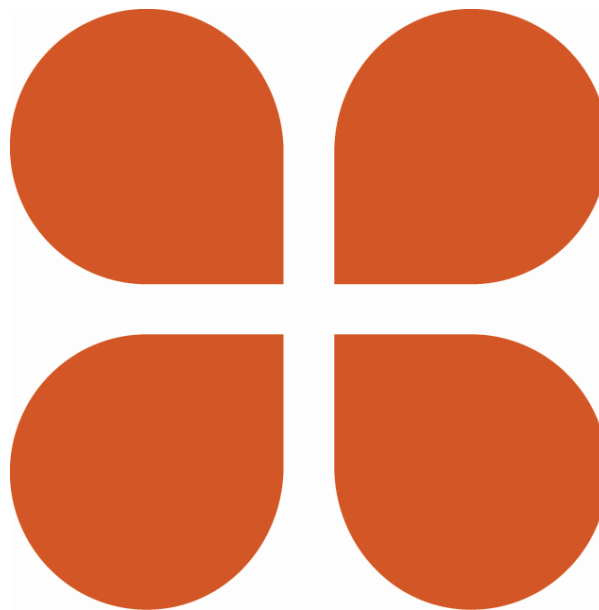


Rapport från Riksantikvarieämbetet

# Enkät om länsstyrelsernas kulturmiljöarbete



Riksantikvarieämbetet 2015

Box 5405

114 84 Stockholm

[www.raa.se](http://www.raa.se)

[registrator@raa.se](mailto:registrator@raa.se)

Upphovsrätt enligt Creative Commons licens CC BY, erkännande 2.5 Sverige

<http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/se/legalcode>

## Innehållsförteckning

1.	Uppdragsinformation .....	3
1.2	Uppdraget .....	3
1.2	Syftet.....	3
1.3	Förväntade resultat.....	3
1.4	Metod.....	3
2.	Preliminär analys .....	4
2.1	Allmänt.....	4
2.2	Kompetens.....	4
2.3	Organisation och genomförande.....	9
2.4	Kulturmiljöfrågans ställning i länsstyrelsen.....	17
2.5	Resurser .....	23
3.	Reflektioner .....	27
4.	Överlämning .....	30

# 1. Uppdragsinformation

## 1.2 Uppdraget

Uppdraget har bestått i att ta fram och analysera en enkät för att få en bild av kulturmiljöarbetets organisation och resurser i länsstyrelserna 2015. Enkäten om länsstyrelsernas kulturmiljöarbete togs fram under 2014 i samverkan mellan Riksantikvarieämbetet och Kulturmiljöforum vid länsstyrelserna. Enkäten gick ut under våren 2015 och svaren bearbetades i dialog mellan parterna under hösten samma år. Resultat kommer att vara tillgängligt för alla som ett underlag för diskussioner om lösningar på iakttagna förhållanden.

## 1.2 Syftet

Enkäten syftar till att ge Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna en bild av de aktuella förutsättningarna i stort för att göra ett bra arbete med kulturmiljö vid länsstyrelsen, Syftet är att identifiera problem eller svagheter som kan åtgärdas inom nuvarande system. Det handlar främst om insatser för att höja chefers och handläggares kompetens i kulturmiljöarbetet, och därmed organisationens förmåga att utföra kulturmiljöarbete med hög kvalitet. Enkäten ska å ena sidan beskriva hur arbetet med kulturmiljö bedrivs vid de enskilda länsstyrelserna, bl.a. organisation, arbetssätt, rutiner och ledning. Vem fattar besluten, hur fördelas och bereds ärenden och med vilka bereds de och när. I handläggningsordningen framgår givetvis de grundläggande dragen, men här handlar det om att fånga det vardagliga arbetet som utspelar sig inom arbetsordningens ramverk. Å andra sidan har enkäten ett mått av bedömning. Med det avses de enskilda tjänstemännens uppfattningar av kvaliteten i arbetet, men även om de anser att kulturmiljöarbetet är framgångsrikt.

## 1.3 Förväntade resultat

Enkäten ska ge kunskap om hur de individer och grupper som arbetar med kulturmiljö på länsstyrelsen utför sitt arbete och hur arbetssituationen upplevs. Avsikten är därmed inte att utvärdera om arbetet bedrivs på rätt sätt, t.ex. effektivt och rättssäkert. Enkäten ska ge underlag för att hitta de områden som kan utvecklas i kulturmiljöarbetet vid länsstyrelserna.

## 1.4 Metod

Enkäten skickades till samtliga 21 länsstyrelser, en till medarbetare och en annan till chefer. Frågorna rör samma saker men är anpassade efter de olika perspektiv på verksamheten man kan ha som medarbetare respektive chef. Enkäten omfattade ett stort antal frågor och påståenden att svara på och till de flesta frågor fanns ett svarsfält för fria kommentarer. Från medarbetarna inkom 120 svar och från

cheferna 19 svar. Nio personer som besvarat enkäten har intervjuats om tolkningen av resultaten utifrån en preliminär analys.

Svaren på enkäten är anonyma. Ingen kan se vem som svarat vad. Svaren ger därför snarare bilder av helheten där en beskriven situation inte kan härledas till ett visst län. Även reflektionerna i intervjuerna är anonyma.

## 2. Preliminär analys

### 2.1 Allmänt

Nästan alla är tillsvidareanställda. Kvinnor dominerar bland medarbetarna och män bland cheferna. Bland medarbetarna är åldersfördelningen ganska jämn. Bara gruppen med de yngsta (födda 1980-1990) och gruppen med de äldsta medarbetarna (födda 1945-1950) är markant mindre. Cheferna är generellt äldre och relativt få är under 40 år (födda 1976 eller senare).

### 2.2 Kompetens

Bland medarbetarna har med några få undantag samtliga svarande en utbildning med kulturhistorisk inriktning, med ämnen som arkeologi, etnologi, arkitektur-/bebyggelsehistoria, kulturmiljövård, kulturgeografi och konstvetenskap. Utbildningsnivån är hög. Nästan hälften av medarbetarna har en högre akademisk examen i kulturhistoriska ämnen. Övriga har kandidatexamen (53%) eller högskoleexamen inom ämnesområdet. Bland cheferna är andra utbildningsbakgrunder representerade så som civilingenjör, samhällsplanerare och landskapsarkitekt. Drygt hälften av cheferna har utbildat sig i kulturhistoriska ämnen, något färre har en examen inom ämnesområdet. Nästan 17% har en högre akademisk examen i kulturhistoriska ämnen. (Räknar man med "annan examen" blir det istället ungefär 33%.)

Spetskompetens i form av doktorexamen inom kulturhistoriska ämnen har dock få, bara drygt 5% av medarbetarna och drygt 8% av cheferna.

Till övervägande delen bedömer såväl chefer som medarbetare att både utbildningsbakgrund och erfarenheter är relevanta i förhållande till arbetsuppgifterna. Medarbetarna framhåller betydelsen av de kulturhistoriska ämneskunskaperna för att kunna göra antikvariska bedömningar men också att de saknar förvaltningskunskap i utbildningen som en förberedelse för de faktiska arbetsuppgifterna i statlig förvaltning.

Fler medarbetare än chefer anser att personer som arbetar med kulturmiljö på länsstyrelsen bör ha

samma bakgrund som man själv. Många anser att en grundutbildning med kulturvetenskaplig inriktning är viktig. Man behöver kompetens att förstå och tolka kulturlandskapet. Det finns behov av flera skilda sakkompetenser inom det kulturhistoriska området, men en kulturhistorisk grundkompetens är nödvändig som gemensam referensyta. "Variation (och bredd i kompetens) är bra men en grundläggande professionell samsyn är nödvändig för ett konsekvent och sammanhållet arbete."

#### *Erfarenhetens betydelse*

Både chefer och medarbetare lyfter fram erfarenhetens betydelse för arbetsuppgifterna. De flesta anser att det inte räcker med en introduktion för att kunna arbeta med kulturmiljö om man saknar kulturhistorisk utbildning. Det finns inte heller resurser för att "lära upp". En introduktion bedöms bli förhållandevis lång och därmed dyr. Det finns en samsyn om att det behövs både relevant kulturhistorisk utbildning och yrkeserfarenhet för att kunna bereda ärenden. Chefernas svar visar något mer på en öppning för att uppgiften under vissa förutsättningar kan utföras utan större tidigare yrkeserfarenhet med stöd av mer erfarna kollegor.

Antalet år man har arbetat med kulturmiljöfrågor i länsstyrelsen är högre bland medarbetarna än bland cheferna. Inom offentlig kulturmiljövård (statlig eller kommunal) har flest medarbetare arbetat mer än 25 år. Av cheferna har väldigt få arbetat så länge, de flesta redovisar 1-5 år i offentlig kulturmiljövård. Både chefer och medarbetare har arbetat flera eller många år i staten. Medarbetarna har oftare än chefen arbetat med kulturmiljöfrågor på andra arbetsplatser. Av cheferna har istället de allra flesta arbetat länge inom staten, mellan 21 och 25 år. Erfarenheten av privat kulturmiljövård är generellt sett liten.

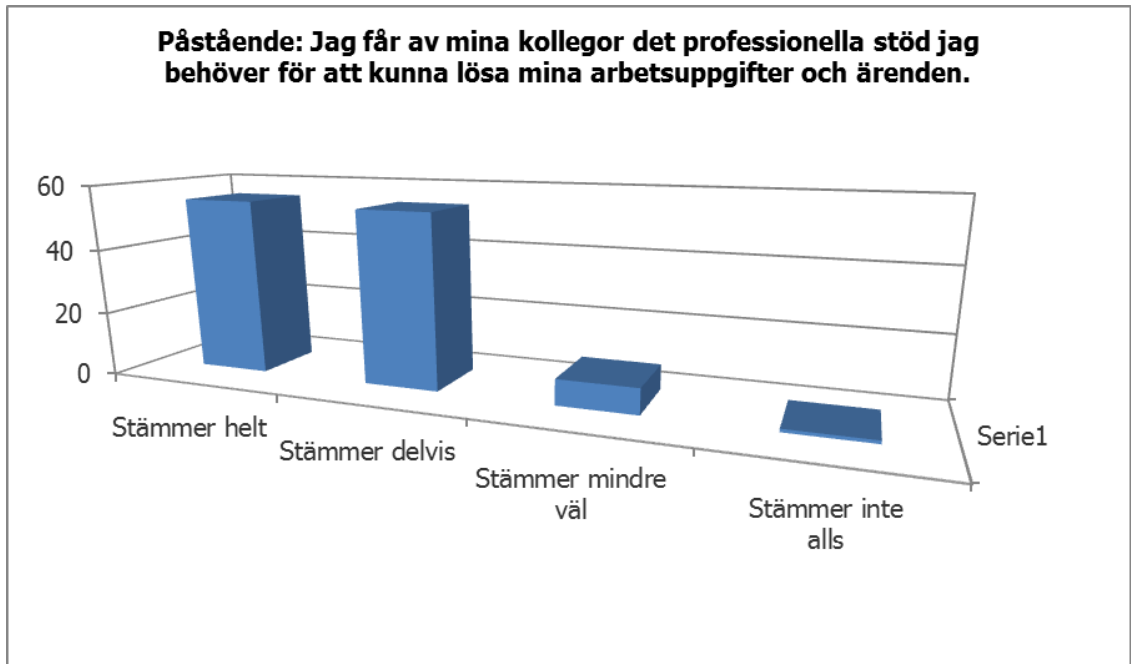
#### *Sakkunskapens betydelse*

De flesta medarbetare anser att cheferna både bör ha förutsättningar att integrera kulturmiljöfrågan i andra samhällsfrågor och vara insatt i sakfrågorna. En bedömning medarbetarna gör är att det är svårare att integrera kulturmiljöfrågan och förmedla kunskap om ett ämne man inte har kompetens eller tillräcklig kunskap om. "Kan man inte området (...) faller man då följdfrågorna kommer". "Det är mycket lättare att stå upp och försvara ett område där man är kompetensmässigt bekväm än om förhållandet är det motsatta". Det är tydligt att sakkunskapen har betydelse men också förmågan att kunna driva frågan i andra sakområden. Har man som chef inte kulturhistorisk kompetens är intresse och engagemang avgörande, och förmåga att kunna tala för frågan, driva frågan inom andra samhällsområden och på högre nivåer. Det konstateras att detta är personbundet.

