

# Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsernas gemensamma uppdrag inom kulturmiljöområdet (uppdrag 70): Redovisning den 31 maj 2010

## 1. Uppdraget, genomförande och sammanfattning

### 1. 1 Uppdraget

Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna har i sina respektive regleringsbrev för 2010 fått i uppdrag att utarbeta ett program för hur ett fördjupat och samordnat arbete mellan myndigheterna ska bidra till att stärka det offentliga kulturmiljöarbetet.

Denna rapport är en redovisning av uppdraget. I rapporten används benämningen myndigheterna i de fall Riksantikvarieämbetet (RAÄ) och länsstyrelserna redovisar en gemensam uppfattning. Uppdraget har fått namnet Uppdrag 70 i enlighet med numreringen i länsstyrelsernas regleringsbrev.

### 1. 2 Genomförandet

Ledningsgrupp för arbetet har varit riksantikvarie Inger Liliequist och överantikvarie Knut Weibull samt landshövdingarna Barbro Holmberg och Eva Eriksson. Rapporten har slutligt godkänts av riksantikvarie Inger Liliequist och landshövding Bo Könberg.

Projektledare har varit länsråd Kurt Ekelund, Länsstyrelsen i Södermanlands län, samt chefen för RAÄ:s verksamhetssektoriat Sven Göthe. Till sitt förfogande har de båda projektledarna haft en projektgrupp enligt följande.

RAÄ: Karin Schibbye, Malin Blomqvist, Christian Runeby och Michael Lehorst

Länsstyrelserna: Jan-Gunnar Lindgren, Kjell-Håkan Arnell samt Stig Hammarsten (uthållig utveckling), Britta Roos (länsantikvariernas framtidsprojekt) och Per Öhrling (plankompetens/PBL)

Tre referensgrupper har följt arbetet:

Referensgrupp I: Tre länsantikvarier, Britta Roos, Jonas Jansson, Bo Sundin

Referensgrupp II: Bengt von Strokirch och Christer Gustafsson, ordförande respektive sekreterare i länsmuseernas samarbetsråd, samt Calle Nathansson, Sveriges Kommuner och Landsting.

Referensgrupp III: Länsrådsgrupp 1 Samhällsplanering.

Slutrapporten har i utkast redovisats i samband med länsantikvariemötet den 26 maj 2010.

### 1. 3 Bakgrund i länsstyrelsernas framtidsprojekt och i Uppdrag 39

Länsantikvarierna genomförde under 2008-2009 ett strategiskt arbete (Framtidsprojektet) som i huvudsak berörde kulturmiljövårdens instrument. Det redovisade behovet av att utforma ett nationellt system för praxisutveckling, en översyn av riksintressen samt att utveckla en strategi för tillsynen har kunnat inlemmas i denna rapport. När det gäller förslagen att RAÄ tillsammans med länsstyrelserna skall utveckla riktlinjer och utarbeta handböcker inom vissa områden kan noteras att förslagen i uppdrag 70 innebär en modell för hur detta skulle kunna gå till.

En del i Framtidsprojektet är satsningen Kalejdoskop som drivs av länsstyrelserna gemensamt. Projektet syftar till en breddad historieskrivning i anslutning till de skyddade kulturmiljöerna samt att arbeta med frågor som rör delaktighet och tillgänglighet. Projektet kan komma att ge erfarenheter av betydelse för arbetet med de regionala kulturplanerna (se avsnitt 5).

När det gäller de delar i Framtidsprojektet som berör behovet av att reformera lagen (1988:950) om kulturminnen mm (KML) och bidragsförordningen kan konstateras att förslagen bearbetas inom respektive översynsprocess.

Länsstyrelserna erhöll i 2009 års regleringsbrev ett uppdrag (Uppdrag 39) att föreslå hur länsstyrelsernas kulturmiljöfunktioner skulle utveckla sin samverkan. Uppdraget resulterade i rapporten Samverkan ger styrka (juni 2009). I rapporten redovisades ett antal förslag som rörde både arbetsformer och arbetsinnehåll samt länsstyrelsernas behov av en utvecklad och systematisk samverkan med RAÄ. I huvudsak har de olika förslagen kunnat bearbetas och förfinats inom uppdrag 70. Det som återstår att lösa är hur behovet av utökade resurser för att säkra behovet av relevant kunskapsunderlag ska kunna säkras. Vidare redovisades ett konkret behov av resurser för att kunna ha en rimlig nivå på tillsynsinsatser och kompetensutveckling. I de båda sistnämnda fallen kan noteras att det programarbete som föreslås i denna rapport sannolikt innebär en effektivisering genom samverkan mellan länsstyrelserna sinsemellan och med RAÄ

### 1. 4 Utgångspunkter samt sammanfattning av förslag och överväganden

Myndigheterna konstaterar sammanfattningsvis att de ambitioner som redovisas i rapporten på detta stadium inte kräver några författningsändringar eller särskilda uppdrag från regeringen eftersom de i sin helhet ingår i myndigheternas uppdrag. Bedömningen är dock att den valda samverkansmodellen via de ökade ambitionerna när det gäller utvecklingsinsatser kommer att öka myndigheternas förutsättningar att delta i den pågående reformeringen av gällande regelverk.

