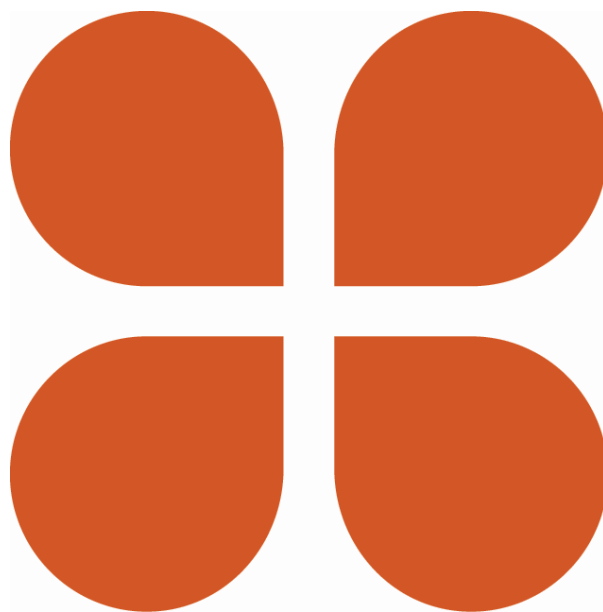


Rapport från Riksantikvarieämbetet

Kulturmiljöarbete under utveckling

Delrapport i uppdraget Ett offensivt och
angeläget kulturmiljöarbete



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

Riksantikvarieämbetet 2015
Kulturmiljöarbete under utveckling
Delrapport i uppdraget Ett offensivt och angeläget kulturmiljöarbete

Upphovsrätt, där inget annat anges,
enligt Creative Commons licens CC BY.

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

Innehåll

Sammanfattning.....	5
1. Inledning	6
1.1 Uppdraget	6
1.2 Syfte och frågeställningar	6
1.2 Genomförande	7
1.3 Avgränsningar	8
1.4 Begrepp och definitioner	8
2. Nya perspektiv i kulturmiljöarbetet?	11
2.1 Målen för kulturmiljöarbetet	11
2.2 Kulturmiljöarbete i ett hållbart och inkluderande samhälle	13
3. Vem ska göra vad? Om kulturmiljöuppdragen	15
3.1 Organisatoriska förändringar – rollfördelningen igår	15
3.2 Rollfördelningen på nationell nivå idag	17
3.3 Rollfördelningen på regional nivå	20
3.4 Förutsättningar för kommunalt kulturmiljöarbete	23
3.5 Civila samhället	23
3.6 Kulturmiljöarbete på marknad	24
4. Myndigheternas och de regionala museernas kulturmiljöarbete	25
4.2 Länsstyrelsernas kulturmiljöarbete	25
4.2 Läns museernas kulturmiljöarbete	28
4.3 Länsstyrelsernas och museernas uppfattning om samverkan på regional nivå	31
4.4 Länsstyrelsernas och läns museernas främjande av kommunalt kulturmiljöarbetet	35
4.5 Nationella myndigheters kulturmiljöarbete	38
5. Analys och slutsatser	40
5.1 Inkludering och dialog för ökad måluppfyllelse	40
5.2 Utgångspunkter för ett delat ansvar	41
5.3 Röriga roller – rest av reform?	44
5.4 Många myndigheter, samma uppdrag – länsstyrelsernas utmaningar	46

5.5 Sammanfattande slutsatser.....	49
Bilagor.....	51

Sammanfattning

Riksantikvarieämbetet har fått i uppdrag att ta fram en samlande vision för hur kulturmiljöarbetet bör utvecklas och vilka resultat som bör uppnås till 2030. I uppdraget ingår att analysera hur kulturmiljöarbetet i Sverige utvecklas och redovisa detta i en delrapport. Syftet med delrapporten är att ta fram en nulägesanalys över hur kulturmiljöarbetet utvecklas och ge ensamlad bild av kulturmiljöarbetets utmaningar. Delrapporten bygger på kartläggning av länsstyrelsernas, läns museernas och nationella myndigheters kulturmiljöarbete.