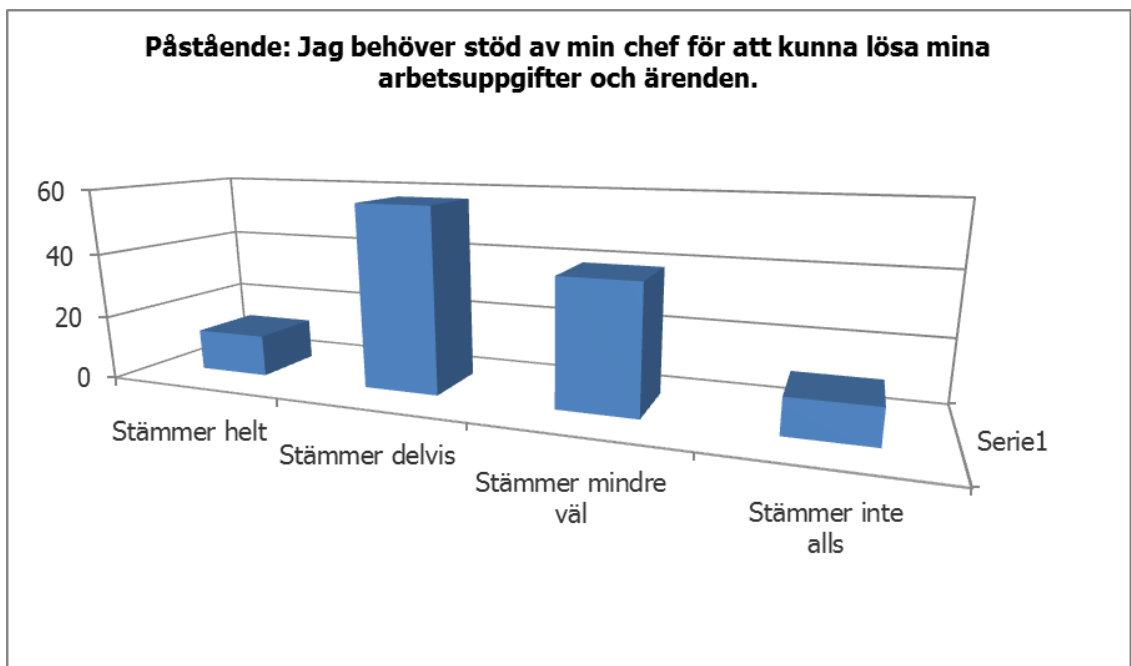
#### *Kompetensmässigt stöd*

Som medarbetare arbetar man som regel mycket självständigt. Cheferna behövs som stöd i kontroversiella ärenden men eftersom många chefer saknar (de kulturhistoriska) sakkunskaperna är det hos kollegorna i arbetsgruppen man får stöd för att kunna lösa arbetsuppgifter och ärenden. Det kan vara i den egna arbetsgruppen eller av kollegor på andra länsstyrelser. Även chefer får bra stöd av sina

kollegor. Många medarbetare uttrycker behov av stöd i form av någon som tar ett helhetsgrepp och kan argumentera på kulturmiljöfrågan på högre nivåer i länsstyrelsen.



Medarbetare



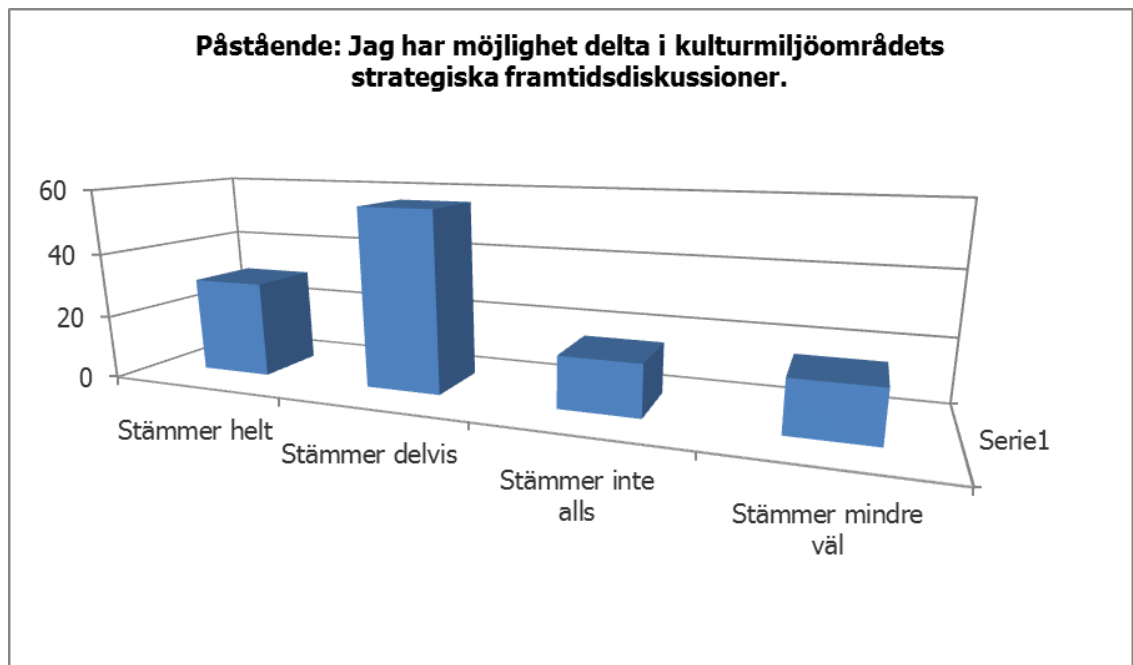
Medarbetare

Både chefer och medarbetare är till större delen väl bekanta med förändringar i lagstiftningen inom kulturmiljöområdet, medarbetarna till något större del. Däremot varierar det hur systematiskt man i länsstyrelserna ser till att uppdatera medarbetarna. Man har varierad koll på vilka uppdrag och uppgifter andra aktörer i kulturmiljöarbetet har. Definitivt sämre ser det ut med kontinuerlig kompetensutveckling inom sakområdet kulturmiljö. Kompetensutveckling behövs, inte bara genom konferenser, möten med kollegor och inläsning utan genom externa kompetenshöjande aktiviteter inom sakområdet/verksamhetsområdet, för att stödja likriktning inom olika områden (kyrkor, byggnadsminnen). Utrymmet för det är dock både tidsmässigt och ekonomiskt begränsat. Chefer får i större utsträckning kontinuerlig kompetensutveckling. Många medarbetare saknar ett samlat forum för kompetensutveckling, erfarenhetsutbyte och stöd vad gäller tillämpningen, till exempel fördjupning i de olika paragraferna i kulturmiljölagen (1988:950).

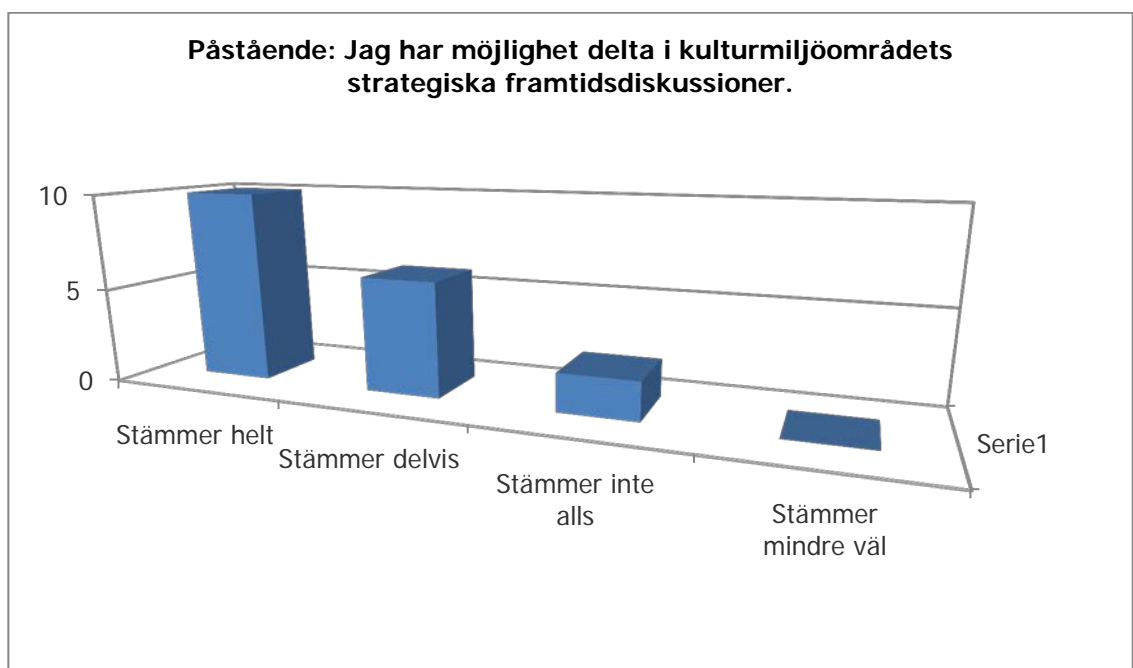
#### *Delaktighet i strategidiskussioner*

De flesta chefer anser sig vara väl insatta i kulturmiljöområdets strategiska framtidsdiskussioner och säger sig också ha större möjlighet att delta i sådana diskussioner. När det gäller medarbetarna så spretar bilden. Deras deltagande i strategiska framtidsdiskussioner är delvis en resursfråga. En del medarbetare har möjlighet att delta i dessa diskussioner men många upplever att några få personer är utvalda och att dessa diskussioner stannar på länsantikvarie- eller samordnarnivå. Kulturmiljöforum uppfattas av många medarbetare som en sluten grupp. Strategierna uppfattas många gånger vara långt från verkligheten, det är fina ord men ingen handling.