En strategisk huvudlinje i rapporten är att länsstyrelserna och RAÄ arbetar tillsammans inom ramen för sina respektive uppdrag inom kulturarv och hållbar samhällsutveckling, med hög effektivitet, bred kompetens och insikt om varandras roller. Detta ger förutsättningar för att myndigheterna tar emot och genomför kvalificerade uppgifter och som främjar en hållbar utveckling. I rapporten redovisas ömsesidiga krav och förväntningar som utgör en stabil grund för en ny samverkansmodell.

Verksamhetens krav på en specialisering och lokal närvaro i ett regionalt sammanhang innebär särskilt för de mindre länsstyrelserna problem att upprätthålla kompetensen. Detta har lett fram till en modell för samverkan i länsgrupper som utöver expertkunskap även avser utbildning, tillsynsaktiviteter, projektsamverkan i övrigt samt att utveckla ett system för praxisutveckling. Länsgrupperna förslås även bli basen för den löpande dialogen med RAA inklusive diskussioner om programinsatser.

Sammanfattningsvis redovisar myndigheterna följande förslag och ambitioner.

1. En samverkansmodell som bygger på väl definierade former för dialog och samverkan mellan länsstyrelserna/fyra länsgrupper och Riksantikvarieämbetet. I modellen ingår att det inom de fyra länsgrupperna utvecklas en samverkan både när det gäller löpande verksamhet och expertstöd.
2. Utöver de löpande insatserna inom samverkansmodellen redovisas några särskilda ambitioner för 2010-2011 enligt följande.
  - Ett program för tillsyn inklusive att utarbeta en särskild modell för hur tillsyn, överinseende, uppföljning/utvärdering och kulturmiljöövervakning definieras och hänger samman.
  - Analys av hur riksintresseinstrumentet kan förtydligas och stärkas för att förbättra myndigheternas arbete inom samhällsplaneringen i vid bemärkelse.
  - Samverkan inom IT-området med en inledande analys över vilka utvecklingsinsatser som bör prioriteras inför en fortsatt dialog mellan myndigheterna.
  - Ett program för att utveckla kompetens för dialog och förhandling.
  - En särskild insats kopplad till introduktionen av den nya plan- och bygglagen under 2010-2012.
3. Förslag på fyra pilotregioner för att mobilisera länsstyrelsernas samlade kompetens vid utarbetande av de nya regionala kulturplanerna

Myndigheterna anser att den föreslagna pilotverksamheten är en viktig ansats för att enligt uppdraget i bred samverkan med berörda parter kunna verka för att stärka de humanistiska och historiska perspektiven i arbetet för en hållbar samhällsutveckling. De nya kulturplanerna kommer enligt beslutet om den regionaliserade kulturpolitiken att vara det viktigaste operativa instrumentet.

#### 4. Ansvarsfördelning för kompetens för kulturmiljöarbetet

I bilaga till rapporten har myndigheterna utvecklat en grov ansvarsfördelning för var expertkompetens av olika slag ska finnas och var den kan efterfrågas på den regionala nivån, hos den centrala myndigheten samt i universitet och högskolor (Bilaga 1).

## 5. Olika konkretiseringsnivåer på förslagen

Myndigheternas ambitioner att samverka gäller dels frågor kopplade till KML inklusive anknytande lagstiftning och regelverk och dels uppgifter inom ett brett samhällsperspektiv. Detta innebär på detta inledande stadium olika nivåer av konkretion inom de utpekade samarbetsområdena. De förstnämnda typerna av frågor är mer tydligt formulerade mot bakgrund av redan vunna erfarenheter. Den senare typen av frågor, exempelvis utformande av de föreslagna pilotregionerna, måste definieras ytterligare som en del av processen.

## 6. Fortsatt arbete

Rapporten skall betraktas som ett första steg i en utvecklad samverkan. Myndigheterna avser att under arbetet med respektive verksamhetsplaner för 2011 och framåt ytterligare utveckla förslagen. Myndigheterna kommer vidare att informera berörda myndigheter, särskilt Boverket, Natrurvårdsverket och Jordbruksverket, om hur arbetet fortskrider.

## 2. Roller, ansvar och principer i en offensiv samverkan

Myndigheterna konstaterar att det kulturpolitiska uppdraget förändrats genom åren – från att bevara kulturarvet till att bruka och utveckla det. Begreppet utveckla i detta sammanhang ska ses som en del i en pågående diskussion om hur man ska se kulturarv och kulturmiljö som en resurs för en hållbar utveckling. En viktig uppgift i kulturmiljöarbetet är att förmedla människans samlade historiska erfarenheter, allt från att definiera och tolka lokala identiteter till att illustrera nationella och internationella sammanhang. Myndigheterna anser att den Europeiska landskapskonventionen (ELC) är en bra utgångspunkt för samhällets medvetna användning av kulturarvet i arbetet för en hållbar utveckling med goda livsmiljöer.

Såväl länsstyrelserna som RAÄ arbetar med ett brett samhällsperspektiv. Länsstyrelsen arbetar i ett helhetsperspektiv där olika intressen ska samordnas i konkreta tillämpningar både på ärendenivå och mer övergripande med hållbar utveckling som vision. Dessutom har länsstyrelserna ansvar för att ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag enligt miljöbalken (6 kap. 20 §). RAÄ verkar på nationell nivå för att kulturvärdena i bebyggelsen och i landskapet tas till vara vid samhällsplanering och byggande samt för ett hållbart samhälle med goda livsmiljöer samtidigt som RAÄ ska stödja länsstyrelserna.

