller samt genom samverkansmöten och handläggarräffar. Stöd och råd ges via hemsidan som uppdateras minst två gånger per år. Ett informationsblad som redovisar vad som är på gång skickas ut fyra gånger per år. Vägledningen ges också via telefonsamtal och e-post.

Vid framtagande av tillsynsvägledningsplanen har länsstyrelsen hörsammat de önskemål och behov som framkommit vid kommunbesök, handläggarräffar och chefsträffar. Utöver kommunernas önskemål har länsstyrelsen genom den egna handläggningen av överklagade ärenden fortlöpande inhämtat kunskap om brister och olikheter i kommunernas handläggning av ärenden vilka kan avhjälpas med tillsynsvägledning.

I tillsynsvägledningsplanen finns ingen aktivitet som berör kulturresevaten specifikt. Vid planens upprättande var endast ett av de idag två kommunala kulturresevaten inrättat.

2.2.4 Sammanfattande iakttagelser

Riksantikvarieämbetet kan utifrån kartläggningen konstatera att de centrala tillsynsvägledande myndigheterna som ingår i ToFR har en samsyn kring vad den tillsynsvägledande rollen innebär. De har också aktivt samordnat sig i denna roll, bland annat vid genomförande av den senaste behovskartläggningen inför framtagande av respektive myndighets tillsynsvägledningsplan.

Det går också att konstatera att länsstyrelserna som ingått i kartläggningen har en oklar uppfattning om vad den tillsynsvägledande rollen och ansvaret innebär i frågor rörande

kulturresevat. Ingen av länsstyrelserna har preciserat någon tillsynsvägledande aktivitet rörande kulturresevat i de aktuella tillsynsvägledningsplanerna.

2.3 Riksantikvarieämbetets tolkning av sin tillsynsvägledande roll

Riksantikvarieämbetets tillsynsvägledande roll finns utpekad i 3 kap. 9 § MTF. Rollen innebär som förordningen uttrycker det att utvärdera, följa upp och samordna den operativa tillsynen samt ge stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna. Riksantikvarieämbetet ska även stödja länsstyrelserna i deras tillsynsvägledning gentemot kommunerna.

Riksantikvarieämbetets tillsynsvägledning ska bedrivas regelbundet och systematiskt och främja en rättssäker och likvärdig tillsyn. För att upplevas som tydliga och samordnade med andra tillsynsvägledande myndigheter tolkar Riksantikvarieämbetet de olika delarna av den tillsynsvägledande rollen i överensstämmelse med ToFR:s tolkning som återfinns på sidan 11 i denna rapport. I vilken form och med vilka medel som detta ska ske måste dock anpassas efter de aktiviteter som myndigheten identifierar som mest angelägna för respektive år. Riksantikvarieämbetets tillsynsvägledning ska också för att upplevas som kvalitativ och relevant för de operativa tillsynsmyndigheterna uppfylla de fem kriterierna för god tillsynsvägledning som ToFR beskrivit, det vill säga vara planerad, koordinerad, tydlig, kommunikativ och tillgänglig. Vad som avses med respektive kriterium beskrivs på sid. 10-11. Att Riksantikvarieämbetet är eniga med ToFR om vad som karakteriserar god tillsynsvägledning och vad rollens innebär är framförallt viktigt för de operativa tillsynsmyndigheterna som ofta mottar tillsynsvägledning av flera olika myndigheter.

Vad gäller den tillsynsvägledande rollens uppföljande och utvärderande funktion så ska Riksantikvarieämbetet följa upp och utvärdera följande områden i överensstämmelse med de operativa tillsynsmyndigheternas tillsynsuppgift:

- Kontroll av efterlevnad av föreskrifter som vänder sig till besökare och allmänhet.
- Kontroll av efterlevnad av föreskrifter som vänder sig till mark- och sakägare.
- Kontroll av efterlevnad av villkor för meddelade dispenser och tillstånd.
- Kontroll av att syftet eller syftena med resevatet uppnås.

Den sista punkten innebär bland annat att pedagogiska insatser i resevatet, bruk av resevatet och skötselåtgärder som ingår i den för kulturresevatet fastställda skötselplanen ska följas upp och utvärderas.