Medarbetare

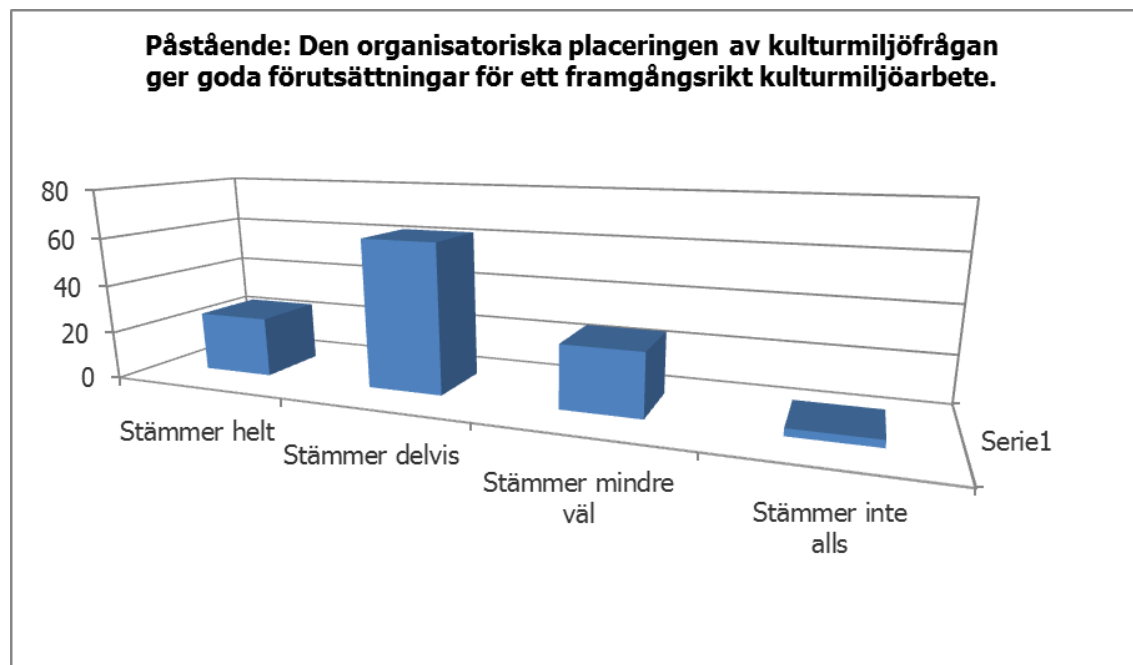


Chefer

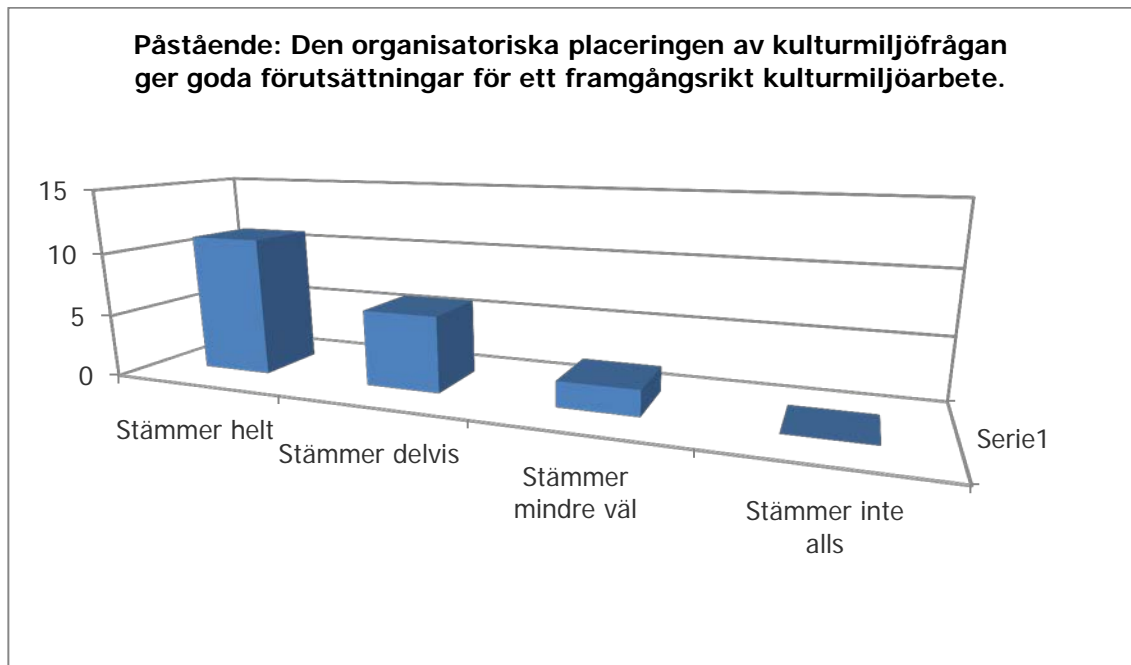
## 2.3 Organisation och genomförande

### *Samorganisation*

Idag skiljer sig organisationsformerna åt mellan länsstyrelserna. Kulturmiljöfrågorna finns antingen som en egen enhet eller hanteras på en organisatorisk enhet som också hanterar andra frågor. Till exempel finns planfrågor ofta på samma enhet, på åtminstone hälften av länsstyrelserna (57 av 70 svar), ganska ofta klimatfrågor (25 av 70 svar) och sociala frågor eller sociala aspekter i utvecklingen (männsliga rättigheter, folkhälsa, integration och jämställdhet).



Medarbetare



Chefer

Fler chefer än medarbetare anser att den organisatoriska placeringen av kulturmiljöfrågan ger goda förutsättningar för ett framgångsrikt kulturmiljöarbete. Medarbetarna menar att detta är beroende på hur väl (det tvärssektoriella) samarbetet fungerar och hur väl chefen driver/argumenterar (se nedan).

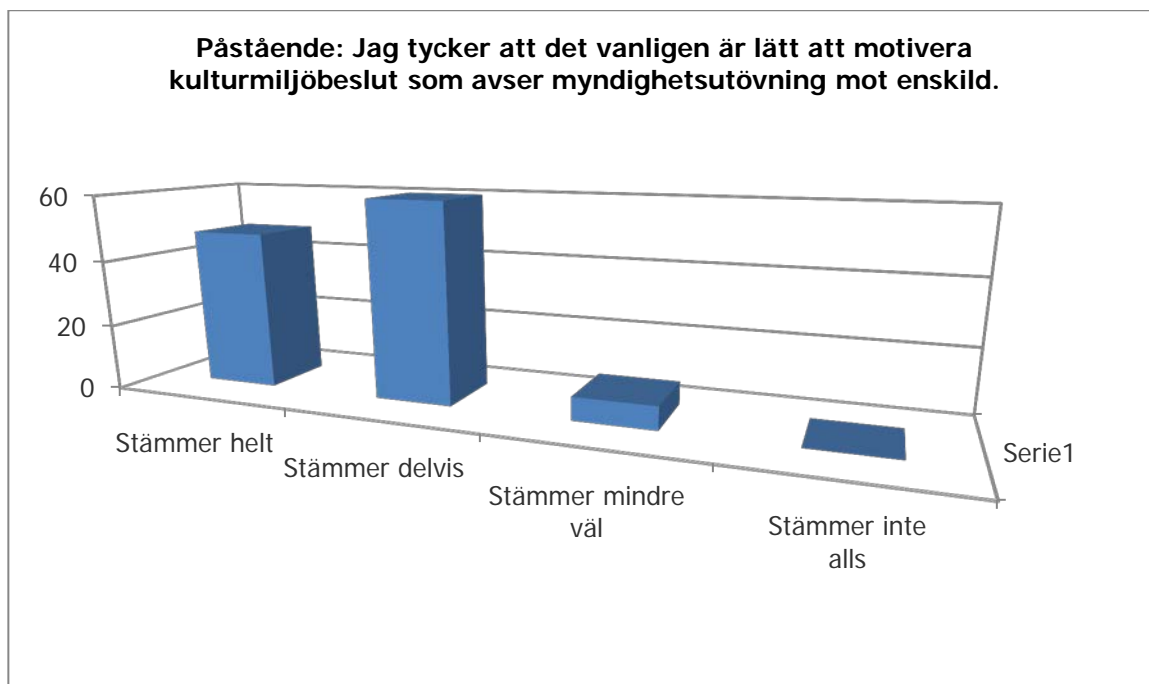
Kulturmiljö som en egen enhet har fördelarna att det ger egenvärde och tydlighet/synlighet åt kulturmiljöfrågorna. Med samorganisationen av kulturmiljö och andra sakområden försvinner en företrädare för kulturmiljöfrågan i ledningsgruppen och kulturmiljö försvinner lätt i diskussionen. Samorganisation kan å andra sidan öppna dörrar till andra områden, samorganisation med samhällsbyggnad omnämns ofta i positiva ordalag, men vem som är chef är då viktigt för hur framgångsrikt kulturmiljöarbetet blir.

Det är viktigt att chefer på olika nivåer är drivande för kulturmiljöfrågan och har kunskap om kulturmiljön (se ovan). Framgång för kulturmiljöfrågan förutsätter ett väl fungerande tvärssektoriellt arbete i länsstyrelsen och tillräckliga resurser för personalbesättning. Ett problem som lyfts fram är om det saknas en gemensam målbild för hur kulturmiljö tillsammans med framförallt planarbetet kan bidra till en hållbar samhällsutveckling.

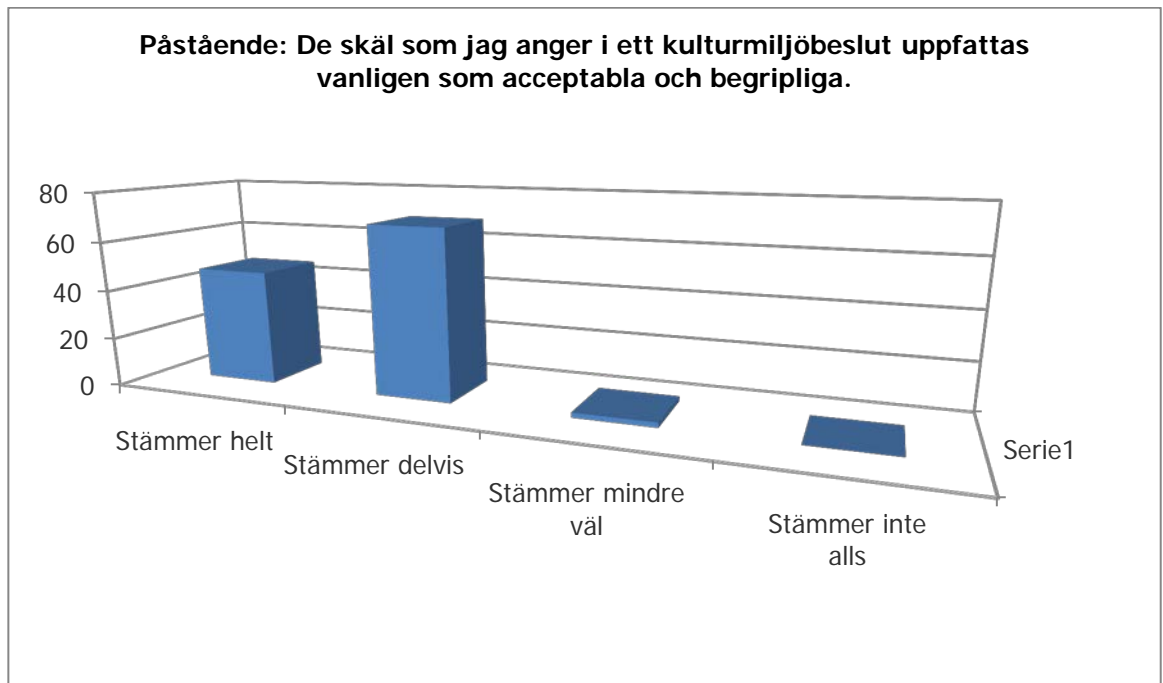
### Kvalitet i arbetet

De flesta medarbetare och chefer bedömer att kvaliteten är tillräckligt hög både i kulturmiljöbeslut och i andra kulturmiljöarbetsuppgifter än ärendehandläggning. Det finns en mindre andel som inte anser att kvaliteten är tillräckligt hög och av kommentarerna till frågan framgår att kvaliteten anses hotad av tids- och resursbrist. Många nämner tidsbrist och därav före lite tid i fält med "skrivbordsbeslut" som konsekvens. Man lyfter också behov av mer tid till att skriva tydligare beslut, med klarspråk och bättre motiveringar.

Medarbetarna har vanligen lätt att motivera kulturmiljövårdsbeslut och de flesta bedömer att skälen i besluten är accepterade och begripliga.



Medarbetare

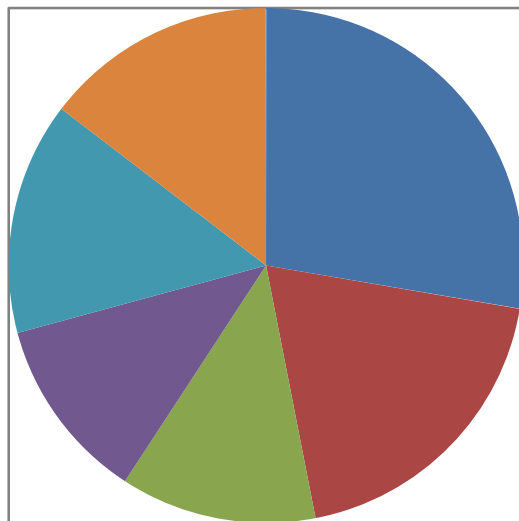


Medarbetare

#### *Betoning i arbetet*

Uppfattningen om vilka uppgifter som borde vara de viktigaste man har stämmer ganska väl överens med de man har idag. Det både medarbetare och chefer skulle vilja ha något större betoning på är "arbeta för att människor kan interagera med och använda kulturarvet" och i viss mån även "arbeta för ett historiskt djup i landskapet" och i ungefär motsvarande minskning "se till att de skyddade objekten bevaras". Noteras bör att svarsalternativen kan ses som överlappande varandra, som olika delar i eller aspekter på samma uppgifter.