Uppdrag 70 har i första hand koncentrerats till att beskriva formerna för att effektivisera samarbetet inom det gemensamma ansvaret för kulturmiljön. Det breda perspektivet innebär dock att även de kulturmiljöfrågor som har betydelse vid tillämpningen av plan- och bygglagen och miljöbalken samt inom landsbygdsutvecklingen har behandlats. Detta gäller både på principiell ärendenivå och på översiktlig regional nivå via de nya kulturplanerna (se avsnitt 5).

Uppdraget bygger på två strategiska huvudlinjer, samverkan mellan länsstyrelserna respektive samspel mellan länsstyrelserna och den nationella myndigheten RAÄ. Syftet är att uppnå en slagkraftig kompetens som täcker hela landet. Ett strategiskt instrument för detta är IT-kommunikation för extern och intern samverkan.

Som en utgångspunkt för samverkan har myndigheterna definierat sina ömsesidiga förväntningar. Genom den gemensamma redovisningen markerar myndigheterna sin ambition att utveckla en stabil grund för den nya samverkansmodellen (avsnitt 3).

## **2.1 RAÄ:s förväntningar på länsstyrelserna**

1. Länsstyrelserna upprätthåller var för sig och i samverkan relevant kompetens och känner tillit till denna.
2. Länsstyrelserna verkar med sin kulturmiljökompetens i alla relevanta samhällsprocesser både på ärendenivå och genom att lyfta fram strategiska och principiella frågor.
3. Länsstyrelserna tillämpar föreskrifter samt känner till och använder handledningar, råd och information från RAÄ.
4. Länsstyrelserna tar i överenskomna former upp principiella och strategiska frågor om regeltillämpning, kunskapsunderlag, sakkompetens och samverkansbehov för dialog med RAÄ.
5. Länsstyrelserna har en helhetssyn och stärker kulturarvsarbetet med sin samlade kompetens.

## **2.2 Länsstyrelsernas förväntningar på RAÄ**

1. RAÄ svarar för det nationella perspektivet inom kulturmiljövärden när det gäller principer för värdering och urval, regeltillämpning och administrativa rutiner.
2. RAÄ stödjer lyhört den regionala kulturmiljövärden genom behovsanpassade analyser, anvisningar, informationsinsatser, kurser och konferenser.
3. RAÄ driver kulturmiljöfrågorna på den nationella nivån genom sin dialog med Regeringskansliet, andra centrala verk, intresseorganisationer samt i den offentliga debatten.
4. RAÄ svarar för att specialistkompetens inom kulturmiljöarbetet utvecklas och görs tillgänglig.

## **2.3 Gemensamma förutsättningar och förväntningar**

Som närmare framgår av avsnitt 3 har myndigheterna en gemensam målsättning att samverkansmodellen ska vara konsekvent genomförd och stödjas av ett väl utvecklat informationssystem.

### 3. En modell för genomförande av samverkan.

Uppdraget syftar till att myndigheterna ska bidra till att stärka det offentliga kulturmiljöarbetet. Med utgångspunkt från den redovisade rollfördelningen lanserar myndigheterna en modell för samverkan i enlighet med detta syfte. Modellen kommer att utvecklas och förfinas i takt med vunna erfarenheter. I samband med att den utformas är det av särskild vikt att dra nytta av och bygga på erfarenheter av det nätverksarbete och de samarbetsprojekt som pågår. Det gäller exempelvis länsantikvariernas nätverk, nätverk för regeltillämpningar inom olika områden samt utvecklingsprojekt för olika sakfrågor

Modellen består av två sinsemellan sammankopplade dimensioner: En rationell gruppering av länsstyrelserna i fyra grupper länkat till en tydligt utformad arbetsprocess inom RAÄ. Detta innebär tre operationella delar enligt följande.

- Länsstyrelsernas/länsgruppernas samverkan samt former för dialogen med RAÄ.
- Organisationen inom RAÄ för att samverka med länsstyrelserna.
- Precisering av dialogformerna mellan länsstyrelserna/länsgrupperna och RAÄ.

#### 3.1. Länsstyrelsernas/länsgruppernas samverkan samt former för dialogen med RAÄ

Modellen är en utveckling av den ambition som redovisades i uppdrag 39 i 2009 års regleringsbrev för länsstyrelserna. Syftet är att utveckla samarbetet mellan länsstyrelserna för att dra nytta av den samlade kompetensen samtidigt som motsvarande samarbete mellan länsstyrelserna och RAÄ ordnas och intensifieras. Samverkan mellan RAÄ och länsstyrelserna grundas i en gemensam uppfattning om respektive uppdrag inom det samlade kulturmiljöområdet.

Modellen bygger på att dialogen mellan länsstyrelserna och RAÄ förs i samma länsgrupper som bildas för att länsstyrelserna ska utveckla verksamheten och stödja varandra.

Länsgrupperna föreslås bestå av länsantikvarierna/motsvarande i respektive län under ledning av något av länsråden för att trygga bredden i dialogen med RAÄ. Ur strategisk synpunkt är det av stor vikt att länsstyrelsens samlade kompetens kan nyttjas.

Förslaget omfattar fyra länsgrupper. Det bör påpekas att avsikten inte är att medverka till en så kallad konsekvent koncentration utan ska ses som en balanserad samverkan som bygger på "bästa kompetens". I viss omfattning överensstämmer grupperingen med de existerande nätverken och avsikten är att dessa med tiden ska anpassas till länsgrupperna.