I jämförelse med många andra centrala myndigheter med tillsynsvägledande uppdrag är Riksantikvarieämbetets tillsynsvägledande ansvar tämligen begränsat när det gäller antal operativa tillsynsmyndigheter att vägleda. Det rör sig år 2016 om 27 operativa tillsynsmyndigheter fördelat på 19 länsstyrelser och åtta kommuner. Det relativt ringa antalet tillsynsobjekt och operativa tillsynsmyndigheter påverkar dels den operativa tillsynens omfattning och karaktär, dels vilka behov av tillsynsvägledning som de operativa tillsynsmyndigheterna kan tänkas ha. En kontinuerlig dialog med de operativa tillsynsmyndigheterna kring dessa frågor är avgörande för omfattningen och inriktningen av Riksantikvarieämbetets tillsynsvägledande roll framöver.

Riksantikvarieämbetets tillsynsvägledande roll innebär ingen vägledning i enskilda ärenden.

3. Behovskartläggning

Utifrån definitionen av Riksantikvarieämbetets tillsynsvägledande roll har en kartläggning av de behov som finns hos de operativa tillsynsmyndigheterna gjorts. Kartläggningen har genomförts som en enkel enkät som mailats ut till samtliga berörda myndigheter. Resultatet av behovskartläggningen redovisas utifrån myndighetstyp, det vill säga länsstyrelse respektive kommun. Därefter följer en analys där eventuella likheter och olikheter i behoven diskuteras.

I enkäten ställdes följande frågor:

1. Har ni utövat tillsyn över kulturresevat inom er kommun/län under de senaste tre åren?
2. Upplever ni ett behov av vägledning för er tillsyn över kulturresevat i er kommun/län?
3. Om ja på fråga 2, inom vilket område önskar ni tillsynsvägledningen? (flervalsalternativ)
4. I vilken form föredrar ni att få tillsynsvägledningen? (flervalsalternativ)
5. Övriga kommentarer (fritextalternativ)

3.1 Länsstyrelserna

Enkäten skickades ut till alla länsstyrelser med ett operativt tillsynsansvar för kulturresevat, det vill säga samtliga länsstyrelser förutom länsstyrelserna i Kalmar och Södermanlands län. 17 länsstyrelser inkom med svar på enkäten.

15 av de svarande länsstyrelserna uppger att de utfört någon form av tillsyn under de senaste tre åren. Av kommentarerna till svaren drar Riksantikvarieämbetet slutsatsen att länsstyrelserna definition av tillsyn i detta fall skiftar och inte alltid är i överensstämmelse med definitionen i MTF.⁹ Aktiviteter som nämns som utförd tillsyn är bland annat uppföljning av skötsel i förhållande till skötselplanen, uppföljning av dispensbeslut och avvikelser från föreskrifterna men också granskning av reviderad skötselplan och besök i resevatet utan upprättande av tillsynsprotokoll.

Länsstyrelserna i Gävleborg och Norrbotten anger att de inte utfört någon tillsyn under den efterfrågade perioden. Länsstyrelsen i Gävleborg uppger att de anser att det finns behov av

⁹ Operativ tillsyn är enligt MTF sådan tillsyn som riktar sig direkt mot den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtar en åtgärd inom det skyddade området.

tillsyn men att de saknar resurser för detta medan Länsstyrelsen i Norrbotten säger att de inte gjort någon tillsyn utifrån föreskrifter eller eventuella överträdelser av dessa. Däremot har de gjort uppföljningar av länsstyrelsens beslut och avtal. Vid något tillfälle har de också följt upp villkor för meddelade dispenser.

Tolv länsstyrelser upplever ett behov av tillsynsvägledning medan två länsstyrelser inte gör det och ytterligare tre svarar "vet ej" på frågan. Bland dem som uppger att de upplever ett behov kommenterar Länsstyrelsen i Västmanland att de anser att det finns ett behov av nationell likriktning både ur rättssäkerhetsaspekter och likabehandlingsprincipen. Vidare uppger de att de upplever ett behov av metodutveckling av tillsynen för kulturresevatnen. Resursbrist innebär att tillsyn inte är någon prioriterad uppgift för Länsstyrelsen i Västra Götaland som därmed säger att de inte upplever något behov av tillsynsvägledning.