### Mina viktigaste uppgifter är att:



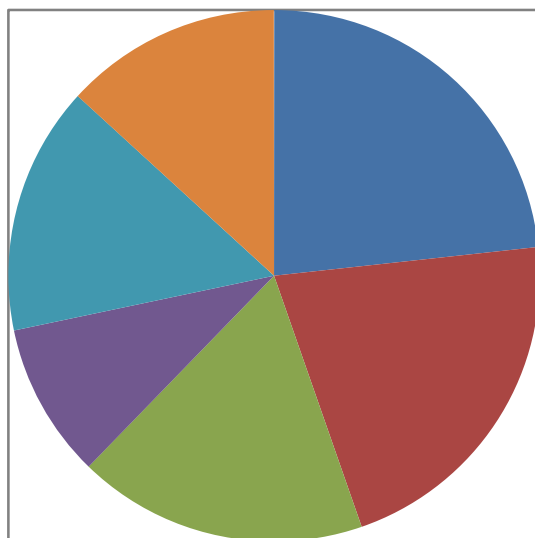
■ Se till att de skyddade objekten bevaras

■ Arbeta för ett historiskt djup i landskapet

■ Arbeta för att människor kan interagera med och använda kulturarvet

Medarbetare

### Mina viktigaste uppgifter borde vara att:



■ Se till att de skyddade objekten bevaras

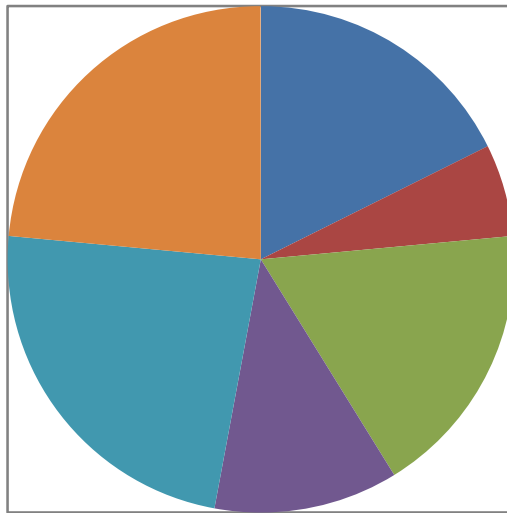
■ Arbeta för ett historiskt djup i landskapet

■ Arbeta för att människor kan interagera med och använda kulturarvet

■ Delta i förändringsprocesser

Medarbetare

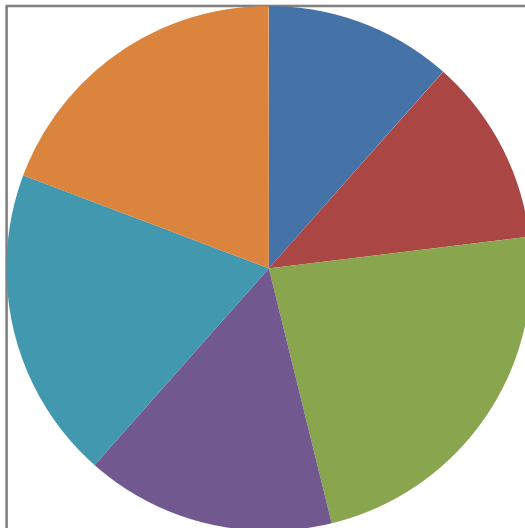
### Mina viktigaste uppgifter är att:



- Se till att de skyddade objekten bevaras
- Arbeta för ett historiskt djup i landskapet
- Arbeta för att människor kan interagera med och använda kulturarvet

Chefer

### Mina viktigaste uppgifter borde vara att:



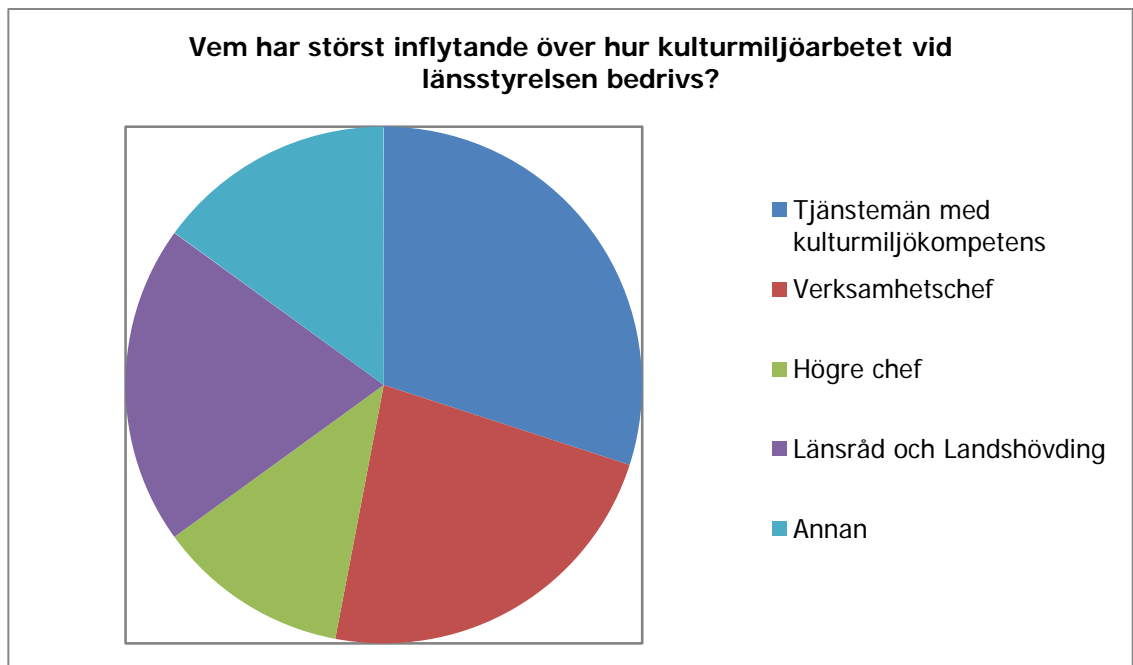
- Se till att de skyddade objekten bevaras
- Arbeta för ett historiskt djup i landskapet
- Arbeta för att människor kan interagera med och använda kulturarvet

Chefer

#### *Inflytandet över kulturmiljöarbetet*

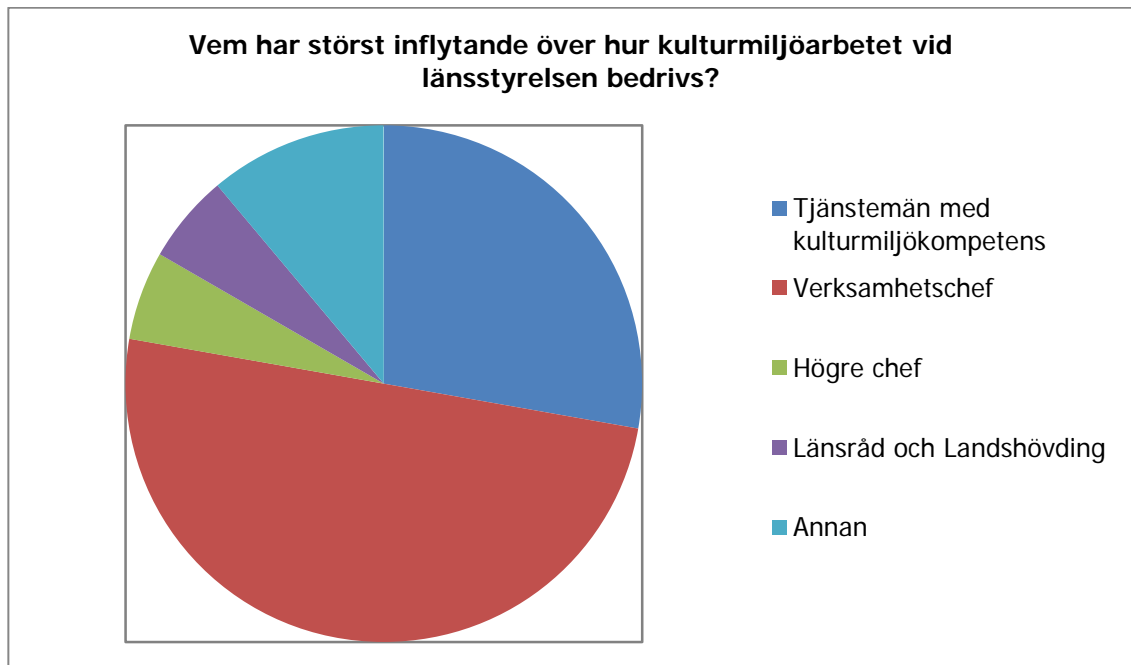
Beslut i kulturmiljöfrågor enligt kulturmiljölagen (1988:950) och beslut om fördelning av anslaget bidrag till kulturmiljövård fattas som regel av verksamhetschefen. Det är oftast verksamhetschefen som godkänner

andras arbetsinsatser och bestämmer vem som ska utföra enskilda arbetsuppgifter. Verksamhetschefen har genom sitt beslutsmandat stort inflytande, men det har även handläggarna genom att de bereder och i princip fattar besluten genom sina underlag och förslag till beslut. Både chefer och medarbetare upplever att de har stort (störst) inflytande över hur kulturmiljöarbetet vid länsstyrelsen bedrivs. Bland cheferna dominerar uppfattningen att verksamhetschefen har allra störst inflytande, därefter tjänstemän med kulturmiljökompetens. Medarbetarna ser en bredare fördelning av inflytandet, men anser ändå att tjänstemännen med kulturmiljökompetens har störst inflytande, därefter verksamhetschef och länsledning.



Medarbetare





Chefer

Många anser att det har förändrats över tid vem som har störst inflytande över kulturmiljöfrågan. Medarbetare upplever förändringar över tid i större utsträckning än cheferna. Man nämner bland annat organisationsförändringar i länsstyrelsen, förskjutning av inflytande över frågorna uppåt i organisationen, chefsbyten och brist på sakkunskap.

#### *En tydlig företrädare*

Att kravet på länsexpert inom kulturmiljöområdet tagits bort har påverkat kulturmiljöarbetet, tycker framförallt medarbetarna. Konsekvensen av förändringen som de flesta lyfter fram är att det på många håll saknas någon som har ett länsövergripande perspektiv och kan driva sakfrågorna. Någon menar att länsstyrelsens status och betydelse i samhällsplaneringen generellt har minskat på grund av detta. Det finns behov av någon med helhetssyn och det längre perspektivet, som har "...en större möjlighet att göra avvägningar mellan olika intressen inom kulturmiljöområdet, än den som endast arbetar med arkeologi, fornvård, kyrkor eller byggnader etc.", som har hand om övergripande frågor, principbeslut och prioriteringar, arbetsuppgifter som inte direkt är kopplade till handläggningen. Att ha en företrädare med tydligt uppdrag och titel som länsantikvarie är viktigt inte minst utåt för verksamhetens representation och status. Utan länsexpert saknas representation i ledningsgrupp och kulturmiljöfrågan hamnar lätt alltför långt från rampljuset.