Länsgrupp	Omfattar länsstyrelserna i länen
Norr	Norrboten, Västerbotten Jämtland och Västernorrland
Mellan	Gävleborg, Dalarna, Örebro, Värmland, Västmanland, Uppsala, Stockholm, Södermanland och Gotland
Västra	Västra Götaland och Halland
Södra	Östergötland, Kalmar, Skåne, Blekinge Kronoberg och Jönköping

Länsgrupperna exkluderar givetvis inte utvecklingsinsatser och aktiviteter utanför respektive gruppering. Det finns säkerligen anledning för till exempel storstadslän och glesbygdslän till tematisk samverkan.

Syftet med länsgrupperna är att utveckla samarbetet mellan länsstyrelserna, särskilt för att kompensera förhållandet att varje enskild länsstyrelse har svårt att upprätthålla nödvändig kompetens inom hela sakområdet. Därtill kommer det vardagliga behovet av att utbyta erfarenheter samt inte minst gemensamma kompetensutvecklingsinsatser.

Länsgruppernas verksamhetsinnehåll framgår av följande sammanställning som delvis bygger på motsvarande redovisning i uppdrag 39. Gemensamt är att det i förhållande till dagens något splittrade samverkansmönster syftar till att öka effektiviteten inom ramen för nuvarande resurser.

- Kompetensutveckling inom kärnområdena arkeologi/upphandling, byggnadsvård, tillsyn och deltagande i arbetet med samhällsplanering/utveckling samt handläggningen i övrigt.
- Konkret samverkan inom kärnområdena särskilt genom gemensamma resurser inom specialistområden.
- Vidareutveckling av existerande nätverk som stöd till kompetensutveckling och samverkan.
- Ambitionsnivåerna fastställs av respektive länsgrupp med stöd av vad som förs fram i denna rapport samt i uppdrag 39.
- En särskild diskussion bör föras i länsgrupperna om vilken typ av expertkompetens som bör utvecklas inom dessa och vad som bör ingå i det föreslagna nationella nätverket. Ett stöd i denna diskussion är de överväganden och förslag som förs fram i bilaga 1 Expertsamverkan - på olika nivåer i kulturmiljösystemet.

Det har vidare bedömts som ändamålsenligt att under en uppbyggnadsperiod pröva länsgrupper som basen för den mer ordnade dialogen med RAÄ. Denna dialog handlar om att ta upp dels förslag om gemensamma utvecklingsinsatser/program och dels principiella tillämpningsfrågor för diskussion. På samma sätt bör RAÄ kunna utnyttja länsgrupperna för förankring av de insatser som har bäring på länsstyrelsernas verksamhet.

För en sammanhållen dialog skapas för länsstyrelserna en dialoggrupp med företrädare för de fyra länsgrupperna, Gruppen leda av ansvarigt länsråd och till gruppen kopplas vidare en särskild resursperson för samordning av arbetet mellan länsgrupperna och för kontakterna med RAÄ.

### **3.2. Organisationen inom RAÄ för att samverka med länsstyrelserna**

Vid RAÄ etableras en dialoggrupp för samverkan med länsstyrelserna. Här finns ledningsföreträdare för S-, I-, V- och F-avdelningarna. Syftet är att identifiera myndighetens länsstyrelseanknutna arbetsuppgifter samt att fånga upp länsstyrelseinitierade problemställningar som kräver ett gemensamt utvecklingsarbete.

Som stöd utses en särskild resursperson för samordning av kontakterna med länsstyrelserna.

För det utvecklingsarbete som identifieras gemensamt etableras projekt som skräddarsys med kompetens från RAÄ och länsstyrelserna.

För det löpande stödet till länsstyrelserna etableras:

- 1 En ordnad funktion för att ta om hand om principiella tillämpningsfrågor från länsgrupperna.
- 2 Ett digitalt forum där information om bl.a. kunskap, rättsfall, praxis, best practice inom tillämpning och utvecklingsfrågor redovisas.

### **3.3. Precisering av dialogformerna mellan länsstyrelserna/ länsgrupperna och RAÄ**

a) Dialogens huvudmoment består av två årliga programgruppsmöten mellan dialoggrupperna inom RAÄ och länsstyrelserna. Det ena genomförs i juni för att programsätta gemensamt utvecklingsarbete och det andra i december för att följa upp och utvärdera årets samverkan samt för att stämma av de gemensamma förutsättningarna för samverkan under kommande år.

Programgruppens sammansättning:

Från länsstyrelserna: Ansvarigt länsråd samt den länsantikvarie/motsvarande som inom respektive länsgrupp biträder ordföranden/länsrådet. Därtill kommer den särskilda resurspersonen enligt ovan.

Från RAÄ: Avdelningschefer eller ersättare från S, I, F och V samt den särskilda resurspersonen enligt ovan.

b) Som underlag för programgruppsmötena gör RAÄ:s företrädare i programgruppen länsbesök i länsgrupperna. Ambitionen är att besöka respektive länsgrupp minst vartannat år. Representationen från länsstyrelserna kan vid dessa tillfällen utökas med berörda avdelningschefer och flera antikvarier. Dialogen bör bygga på centrala informationspunkter och regionalt identifierade frågeställningar samt rapporter från pågående eller avslutade samverkansprojekt och på resultat av tillämpningsdiskussioner.