Enkäten uppgav fyra områden för tillsynsvägledning med möjlighet att uppge flera önskemål. Alternativen var:

1. Kontroll av efterlevnad av föreskrifter som vänder sig till besökare och allmänhet.
2. Kontroll av efterlevnad av föreskrifter som vänder sig till mark- och sakägare.
3. Kontroll av efterlevnad av villkor för meddelade dispenser och tillstånd.
4. Kontroll av att syftet eller syftena med reservatet uppnås.¹⁰

Utfallet var tämligen jämnt för de olika områdena med viss övervikt för punkt 2 och 4. Länsstyrelsen i Västmanland som upplever behov inom samtliga fyra områden kommenterar detta med att för att tillsynen ska vara effektiv så krävs vägledning inom samtliga områden. Länsstyrelsen i Jämtland som ser behov främst inom område 1 och 2 ställer en rad frågor om hur de ska arbeta med efterlevnad av föreskrifterna och hur de ska hantera eventuella överträdelser av dessa. De tar också upp vikten av att ha uppföljningsbara mål för beslut och skötselplaner för att kunna utvärdera om syftet med reservatet uppnås.

Länsstyrelserna föredrar att få tillsynsvägledning främst som gemensamma/normerande tillsynsbesök, tillsynsutbildningar och handläggarträffar. Uppföljning av genomförd tillsyn och utvärdering av dito är det endast 3 respektive 5 länsstyrelser som uppger som prioriterat. Flera länsstyrelser anser att tillsynsvägledning skulle kunna ges inom ramarna för nätverket för kulturresevatshandläggare som redan idag är ett etablerat forum för utbyte mellan

¹⁰ Den sista punkten innebär bland annat att pedagogiska insatser i reservatet, bruk av reservatet och skötselåtgärder som ingår i den för kulturresevatet fastställda skötselplanen ska följas upp och utvärderas.

Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna. Andra former för tillsynsvägledning som lyfts fram är skriftliga webbaserade vägledningar.

Länsstyrelsen i Gävleborg skriver under fritextfrågan att den tillsynsvägledning som Riksantikvarieämbetet tar fram måste vara anpassad till den resurssvaga verklighet som länsstyrelserna befinner sig i för att vara meningsfull. De ser en möjlighet att lösa problemet med resursbrist genom att flera län samverkar med varandra och eventuellt också med andra sakområden, exempelvis natur.

Länsstyrelsen i Örebro lyfter upp att de har behov av stöd i sin tillsynsvägledande roll gentemot den operativa tillsynsmyndigheten för länets två kommunala kulturresevat.

3.2 Kommunerna

Enkäten skickades ut till de sju kommuner som har inrättat kommunala kulturresevat och för vilka kommunerna är operativa tillsynsmyndigheter. Fem kommuner inkom med svar på enkäten.

Tre av de svarande kommunerna uppger att de utfört tillsyn under den efterfrågade perioden medan två svarar att de inte gjort detta. Västerås stad som är en av de senare uppger att de har en kontinuerlig dialog med förvaltaren av kommunens resevat och att alla åtgärder som genomförs i resevatet har diskuterats mellan tillsynsman och förvaltare innan genomförande. Stockholms stad som är en av de kommuner som utfört tillsyn under de senaste tre åren skriver att de inte gör någon skillnad på tillsynen av natur- och kulturresevat eftersom att områdena är inrättade med nästintill likartade syften.

Samtliga av de fem kommunerna anser att de har behov av tillsynsvägledning. Västerås stad ser ett behov av en tydlig manual som pekar på vad som är viktigt att uppmärksamma vid tillsyn.

Av de områden för vägledning, se ovan, så fanns det en viss övervikt för punkt 2 och 4 men även punkt 3 sågs som viktigt medan endast en kommun angav att punkt 1 var prioriterat. Västerås stad kommenterade att punkt 3 följs upp kontinuerlig efter det att dispens givits och därför inte sågs som prioriterat av dem.