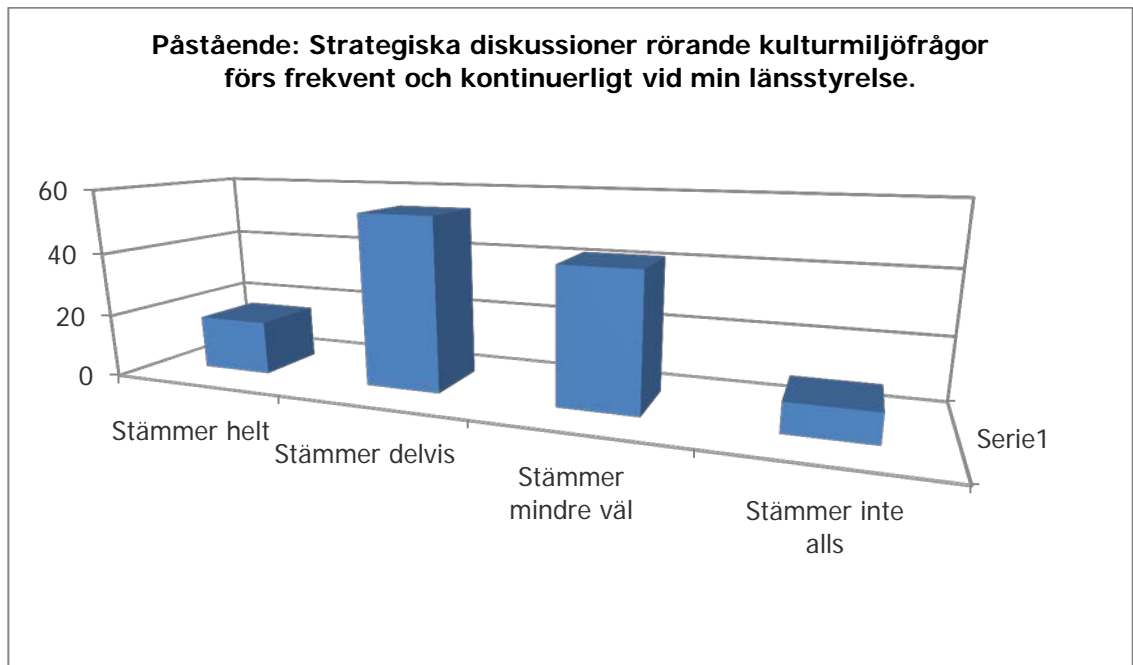
## 2.4 Kulturmiljöfrågans ställning i länsstyrelsen

Kulturmiljöfrågorna är inte självklart en viktig angelägenhet i länsstyrelserna. Fler medarbetare än chefer uppfattar att frågorna inte prioriteras, varken när sakfrågor ställs mot varandra eller ifråga om resurstilldelning. Allmänt finns mer förståelse för frågorna idag men kulturmiljö är en viktig fråga "i ord" och inte i samma utsträckning i handling, när det kommer till verksamhet och resurstilldelning.

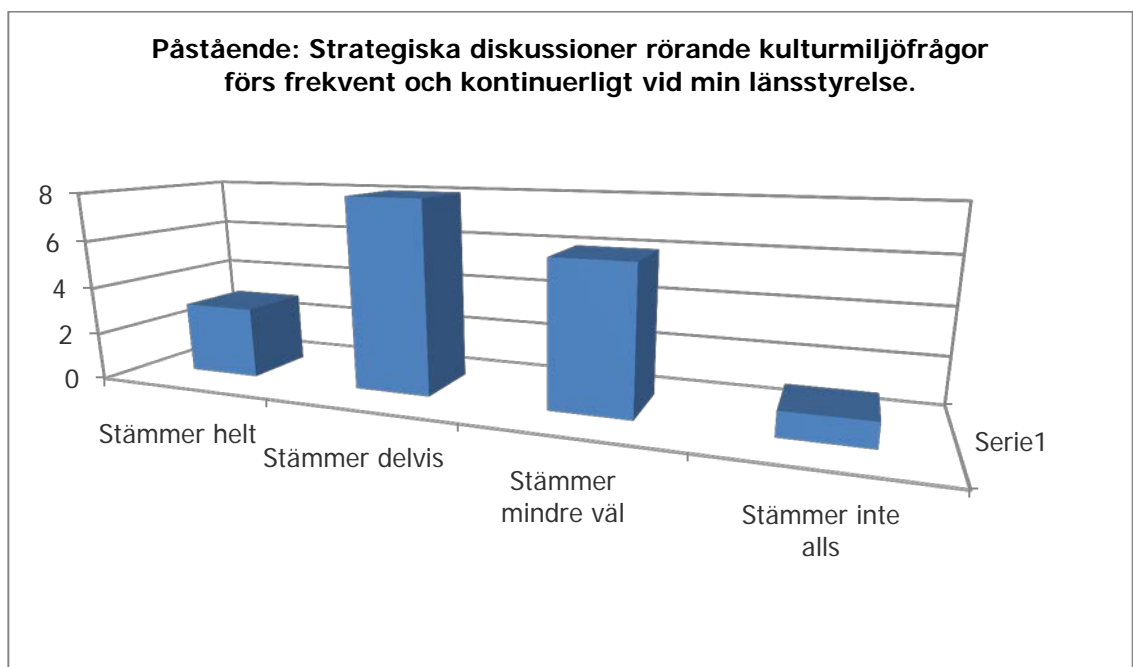
Fördelningen av KVM-bidraget, anslaget bidrag till kulturmiljövård, är sällan en angelägenhet för högsta ledningen. Bidragsbeslut bereds som regel av en handläggare och beslutas av verksamhetschef. Principen är att beslut om högre belopp tas av ledningen, även om beloppet skiljer sig åt mellan länsstyrelserna. I ett fåtal fall beskriver man att länsstyrelsens ledning fattar beslut om bidragsfördelningen efter föredragning av verksamhetschef, avdelningschef och handläggare, och att inriktningsbeslut för bidraget fattas av landshövdingen.

När man ombeds peka ut vilka fem verksamheter man uppfattar vara viktigast på länsstyrelsen delar chefer och medarbetare uppfattningen att följande tre hamnar i topp: regional tillväxt, hållbar samhällsplanering och boende samt naturvård med miljö- och hälsoskydd. Därefter följer infrastrukturplanering och sedan energi och klimat. Kulturmiljö nämns bara som ett de fem viktigaste områdena i tre fall, av cheferna inte i något fall.

Strategiska diskussioner rörande kulturmiljöfrågor förs som regel inte frekvent och kontinuerligt i länsstyrelserna, den bilden delas av medarbetare och chefer. I den mån de förs är det oftast på verksamhetsnivå inom sakområdet och då snarare i form av spontandiskussioner utifrån behov och i mån av tid. Strategiska kulturmiljöfrågor diskuteras i viss utsträckning i högsta ledningen, till exempel i strategiarbetet, arbetet med regionens kulturplan och strategi samt vid vp-dialoger och tertialuppföljningar.

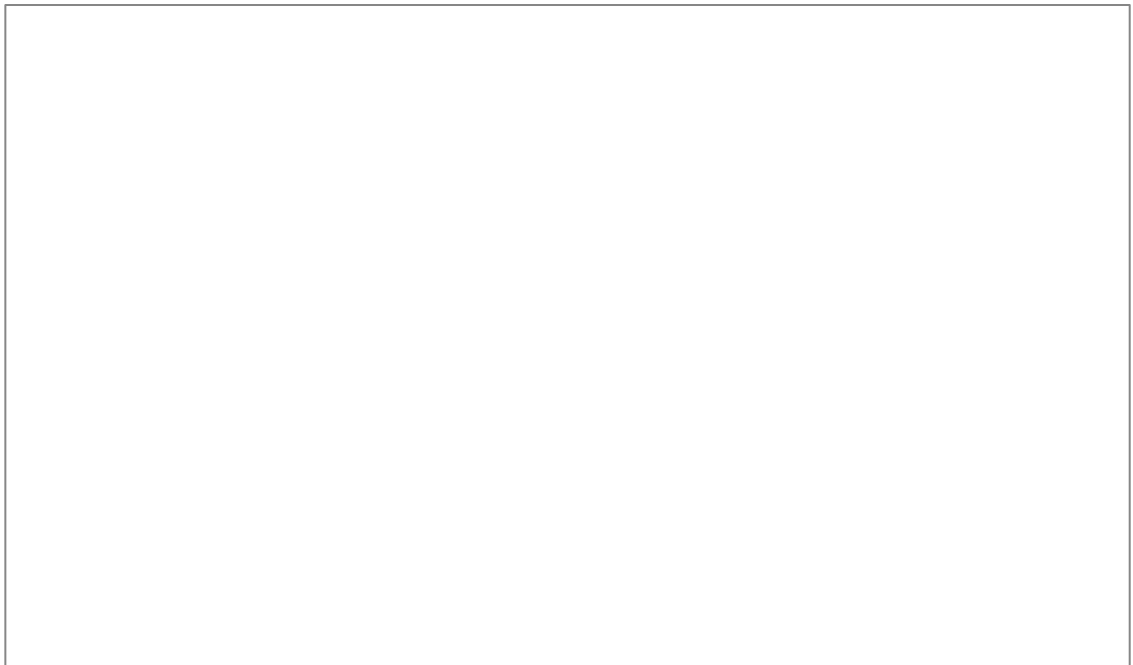


Medarbetare



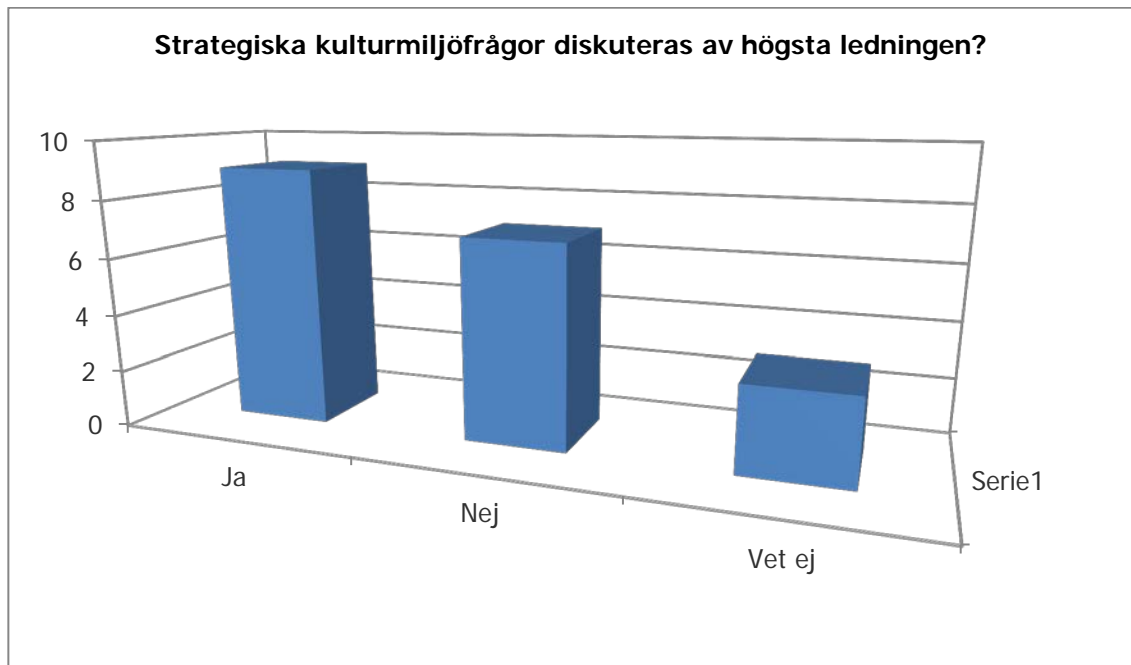
Chefer

Nästan samtliga chefer och medarbetare har varit med om att andra samhällshänsyn gjort att hänsynen till kulturmiljön fått vika. Många nämner planärenden (detaljplan), infrastruktursatsningar för motorväg och järnväg, vattenärenden och vindkraftsärenden. "Det är ständigt en kompromiss mellan olika samhällsintressen. Tycker chef/länsledning att frågan inte är viktig, får kulturmiljö nästan alltid vika." När högsta ledningen engagerar sig i enskilda ärenden är det i konfliktsituationer, när andra samhällsintressen störs, näringsliv, byggnationer och exploatering eller publik anknytning. Många menar att ekonomiska intressen, näringsliv/företagsintressen dikterar beslut som är till nackdel för kulturmiljön.



Medarbetare

En kommentar: "Ledningen engagerar sig när det är en konflikt och där kulturmiljön ses som ett hot."