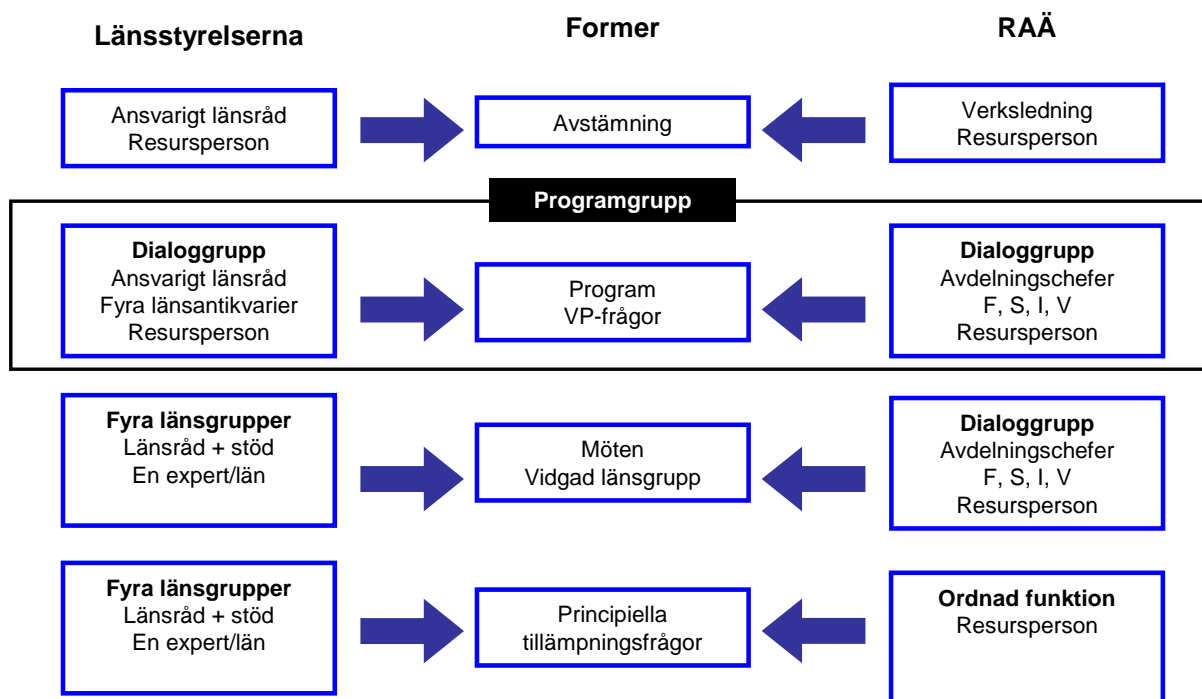
c) På ledningsnivå görs fortlöpande avstämningar, tre gånger per termin, mellan ansvarigt länsråd och RAÄ:s verksamhet. Vid överläggningarna deltar även de två resurspersonerna från länsstyrelserna respektive RAÄ.

d) Dialog i principiella tillämpningsfrågor förs ordnat och löpande mellan den länsamverkan grupp där frågeställningen identifierats och RAÄ. Frågeställningar från länsgrupperna som inte har en given mottagare i RAÄ:s organisation hanteras i myndighetens ”brevlådefunktion” enligt kommande definition.

e) RAÄ:s årliga höstmöte utgör som branschmöte ett forum för dialog och reflektion på ett allmänt plan. I anslutning till höstmötet genomförs ett särskilt seminarium med länsantikvarier, länsmuseumchefer och RAÄ:s ledningsgrupp.



## Samverkansmodellen



## 4. Redovisning av aktuella ambitioner

Under arbetet med föreliggande uppdrag har ett antal aktiviteter utkristalliserats som särskilt angelägna att genomföra för att bidra till syftet att stärka det offentliga kulturmiljöarbetet. Ambitionen är att dessa aktiviteter närmare definieras och programläggs i anslutning till arbetet med respektive verksamhetsplaner för 2011 och framåt. Det är sannolikt att den förslagna dialogmodellen kommer att generera ytterligare förslag.

### 4.1 Gemensamt program för utveckling av tillsyn, överinseende, uppföljning/utvärdering och kulturmiljöövervakning

I anslutning till uppdrag 39 samt inom ramen för länsantikvariernas framtidsprojekt har tillsynsfrågorna framstått som ett av de mest angelägna områdena för samarbete mellan länsstyrelserna. Detta har bekräftats även i detta uppdrag. Samtidigt har samspelet mellan RAÄ och länsstyrelserna kommit att framstå som en strategisk huvudlinje eftersom de operativa insatserna inom länsstyrelserna bör samordnas med uppföljning och utvärdering inom ramen för RAÄ:s ansvar för överinseende inom kulturmiljöområdet.

Frågan har problematiserats genom att tillsynsinsatser enligt den nu gällande smala definitionen (Se regeringens skrivelse 2009/10:79) inte kan ses isolerade från andra utvecklingsinsatser. Tillsynen är en viktig del i en aktiv kulturmiljöövervakning som i kombination med främjandeinsatser ger förutsättningar att följa och utveckla kulturmiljöarbetet.

Kopplingen mellan tillsyn, uppföljning, utvärdering och kulturmiljöövervakning kommer att analyseras för att i sin tur ge förutsättningar för ett gemensamt programarbete.