Kommunerna föredrar att främst få tillsynsutbildning i form av gemensamma/normerande tillsynsbesök och via handläggartäffar följt att tillsynsutbildning. Uppföljning och utvärdering av genomförd tillsyn har endast fått ett svar vardera. Alingsås kommun uppger att då de

endast har ett kulturresevat att utöva tillsyn över så får tillsynsvägledningen inte ta för mycket tid i anspråk utan måste stå i proportion till arbetsuppgiften varför de önskar en webbaserad tillsynsvägledning.

3.3 Sammanfattning av tillsynsmyndigheternas vägledningsbehov

Det går att konstatera att de operativa tillsynsmyndigheternas definition av vad som är tillsyn av kulturresevat och vad denna ska syfta till varierar. Likaså varierar frekvensen av tillsynen mellan de olika myndigheterna. Detta beror huvudsakligen på resursbrist enligt myndigheterna själva.

Merparten av tillsynsmyndigheterna upplever ett behov av tillsynsvägledning även om det finns de som inte vet eller uppger att de inte behöver det då tillsyn inte är ett prioriterat arbetsområde.

Det finns inga större skillnader i intresset för de fyra områden för tillsynsvägledning som Riksantikvarieämbetet preciserat utan alla fyra anses som angelägna. Punkt tre (kontroll av efterlevnad av villkor för meddelade dispenser och tillstånd) är det några tillsynsmyndigheter som kommenterar att de utövar tillsyn över kontinuerligt varför detta är ett lägre prioriterat område för dem.

Handläggarräffar, tillsynsutbildning och gemensamma/normerande tillsynsbesök är de former som såväl länsstyrelser som kommuner föredrar att får tillsynsutbildning i. Däremot är det mycket få, tre respektive fem myndigheter, som anser att uppföljning och utvärdering av genomförd tillsyn är prioriterade former av tillsynsvägledning.

4. Riksantikvarieämbetets tillsynsvägledningsplan 2017-2018

Riksantikvarieämbetets tillsynsvägledningsplan har tagits fram med följande utgångspunkter:

- Behovskartläggning genomförd 2016 (se kapitel 3)
- Riksantikvarieämbetets inriktningsdirektiv

I inriktningsdirektivet framgår de strategiska prioriteringar som myndigheten beslutat för perioden 2016-2018. Varje strategiskt mål är knutet till ett verksamhetsområde. De mål som är relevanta vad gäller denna tillsynsvägledningsplan är:

- **Genomslaget för kulturarvet har ökat inom andra samhällsområde** inom verksamhetsområdet Kulturarv och samhälle
- **Kulturmiljöarbetet är samordnat utifrån tydliga uppdrag och roller** inom verksamhetsområdet Kulturarv och samhälle
- **Myndighetsutövningen bidrar till ett inkluderande samhälle byggt på mångfald, tillgänglighet och delaktighet** inom verksamhetsområdet Regler och bidrag
- **Vår information och kunskapsförmedling bidrar till ett inkluderande samhälle byggt på mångfald, tillgänglighet och delaktighet** inom verksamhetsområde Information och kunskap
- **Vi har relevant kunskap och överblick över kulturarvsarbetet och kulturmiljömålets genomslag** inom verksamhetsområde Information och kunskap

Genomförandet av tillsynsvägledningsplanen för respektive år är beroende av myndighetens och kulturmiljöavdelningens fortsatta prioriteringar.

4.1 2017: Orientering och inspiration samt uppdatering av handboken

1. Utvärdering av utförd tillsyn: januari-maj 2017
Aktiviteten syftar till att ge Riksantikvarieämbetet och de operativa tillsynsmyndigheterna en överblick och utvärdering av den tillsyn som genomförts under de senaste tre åren. Utvärderingen avser en processutvärdering och resultatet ska ligga till grund för kommande års tillsynsvägledning. Aktiviteten avser att bidra till inriktningsdirektivets mål *Vi har relevant kunskap och överblick över kulturarvsarbetet och kulturmiljömålens genomslag* uppnås.
2. En dag om tillsyn: september 2017
Aktiviteten syftar till att öka de operativa tillsynsmyndigheternas kunskap om tillsyn och deras roll som tillsynsmyndigheter. Aktiviteten avser att uppfylla målen *Kulturmiljöarbetet är samordnat utifrån tydliga uppdrag och roller och Myndighetsutövningen bidrar till ett inkluderande samhälle byggt på mångfald, tillgänglighet och delaktighet.*
3. Uppdaterad handbok: maj-september 2017
Aktiviteten avser en uppdatering av avsnittet om tillsyn i Riksantikvarieämbetets handbok. Aktiviteten avser att bidra till inriktningsdirektivets mål *Myndighetsutövningen bidrar till ett inkluderande samhälle byggt på mångfald, tillgänglighet och delaktighet och Vår information och kunskapsförmedling bidrar till ett inkluderande samhälle byggt på mångfald, tillgänglighet och delaktighet* uppnås.