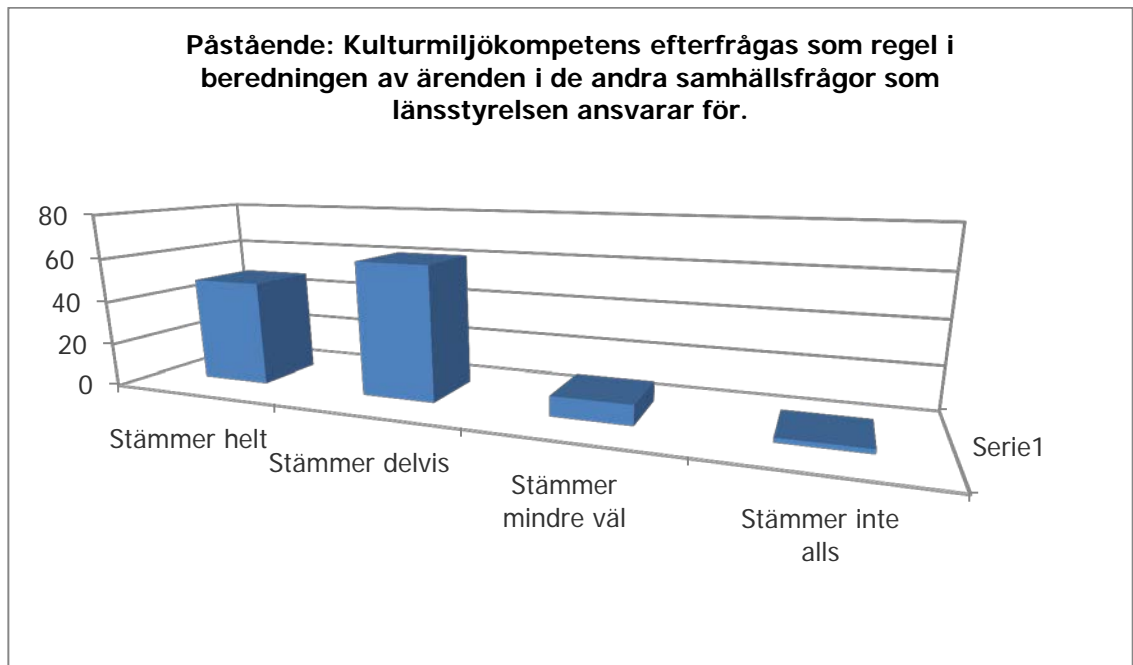
#### Chefer

Som handläggare får man oftast gehör hos sin chef för sin bedömning. Men det händer att chefen inte tar handläggarens förslag till beslut, antingen med hänvisning till annan syn på kulturmiljö eller på andra grunder än kulturmiljö.

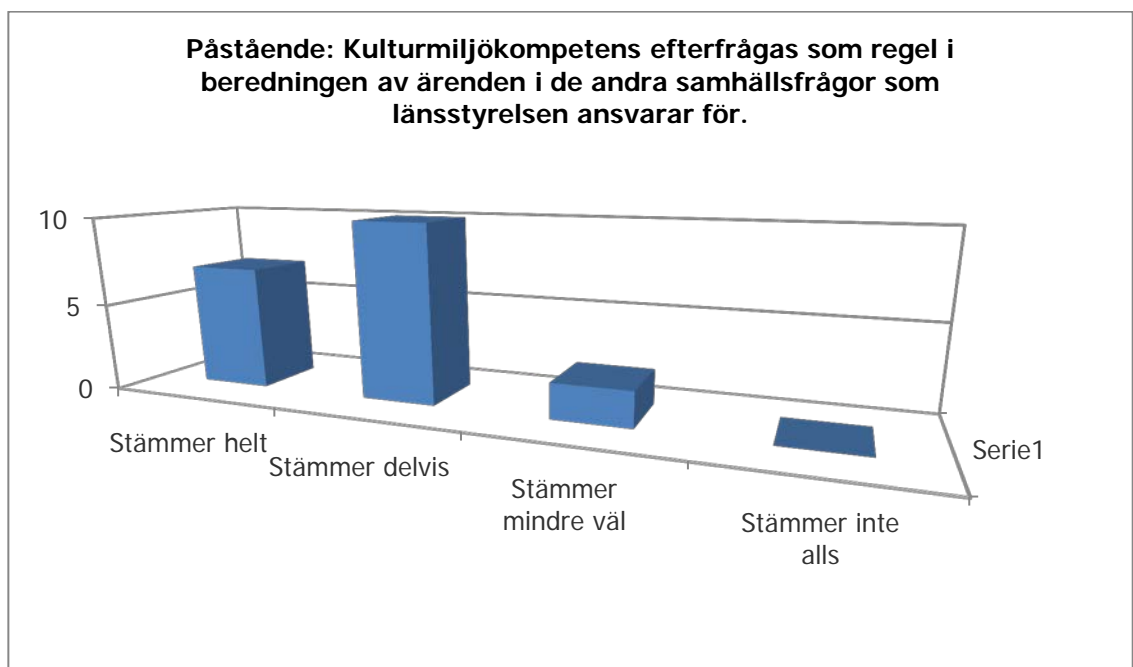
Även om flertalet kan tänka sig att reservera sig mot ett kulturmiljöbeslut, genom att få en avvikande mening antecknad, så händer det ganska sällan. Några får inte göra det.

#### *Efterfrågan på kulturmiljö*

Både chefer och medarbetare anser att hänsyn till kulturmiljön ska vara ett av flera lika viktiga ansvarsområden i beredningen av samhällsfrågor vid länsstyrelsen och delvis även är så. I vilken utsträckning det är så varierar utifrån sammanhang, ärendegrupp, intresse och kompetens med mera. Ibland glöms kulturmiljökompetensen bort och ibland kommer frågan för sent. Det är lätt att kulturmiljöaspekterna glöms bort om verksamhetsområdet kulturmiljö inte är representerat, det gäller särskilt de områden som har mindre att göra med kulturmiljö. Även där kulturmiljö deltar kan det vara svårt att få gehör för kulturmiljöfrågan. Kulturmiljöfrågan ses ofta som ett hot och får stryka på foten när konflikter uppstår. Cheferna instämmer delvis eller helt i att kulturmiljöfrågan är en viktig angelägenhet för sin länsstyrelse. Medarbetarna upplever oftast det motsatta, att detta stämmer delvis eller mindre väl.



Medarbetare



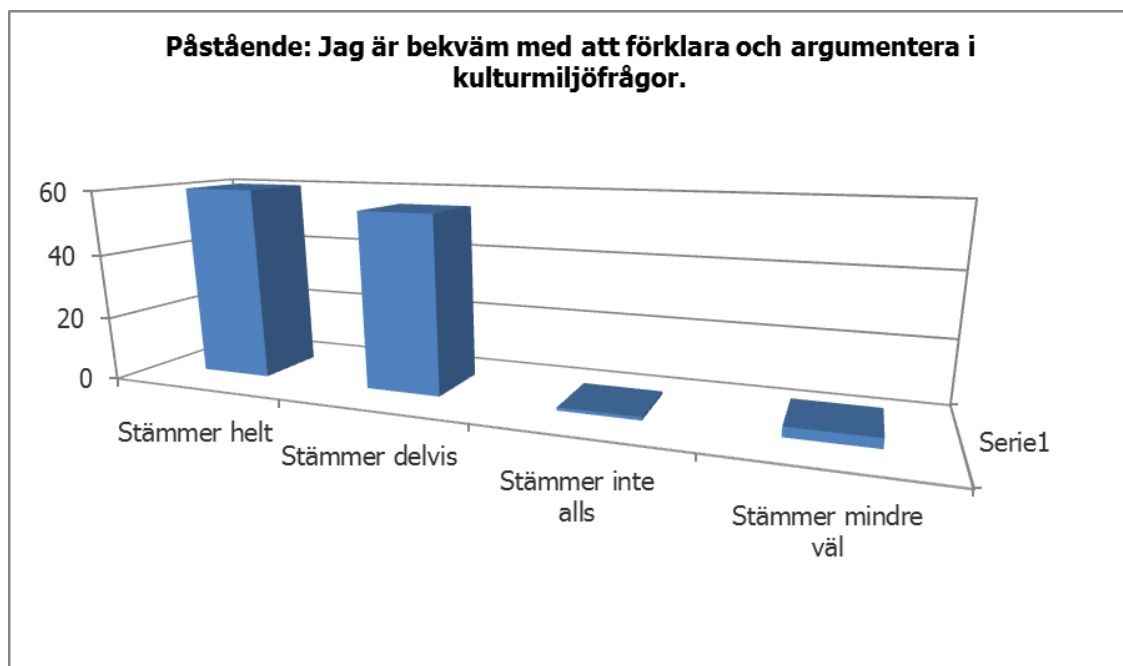
Chefer

Det finns en efterfrågan på kulturhistoriska kunskaper och perspektiv generellt och i olika sammanhang i länsstyrelsen. Kulturmiljökompetens efterfrågas ofta i beredningen av andra samhällsfrågor som länsstyrelsen ansvarar för. Hur stor efterfrågan är och hur väl samverkan/integreringen fungerar skiljer sig mellan länsstyrelserna och mellan olika områden/samhällsfrågor i respektive länsstyrelse. På sina håll är kompetensen mycket efterfrågad och för vissa frågor och på vissa håll finns utarbetade rutiner för samverkan med andra frågor. Plan nämns oftast.

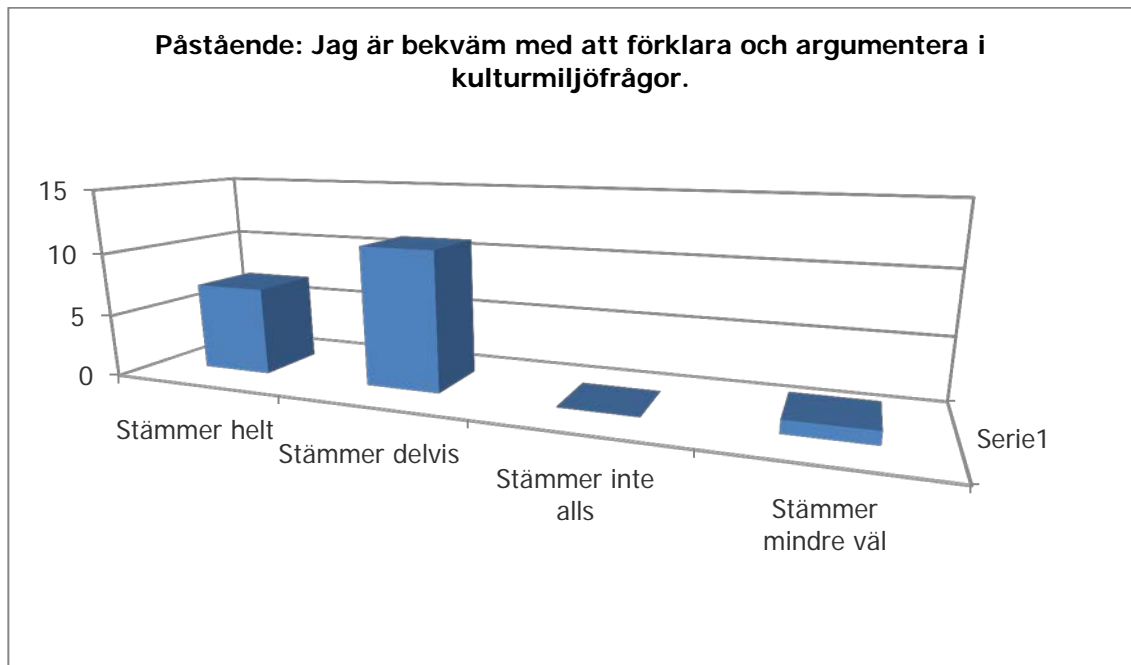
De flesta medarbetare anser att man gör ett bra jobb med att integrera kulturmiljöfrågan på sin länsstyrelse, men gör tillägget att det är utifrån förutsättningarna. Vilja och intentioner att möta efterfrågan finns men det möter både resursmässiga och strukturella hinder (tidsbrist, resursbrist och organisatoriska hinder). "Med bättre resurser skulle arbetet bli ännu bättre." Man är ofta långt ifrån att kunna ta egna initiativ istället för att (bara) svara på andras frågor. "(vi) Får många bollar att springa på, önskar att vi kunde styra mer." "Kan inte vara med i alla sammanhang där vi efterfrågas." är två kommentarer.

#### Argument för kulturmiljö

Fler medarbetare än chefer känner sig bekväma med att förklara och argumentera i kulturmiljöfrågor. Medarbetarna är till övervägande delen bekväma med detta. Invändningar rör de mera abstrakta teoretiska resonemangen och behovet av en "gemensam strategi för hur kulturmiljö kan bidra till ett hållbart och inkluderande samhälle".