#### **4.2 En ambition att utveckla en gemensam syn på riksintresseinstrumentet**

Erfarenheterna av att tillämpa bestämmelserna för riksintresse enligt miljöbalken har visat att det finns behov att förtydliga och stärka riksintresseinstrumentet vad gäller kulturmiljö genom att utveckla en gemensam syn på begrepp, innehåll, begränsningar och tillämpning.

Myndigheterna bedömer att ett gemensamt utvecklingsarbete bör behandla

- en gemensam värdegrund och likartad hantering mellan länsstyrelserna
- ansvar och roller för RAÄ och länsstyrelserna
- former för samverkan och dialog mellan RAÄ och länsstyrelserna
- olika problembilder över landet och mellan RAÄ och länsstyrelserna
- utveckling av riksintresseområdena som resurser för en god livsmiljö

#### **4.3 Länsstyrelsernas och RAÄ:s gemensamma IT-utveckling**

Myndigheterna anser att förutsättningarna för ett samarbete kring IT-utveckling är goda, dels genom en gemensamt framtagen behovsbild men även beroende på redan upparbetade kontakter mellan länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet i dessa frågor. Representanter för verksamhetsdelen av informationssystemens förvaltning liksom RAÄ:s IT-funktion har haft inledande möten med representanter för länsstyrelsernas gemensamma IT-funktion.

Det finns också redan upparbetade kontakter genom tidigare samarbeten (FMIS, Källa, Bebyggelseregistret). För att komma vidare till faktisk utveckling måste ett antal större och mindre förstudier och analyser utföras med representanter från både verksamhetsdelen och IT-funktionerna på länsstyrelserna och på Riksantikvarieämbetet. Detta gäller handläggargröd, Stads-GIS, undersökningsregistret, implementering av det s.k. Inspiredirektivet samt fortsatt digitalisering av ATA .

RAÄ har nyligen utvecklat K-samsök, som är en kopplingsdosa, via vilken olika organisationer kan tillgängliggöra sin digitala information. K-samsök bedöms ha en mycket stor potential när det gäller ökad effektivitet i handläggningen.

#### **4.4 Stöd för att utveckla kompetens för dialog och förhandling**

En bra dialog med omvärlden är nödvändig för att kulturmiljövårdande myndigheter ska kunna verka för ett hållbart samhälle med goda livsmiljöer. Förmågan till dialog och samverkan har alltid varit en framgångsfaktor för kulturmiljöarbetet. För kulturmiljöfrågornas integrering i arbetet för en hållbar utveckling och en god livsmiljö, är denna förmåga helt avgörande. För att åstadkomma mer hållbara lösningar – krävs att kulturmiljöperspektiven kan förmedlas, diskuteras och brytas mot andra perspektiv och att kulturmiljöföreträdarna besitter denna kommunikativa förmåga.

För att detta ska kunna uppnås krävs fördjupade kompetensutvecklingsinsatser.

#### **4. 5 Kulturmiljöfrågorna inom PBL-introduktionen**

Regeringen har i maj 2010 beslutat om en särskild utredare och ett antal experter för introduktionen av den nya plan- och bygglagen 2010-2012. Utredaren kommer bland annat ha tillgång till kulturmiljöexpertis. Introduktionen kommer delvis att bygga på den särskilda kompetenssatsning för länsstyrelserna som genomfördes 2008-2010.

En särskild aktivitet är de åtta pilotprojekt för tillämpningen av de utvecklade formerna för i första hand den översiktliga planeringen. En analys har genomförts för att belysa på vilket sätt kulturmiljöaspekterna kan bidra till en uthållig utveckling inom de enskilda projekten. Projekten kommer att avslutas vid årsskiftet 2010/2011 och erfarenheterna ur kulturmiljösynpunkt kommer att ge underlag för fortsatta diskussioner om kulturmiljöfrågornas roll inom den nya PBL. Ett första inslag i denna analys är en konferens på detta tema som kommer att anordnas av RAÄ under september/oktober 2010.

#### **5. Kulturmiljön som en del i en hållbar utveckling och goda livsmiljöer: Förslag på fyra pilotregioner för utvidgade kulturplaner.**

I uppdraget ingår att föreslå hur länsstyrelserna gemensamt med Riksantikvarieämbetet och i bred samverkan med berörda parter kan verka för att stärka de humanistiska och historiska perspektiven i arbetet för en hållbar samhällsutveckling samt hur kulturarvet och kulturmiljön kan bidra till att skapa goda livsmiljöer. Myndigheterna anser att de förslag till samverkansmodell som redovisas kan medverka till en sådan utveckling särskilt genom att kulturmiljöfrågorna kommer att kunna verka inom ett antal breda samhällsprocesser.

Myndigheterna anser vidare att förutsättningarna för att kulturmiljö- och kulturarvsfrågorna ska få den betydelse som anges i uppdraget är att de förmår att hävda sig i den nya regionaliserade kulturpolitiken. Hit hör att frågorna får tillräckligt utrymme i de kulturplaner som ska tas fram av landstingen enligt vad som förutsätts i riksdagens beslut med anledning av kulturpropositionen.