4.2 2018: Handläggarräff med gemensamt platsbesök och ett webbaserat handläggarråd

1. Handläggarräff/utbildning med gemensamt platsbesök: september 2018
Aktiviteten syftar till att ensa de operativa tillsynsmyndigheternas bedömningar vid tillsyn av kulturreservat. Aktiviteten avser att bidra till att inriktningsdirektivets mål *Kulturmiljöarbetet är samordnat utifrån tydliga uppdrag och roller och Myndighetsutövningen bidrar till ett inkluderande samhälle byggt på mångfald, tillgänglighet och delaktighet* uppnås.
2. Webbaserat handläggarråd: våren 2018
Aktiviteten syftar till att skapa en plattform för information och kunskapsutbyte i frågor rörande tillsyn av kulturreservat. Aktiviteten avser att bidra till att inriktningsdirektivets mål *Myndighetsutövningen bidrar till ett inkluderande samhälle byggt på mångfald, tillgänglighet och delaktighet och Vår information och*

kunskapsförmedling bidrar till ett inkluderande samhälle byggt på mångfald, tillgänglighet och delaktighet uppnås.

4.3 Uppdateringar

Tillsynsvägledningsplanen bör uppdateras/revideras i samband med att myndighetens och avdelningarnas verksamhetsplaner fastställs för respektive år. I samband med verksamhetsplanering hösten 2018 bör en ny tillsynsvägledningsplan tas fram för de följande två eller möjligen tre åren. Planen för 2019 och framåt bör tydligare knytas till miljö kvalitetsmålen än vad föreliggande tillsynsvägledningsplan gör då Riksantikvarieämbetet bör ha skapat sig en större kunskap om tillståndet för kulturresevatnen. I planen för 2019 och framåt bör ingå en uppföljning av föregående tillsynsvägledningsplan.

Referenser

Lagar, förordningar och föreskrifter

Förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Miljöbalk (1998:808)

Miljötillsynsförordning (2011:13)

Regeringens propositioner

Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*.

Övriga källor

Havs- och vattenmyndigheten, 2015. *Plan för tillsynsvägledning inom miljöbalkens område för åren 2016 – 2018*.

Jordbruksverket, 2015. *Plan för tillsynsvägledning enligt miljöbalken 2016 – 2018*.

Länsstyrelsen i Stockholms län, 2009. *Plan för tillsynsvägledning enligt miljöbalken 2009 – 2012*.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2012. *Tillsynsvägledningsplan 2012 – 2014. Planerad tillsynsvägledning enligt Miljöbalken och Livsmedelslagen*.

Länsstyrelsen i Örebro län. *Plan för Länsstyrelsens tillsynsvägledning 2013 – 2015*.

Naturvårdsverket, 2015. *Naturvårdsverkets plan för tillsynsvägledning 2016 – 2018*.

Riksantikvarieämbetet, 2005. *Kulturresevat – en handbok för bildande, förvaltning och utveckling av kulturresevat enligt 7 kapitlet 9 § miljöbalken*.

Riksantikvarieämbetet, 2007. *Program för uppföljning och utvärdering av tillämpningen av kulturminneslagen och miljöbalkens bestämmelser om kulturresevat*.

Riksantikvarieämbetet. *Inriktningsdirektiv 2016 – 2018*. Beslut daterat 2015-10-02 dnr 2655-2015.

Tillsyns- och föreskriftsrådet. *Tillsynsvägledning enligt miljöbalken beskrivning och goda egenskaper*. <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/Tofr-Tillsynsvagledning-enligt-miljobalken-2011-06.pdf?pid=9901>