Medarbetare



#### Chefer

Kulturmiljöfrågans ställning i länsstyrelsen är mycket beroende av chefens kunskap, kompetens och förmåga att driva frågan på olika nivåer. Som en chef uttrycker det "Saknar fler och tydliga vetenskapliga belägg för kulturmiljöns roll och betydelse. Är inte helt bekant med andra sakområdens och politikområdets intressen, språkbruk och kontaktytor med kulturmiljön". Detta skiljer sig mellan länsstyrelserna och har sett olika ut över tid.

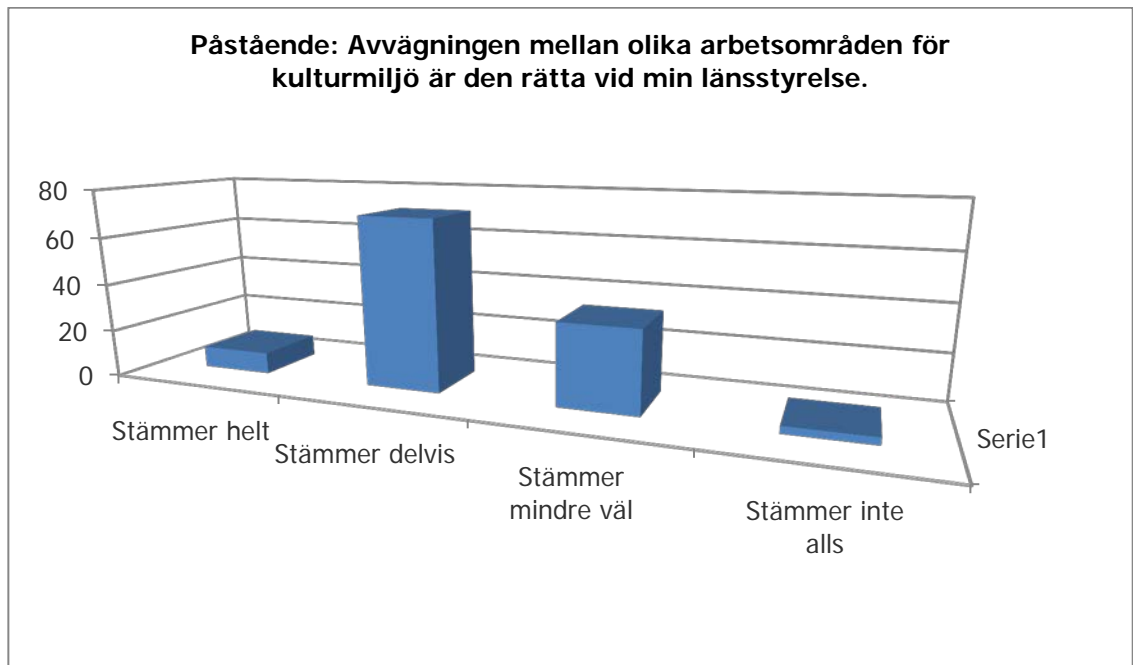
#### 2.5 Resurser

##### *Reaktivt – proaktivt*

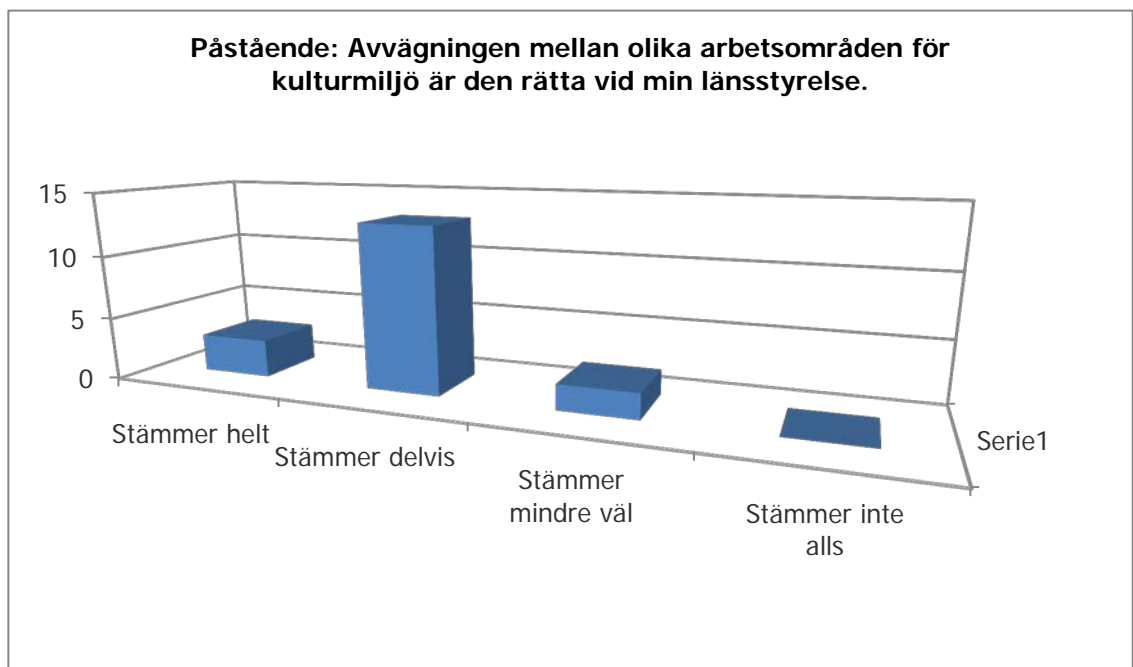
Både chefer och medarbetare överens om att man arbetar mer reaktivt än proaktivt med kulturmiljöfrågorna. Vanligast är att verksamhetschefen bestämmer avvägningen i resurser mellan kulturmiljöns olika arbetsområden. En mindre andel medarbetare uppfattar att avvägningen bestäms utan diskussion men oftast sker den efter diskussion på enheten där tjänstemän med kulturmiljökompetens finns och ibland efter diskussion i ledningen.

Däremot är varken chefer eller medarbetare helt nöjda med avvägningen mellan olika arbetsområden för kulturmiljö. Medarbetarna är mindre nöjda än cheferna. Till stor del handlar det om den stora ärendebelastningen, som låser fördelningen mellan olika arbetsområden, och viljan att arbeta mer proaktivt.





Medarbetare



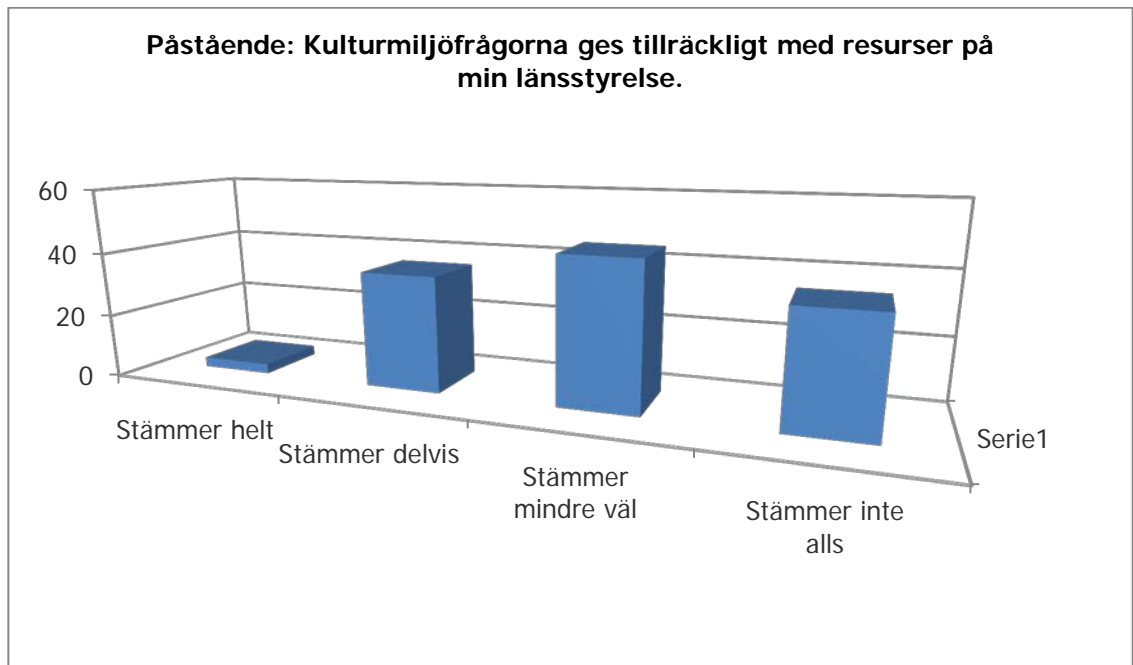
Chefer

Ärendehantering dominerar tydligt kulturmiljöarbetet i länsstyrelserna. Nästan hälften svarar att ärendehandläggningen utgör 80% eller mer av arbetet. Relativt lite tid ägnas proaktiva insatser, även om andelen skiljer sig mellan länsstyrelserna och de svarande. Proaktiva insatser sker i mån av tid eller om extra medel erhålls. Särskilt medarbetarna uttrycker önskemål om ett mer proaktivt arbete, till exempel genom en strategisk omfördelning av avvägningen mellan olika områden för kulturmiljö. Också önskemål om mer konkreta insatser nämns, som att förmedla kunskap och initiera eller stödja lokala intressen för kulturmiljön och att kunna arbeta tillräckligt med dialog med fastighetsägare till skyddade byggnader och miljöer.

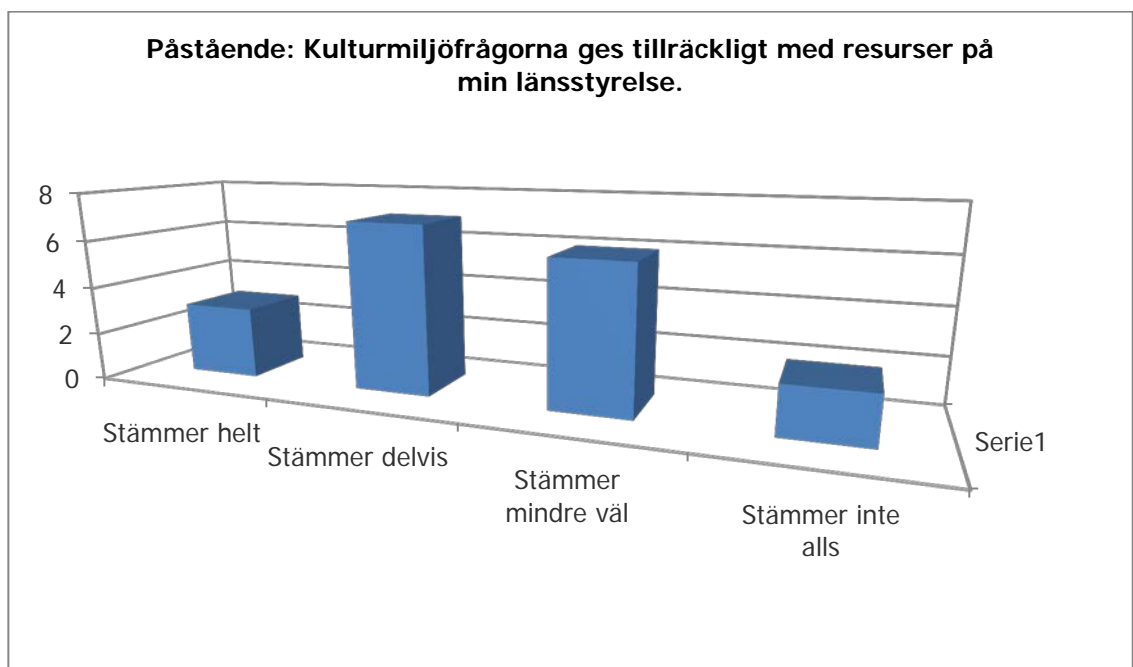
Kontinuerlig utveckling och effektivisering av kulturmiljöarbetet pågår på de flesta håll. Många medarbetare beskriver ett fokus på att effektivisera processer och korta handläggningstider. Resursbrist och tidsbrist nämns ofta som orsak till effektiviseringsarbetet. I mindre utsträckning förekommer strategisk utveckling av kulturmiljöarbetet (till exempel i samverkan med andra länsstyrelser och Riksantikvarieämbetet) och en bedömning av effekterna i samhället.