Enligt förslagen från Kultursamverkansutredningen (SOU 2010:11) förutsätts länsstyrelsen delta i arbetet med att ta fram de regionala kulturplanerna men i huvudsak begränsat till ansvaret till den statliga kulturmiljövården. Betänkandet skiljer sig här från Kulturutredningen som i sina överväganden har utgått från länsstyrelsens breda ansvar inom samhällsplaneringen, ett synsätt som i huvudsak också återfinns i kulturpropositionen. Länsstyrelsens medverkan i kulturplanerna bör ske med utgångspunkt i den samlade kunskapen som finns om länets förutsättningar. I detta sammanhang bör särskilt erinras om att kulturplanerna skall ha sin utgångspunkt i de regionala utvecklingsprogrammen.

Även länsstyrelsernas övriga kompetens kan bidra till kulturplanerna. Hit hör till exempel regional tillväxt/utveckling, landsbygdsprogrammet, miljömålsarbetet men även samordningen av integrationsfrågorna. På längre sikt kan länsstyrelserna här dra nytta av de erfarenheter som dras av projektet Kalejdoskop (se avsnitt 1.3).

Mot bakgrunden av den redovisade uppfattningen har myndigheterna fört en diskussion med företrädare för fyra län att i form av en pilotverksamhet utnyttja länsstyrelsens samlade kompetens och resurser när kulturplanerna tas fram. I en kombination med att urvalet omfattar olika typer av län/regioner och den föreslagna tidtabellen för kulturplanerna har diskussioner förts med företrädare för Dalarnas, Hallands, Norrbottens och Västra Götalands län.

Företrädare har i olika former förklarat sig intresserade av att delta i pilotverksamheten och utformningen av gemensamma direktiv har inletts. I detta sammanhang har myndigheterna fört fram den Europeiska landskapskonventionen som en normativ målbild för arbetet. Det noteras att metoderna för den viktiga förankringen av kulturplanerna åtminstone delvis är oprövade och förutsätter därför inledningsvis betydande utbildningsinsatser. Ambitionen att utveckla kommunikativ kompetens enligt redovisningen ovan avsnitt 4 kan här vara en tillgång.

## Bilaga 1

### Expertsamverkan – på olika nivåer i kulturmiljösystemet

Kulturarvssektorns uppdrag tolkas allt vidare och omfattningen och komplexiteten i länsstyrelsernas vardagsarbete har ökat markant under senare år. Utvecklingen förutsätter en god tillgång till expertkunskaper på olika nivåer som idag är svår att upprätthålla på enskild länsstyrelsenivå. Samtidigt har RAÄ när det gäller vård och konservering i sin myndighetsinstruktion fått ett förtydligt uppdrag mot nationell samordning snarare än att som tidigare tillhandahålla nationell expertkompetens. Detta innebär att RAÄ idag framför allt arbetar med samordningsinsatser och att upprätthålla en nationell överblick. Arbetet består av att bygga upp, dokumentera och sprida erfarenheter och kunskaper, bygga nätverk och se till att behov av metod- och kompetensutveckling tillgodoses. Däremot tillhandahåller RAÄ endast i mindre omfattning nationell expertkompetens, som står till länsstyrelsernas förfogande för rådgivning och hjälp i vardagsarbetet. Till bilden hör även att länsstyrelserna i ökad utsträckning planerar att arbeta som en statlig koncern för att öka effektiviteten, bredda kompetensen samt öka förmågan att gemensamt ta emot och genomföra kvalificerade uppdrag.

Behovet av expert- eller specialistkompetens handlar om allt från traditionella ämneskunskaper på hög vetenskaplig nivå, via kunskap om olika processer i arbetet för en hållbar samhällsutveckling, till regeltolkning på en normsättande nivå. Behoven är både tydligt geografiskt relaterade och oberoende av geografisk närhet och de handlar om allt från kompetensuppsättningen på den egna myndigheten, via storregionala spetsjänster, till den expertkompetens som ska svara för de nationella perspektiven. Den vetenskapliga kunskapsbas som behövs för kulturmiljöarbetet, finns i betydande omfattning utanför myndighetssfären och utgörs av vetenskapligt högt meriterade forskare inom kulturmiljövårdens olika kärnämnen.

Den enskilda länsstyrelsens handläggare befinner sig mitt i vardagens ström av löpande ärenden; såväl externa inkommande tillståndsärenden som egna initiativärenden, såväl ärenden enligt kulturmiljövårdens egen speciallagstiftning som ärenden enligt annan lagstiftning.

Den löpande ärendehandläggningen förutsätter:

- god kännedom om regionen och därmed också viss geografisk närhet
- goda och aktuella kunskaper inom respektive verksamhetsområde (ex. arkeologi, arkitekturhistoria, byggnadsvård)
- god systemkunskap (ex. KML, Bidragsförordningen, MB, PBL, Landsbygdsprogrammet etc)
- väl utvecklad förmåga att verka i tvärsektoriella nätverk och handläggargrupperingar (dialog, samverkan, förmåga att integrera kulturarvet i en samhällelig kontext).

### 1. Experter på länsgruppnivå

Den enskilda länsstyrelsen har vanligtvis inte möjlighet att tillhandahålla en spetskompetens på hög specialistnivå inom alla delar av verksamheten. Allt oftare krävs dock tillgång till sådan spetskompetens i de allt mer komplexa ärenden och sammanhang där kulturmiljövården förväntas medverka. Kulturmiljöhandläggaren är dessutom ofta ensam expert inom sitt verksamhetsområde, vilket bland annat visar på behovet av samverkan mellan länsstyrelserna, i nätverk eller på andra sätt.