#### *Arbetsbelastning*

Den allmänna bedömningen är att kulturmiljöarbetet inte har tillräckligt med resurser. Några fler chefer än medarbetare anser att resurserna räcker. Medarbetarna vittnar tydligt om en ökande ärendemängd och samtidigt minskade resurser. Det leder till tidsbrist och underbemanning vilket låser verksamheten. "Resurserna räcker knappt till handläggning." Flera beskriver en nedåtgående trend. Det finns på sina håll också en stor frustration över att inte ha tillräckliga resurser för att kunna möta efterfrågan från andra samhällsområden inom länsstyrelsen.



Medarbetare



Chefer

Förutom att många varken hinner med tillsyn eller utvecklingsarbete/strategiskt arbete, vittnar flera om att det finns ärenden som prioriteras ned, inte alls utförs eller behandlas generaliserat, till exempel metalldetektorärenden, vattenfrågor, skogsärenden, uppföljning, tvärsektoriella ärenden, utåtriktat arbete och långsiktigt arbete. Ambitionen och nivån är hög på grund av kompetens men stress och tidsbrist drar ner. "Kvalitetsnivån är inte ett primärt problem, utan det faktum att vi har liten eller ingen tid för till exempel tillsyn eller utveckling och uppföljning av kulturmiljöarbetet".

"Ökad ärendemängd i kombination med ökade krav på vårt engagemang, deltagande och yttranden i olika frågor samt administrativa arbetsuppgifter och systemfrågor har skapat tidsbrist och stress hos medarbetare och organisationen. Det är svårt att driva större och strategiskt proaktiva arbeten under dessa förhållanden. Lite tillspetsat handlar det i vardagen för medarbetarna mer om att överleva."

Resursbristen (arbetsbelastning och ekonomi) försvårar också kontinuerlig kompetensutveckling i kulturmiljöarbetet, framförallt för medarbetarna (se ovan).

### 3. Reflektioner

I slutet av oktober genomfördes nio intervjuer med personer som erbjudit sig att reflektera över preliminära resultat av enkäten. Fyra av dessa är chefer och fem är medarbetare. De intervjuade fanns både vid länsstyrelser med en organisation där kulturmiljöfrågorna är en egen enhet och där kulturmiljö ingår i en avdelning eller enhet med andra samhällsfrågor. Personerna har inte fått några riktade frågor utan har reflekterat fritt över resultaten av enkäten. Nedan följer ett urval frågor som fångat deras intresse särskilt och reflektioner som belyst enkätresultaten på ett intressant vis. Detta avsnitt kan också ses som tentativa slutsatser av enkäten.

#### *Kompetensförsörjning*

En stor generationsväxling kan iakttas i länsstyrelsekåren med ett ökande antal unga kvinnor. Resultaten visar att det är relativt få personer under 40 år som arbetar med kulturmiljöfrågor. Vad betyder detta för framtidens kulturmiljöarbete? Har vi tillräcklig bredd? Får vi med tillräckligt med nya idéer?

Tidigare hade man som regel mer erfarenhet när man började arbeta på länsstyrelsen. Många hade en bred museiämnesutbildning och byte mellan tjänster på länsmuseum och länsstyrelse var också vanligare. Idag är startsträckan för en ny medarbetare längre och det kräver ett helt annat stöd. Hur tar länsstyrelsen hand om nya medarbetare, hur lotsar vi dem in i arbetet, ger dem verktyg för att kunna

utföra arbetet? Vi måste kunna förklara kulturmiljöuppdraget, kulturmiljöarbetets syfte, både nationellt och regionalt.

Vi saknar i stor utsträckning också spetskompetens i kulturmiljöpraktiken, med någon form av forskningserfarenhet eller fördjupad ämneskompetens. Det råder brist på påbyggnads-/vidareutbildning för yrkesverksamma.

Många efterfrågar kompetensutveckling inom sakområdet. Interna utbildningar om klarspråk, förvaltningskunskap och effektivitet i myndighetsarbetet arrangeras av länsstyrelserna själva. Det finns utöver det ett behov av fördjupning i sakfrågor för att kunna utöva och utveckla kulturmiljöarbetet. Olika kompetenser och bakgrund vitaliserar kulturmiljöarbetet men kräver annat stöd för arbetet inom olika områden, t.ex. kulturmiljö och vatten eller teknik och kulturhistoria, i form av en resurseffektiv kompetensutveckling också för ensad ärendehandläggning länsstyrelserna emellan.

#### *Kulturmiljöforum*

Kulturmiljöforum har en viktig roll att spela i samordningen och utvecklingen av kulturmiljöarbetet. Det är bra för att samla 21 olika länsstyrelser och bra för interna remissvägar, att dela expertis och för att hitta gemensamma utvecklingsområden som t.ex. i miljömålsarbetet och Rusgruppen. Här finns också möjlighet att gemensamt skapa strukturer för att underlätta det samlade kulturmiljöarbetet genom fokus på olika valda områden och förse övriga län med resultat och erfarenheter.

Forumet fungerar dock inte som avsett utan uppfattas som exklusivt och exkluderande. Kommunikationen fungerar inte mellan gruppen och övriga tjänstemän i kulturmiljöarbetet som gärna vill bidra och framförallt ta del av vad som diskuteras. Samverkan i organiserad form med formellt mandat är en styrka men har också svagheter i och med att det operativa inte kan vara med. Frågorna har dessutom hamnat i en mindre grupp än tidigare.

#### *Företrädare för kulturmiljö regionalt*

Olikhet i organisation mellan länsstyrelserna är idag en realitet. Ibland är kulturmiljö en egen enhet och på andra håll del av en avdelning med andra samhällsfrågor. Samorganisation ger tydlighet och större förståelse just dessa områden emellan, medan kulturmiljö som en egen organisatorisk enhet ger större tydlighet åt kulturmiljöfrågan. Det finns exempel på kulturmiljöjänster i andra verksamhetsområden som kunnat arbeta proaktivt där men som sedan "ätits upp" av andra arbetsuppgifter.

Många bedömer att det behövs någon som har ett länsövergripande perspektiv och ansvar för den strategiska utvecklingen av kulturmiljöarbetet. Ansvarig chef behöver kunna sätta kulturmiljöfrågan i andra sammanhang och samhällsprocesser, men måste även vara väl insatt i och vilja driva kulturmiljöfrågorna. Sakkunskap och mandat hos den som företräder kulturmiljöfrågan har betydelse för vad som händer. Det

behövs någon som kan sakfrågorna och som kan driva frågan på chefsnivå. På flera håll har man det som utgångspunkt att ansvarig enhetschef ska ha kulturhistorisk kompetens. Sakkompetensen här kan också vara en resursfråga, i och med att det blir en person till på enheten som kan bidra i kulturmiljöarbetet.

Det behövs alltså en tydlig företrädare som kan argumentera för kulturmiljöfrågan internt och externt. En länsexpertfunktion på kulturmiljöområdet markerar verksamhetens existens och betydelse.

#### *Utrymme för proaktivt och tvärsektoriellt arbete*

Det finns genomgående en stark önskan att kunna arbeta mer proaktivt. Med proaktivt tycks de flesta mena strategiskt arbete eller utvecklingsarbete i någon form. Ofta handlar det om tvärsektoriellt arbete, ett arbete som bygger på insatser utöver ärendehandläggningen.

Enkätsvaren visar att många inte hinner med strategiskt utvecklingsarbete, vilket borde vara högt prioriterat särskilt när resurserna är små. Särskilt arkeologer är mycket ärendedrivna och har inget utrymme för annat. Möjligheter att ta initiativ ligger ofta i "andra gruppen". Det som oftast prioriteras ned när tiden inte räcker till är frågor som skulle kunna ha stor betydelse: tvärsektoriellt arbete, t.ex. skogsfrågor, utåtriktad och förebyggande insatser. Kulturmiljöfrågorna ligger till liten del i kulturmiljölagen och till stor del i verktyg spridda på andra enheter. Därför får detta stora konsekvenser för kulturmiljöarbetet. Samverkan inom andra samhällsområden ska som regel ske utöver fullspäckt arbetsschema, alternativt går ut över ärendehandläggningen. Det finns exempel där de tjänster inom kulturmiljö som skurits med är just de tjänster som arbetar med ett övergripande perspektiv.

Att inte kunna möta efterfrågan från andra samhällsområden väcker stor frustration. Kulturmiljöarbetet har förutsättningar att fungera som nod på många sätt och ha positiva effekter i samhället, om utrymme fanns att engagera sig mer. Vi har stora utmaningar framöver t.ex. i miljömålsarbetet och RUS. För att kulturmiljöarbetet ska kunna bli en slagkraftig del i samhällsutvecklingen behöver man kunna agera, det kräver mer än att bara sköta det vid sidan av annat.

En viktig utmaning är hur kopplingen till andra frågor kan bli en hävstång för kulturmiljöfrågorna, t.ex. tillväxt och klimatanpassning.

#### *Argument och politik för kulturmiljö*

Till stor del handlar svårigheterna att få genomslag för kulturmiljöfrågan inom andra samhällsområden om legala strukturer. Kulturmiljölagen ligger i kulturmiljöarbetets kärnområde men kulturmiljön berörs till stora delar av miljöbalken och plan- och bygglagen. I den politiska diskussionen saknas kulturmiljöns betydelse för en hållbar samhällsutveckling. Politiken ger ofta uppdrag till ett verksamhetsområde utan att titta på

resursbehovet inom andra områden, ex naturreservat. Det kan inte enbart lösas genom fördelning av resurser internt.

Anslaget bidrag till kulturmiljövård 7:2 har varit oförändrat under många år, i sig en signal att det inte blir mer pengar. Viktigt att uppmärksamma politiken på att uppdrag och eventuellt sakanslag ökar men inte förvaltningsanslaget.

#### *Det grundläggande uppdraget*

Det är viktigt att värna kulturmiljöområdets grundläggande uppdrag, det vetenskapliga/kunskapsuppbyggande arbetet och myndighetsutövandet. Det finns stor utvecklingspotential i det vi arbetar med utan att behöva uppfinna något nytt och annat uppdrag för kulturmiljöarbetet.

#### *Resursutnyttjande*

Tempot har ökat och arbetslusten är hotad. Framförallt saknas utrymme för proaktivt arbete. Hur skapar vi utrymme för utveckling och strategiarbete? Kulturmiljöarbetet vid länsstyrelserna är ärendetungt och ärendena har ökat med nya lagstiftningen. Effektivisering är nödvändigt eftersom det är svårt att argumentera för mer resurser. Vi bör också kommunicera hur lagstiftning och vägledningar kan underlätta så att inte ärendena blir så många.

Arbetsformerna måste av samma skäl utvecklas. Hur använder vi våra resurser? Hur ska vi forma organisationen, förnya arbetssätt, förstärka ledningen av kulturmiljöarbetet? Vi måste arbeta mer i samverkan för att hitta effektiva processer. Fundera över uppdragen, tänka smart tillsammans, prioritera och bestämma oss för vad vi ska göra. Tendensen i kulturmiljöarbetet att "ta hand om allt" riskerar utmattnings.

Den nationella nivån måste följa den organisatoriska utvecklingen och kulturmiljöarbetets övriga förutsättningar och reagera på resultaten. T.ex. kan enkäten göras regelbundet som grund för gemensam reflektion och eventuellt agerande.

## **4. Överlämning**

Rapporten överlämnas till länsstyrelserna och kulturmiljöforum för fortsatt analys av resultaten och eventuella förslag på åtgärder. Riksantikvarieämbetet analyserar resultaten utifrån sin överinseenderoll. Resultaten ska också diskuteras i programgruppen för samverkan mellan länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet. Enkätsvaren i sin helhet kommer att vara tillgängliga för alla intresserade som ett kompletterande underlag för analys och diskussion.