Behoven av sådan expertkompetens varierar över tid. Nu aktuella behov av spetskompetens på länsgruppnivån utgörs främst av:

- generell upphandlingskompetens
- upphandling av uppdragsarkeologi
- bedömning av arkeologiska undersökningsplaner
- planerarkompetens med inriktning mot tillvaratagande/utveckling av kulturmiljöer
- teknisk materialkunskap inom byggnadsvården (särskilt nya material i gamla byggnader)
- konservatorskompetens
- kompetens inom biologiskt kulturarv
- kompetens inom marint kulturarv, särskilt marinarkeologi
- landskapsanalys, särskilt i förhållande till Den europeiska landskapskonventionen
- generella miljömålsfrågor

#### Förslag

För att möta detta behov utarbetas inom relevanta områden ett system med sakkunniga som länsstyrelsernas handläggare kan vända sig till. Dessa kan utgöras av såväl en som flera personer för samma fråga eller ämne. Detta system ska självfallet utvecklas i samverkan med RAÄ, så att de expertfunktioner som finns kvar eller utvecklas på RAÄ tillsammans med de storregionalt baserade experterna så långt möjligt svarar mot ett helhetsbehov. Detta system med samverkan med RAÄ gör också att myndigheten får bättre förutsättningar att bygga upp sina övriga stödsystem så att dessa på bästa sätt kan motsvara den regionala kulturmiljövårdens behov.

Experterna på länsgruppnivån ska finnas till hands för att stödja den enskilda länsstyrelsehandläggaren i särskilt komplicerade frågor och ärenden, dock utan att ta över handläggningen och därför finns inget behov av geografisk närhet.

De storregionala spetsexperterna kan förordnas av ett eller flera län, men finansieras gemensamt, så att befintliga gemensamma resurser utnyttjas så optimalt som möjligt.. Detta skulle ge ett effektivare nyttjande av den samlade kompetensen så att verksamhetens olika delar kan utvecklas mot högre effektivitet, rättssäkerhet och större kulturmiljönytta.

Behovet av gemensamma experter bör utredas mera i detalj inom respektive länsgruppering samt mellan länen och RAÄ, varvid största möjliga samordningseffekt skall eftersträvas.

## 2. Experter på den nationella nivån

Såväl handläggaren på den enskilda länsstyrelsen, som experterna på länsgrupp-nivå har behov av att kunna relatera frågeställningar, problem och ärenden till ett nationellt perspektiv. Behoven är främst systemrelaterade, men kan också handla om relevant spetskompetens inom skilda områden, som inte kan upprätthållas på den storregionala nivån. Vi är överens om att det är RAÄ:s uppgift att svara för att sådana behov kan tillgodoses:

- stöd för tillämpning av kulturmiljövårdens regelverk (uppföljningar, analyser, handböcker, exempelsamlingar, löpande information om viktiga rättsfall och prejudicerande domar, seminarier)
- annan lagstiftnings påverkan på kulturmiljön och kulturmiljöarbetet
- konsekvenser för kulturmiljön och kulturmiljöarbetet av olika EU-direktiv och av konventioner som Sverige ratificerar (analysera, aktualisera, informera)
- utvecklingsarbete (kulturhistorisk värdering och urval, materialfrågor, klimatförändringarnas påverkan på kulturmiljön etc.)
- relevant spetsexpertis

### Förslag

Behoven varierar över tid och diskuteras och regleras inom ramen för den föreslagna dialogstrukturen mellan länsstyrelserna och RAÄ.

## 3. Vetenskaplig expertis inom kärnområden

Kulturmiljövård är en kunskapsintensiv verksamhet, men kunskapen är en färskvara. Möjligheterna för den enskilde länsstyrelsehandläggaren att följa med i forskningsutvecklingen inom kulturmiljövårdens kärnområden, att läsa nya avhandlingar, vetenskapliga artiklar och rapporter är ytterst begränsad och få länsstyrelsehandläggare har högre vetenskaplig examen med forskningsinriktning. Expertis med möjlighet att bedriva kunskapsuppbyggnad genom aktiv forskning finns i stället på universitet och högskolor och i viss utsträckning på de nationella och regionala museerna. Inom vissa specialområden utförs även viss kulturhistorisk forskning inom RAÄ. Men – det kostar att hämta den vetenskapliga expertkompetensen från universitet, högskola eller länsmuseum och medel finns normalt inte tillgängliga hos länsstyrelserna för upphandling av sådana tjänster i den löpande verksamheten.

Här finns ett stort behov av samverkan såväl mellan länen, som mellan länen och Riksantikvarieämbetet. Det kan handla om att:

- länsstyrelserna (enskilt, länsgrupperingar eller nationellt) går samman och utvecklar egna FoU-program, strategier, eller projekt med tydlig koppling till den operativa verksamhetens behov (jfr Kalejdoskop)
- utveckla rutiner för en bättre strategisk samverkan kring innehållet i Riksantikvarieämbetets FoU-program och urvalet av projekt som får stöd av RAÄ:s FoU-medel
- länsgrupperingar eller länsstyrelser och RAÄ tillsammans köper vetenskapliga tjänster från forskarvärlden

Förslag

Behoven varierar över tid och diskuteras inom ramen för den föreslagna strukturen för en löpande dialog mellan länsstyrelserna och RAÄ.