Analysen visar att de nya målen innebär att kulturmiljöarbetets utgångspunkter bör beskrivas på ett nytt sätt. Kulturmiljöarbetet behöver utgå från en inkluderande kultursyn och ett mångdimensionellt perspektiv. Vidare är dialogen med civila samhället en förutsättning för måluppfyllelse. Kulturmiljöarbetet är tvärsektorielt och sju myndigheter har vid sidan av länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet ett uttalat uppdrag.

Vidare visar analysen att samspelet mellan nationell, regional och kommunal nivå behöver utvecklas. Uppdragen i kulturmiljöarbetet är inte tydliga och i de kulturmiljöuppdrag som finns är roll- och ansvarsfördelningen otydlig. Den regionala nivån behöver utveckla samverkan. En högre grad av samordning mellan länsstyrelser behövs för att öka möjligheterna att nå större effekt i kulturmiljöarbetet. Förutsättningar för samverkan upplevs av aktörerna som otydliga. Dels finns oklara uppfattningar om vad samverkan är och kan syfta till dels upplevs museernas uppdragsverksamhet och osäkra resurser upplevs som ett hinder.

1. Inledning

1.1 Uppdraget

Riksantikvarieämbetet har fått i uppdrag att ta fram en samlande vision för hur kulturmiljöarbetet bör utvecklas och vilka resultat som bör uppnås till 2030. I uppdraget ingår att analysera hur kulturmiljöarbetet i Sverige utvecklas och redovisa detta i en delrapport den 31 mars 2015. Delrapportens resultat ska ligga till grund för samtal om kulturmiljöarbetets framtid och utmynna i en samlande vision. Uppdraget ska genomföras i samverkan med länsstyrelsen och i bred dialog med övriga berörda aktörer.

Riksdagen beslutade i juni 2013 nya nationella mål för kulturmiljöarbetet. Målen ska styra de statliga insatserna och vägleda och inspirera politiken i kommuner och landsting. De nya nationella målen för kulturmiljöarbetet ska vara en utgångspunkt för visionsarbetet.

Länsstyrelserna har under 2014 fått i uppdrag att till Riksantikvarieämbetet dels redovisa hur man arbetar och planerar att arbeta för att uppfylla de nya nationella målen för kulturmiljöarbetet, dels redovisa hur man arbetar för att främja det kommunala kulturmiljöarbetet.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med delrapporten är att ta fram en nulägesanalys över hur kulturmiljöarbetet utvecklas.

Visionsuppdraget är en möjlighet att driva en dialog om förändringar i kulturmiljöarbetet för att nå en större effekt och därmed ökad måluppfyllelse. Ett framgångsrikt förändringsarbete förutsätter bl.a. att det finns en samlad bild över utmaningarna och nulägesanalysen kommer bidra till att teckna denna bild.

Enligt uppdraget i regleringsbrevet ska delrapporten redovisa:

- vad ansvariga myndigheter har gjort och avser göra för att de nya nationella målen ska uppfyllas,
- hur Riksantikvarieämbetet avser följa målens uppfyllelse,
- hur läns museer och motsvarande museer arbetar med kulturmiljöfrågor,
- hur ansvariga statliga myndigheter arbetar med och planerar att arbeta med att främja det kommunala kulturmiljöarbetet,
- analys av samspelet mellan nationell, regional och kommunal nivå i kulturmiljöarbetet samt
- analys av förutsättningarna för samverkan och verksamhetsutveckling på regional nivå.

De grundläggande frågeställningarna i analysen rör kulturmiljöarbetets förutsättningar. Det avser här politikens mål och styrning genom uppdrag.

Uppdragets frågeställningar kring samspel, samverkan och verksamhetsutveckling analyseras i förhållande till dessa uppdrag.

Den sammantagna bilden av hur kulturmiljöarbetet bedrivs idag ska ligga till grund för samtal med berörda aktörer om hur arbetet bör utvecklas och vilka resultat som bör uppnås fram till 2030.

1.2 Genomförande

Delrapporten bygger i huvudsak på tre separata kartläggningar. Dessa rör hur ansvariga myndigheter samt läns museer och motsvarande museer uppfattar de nya målen samt uppdrag och ansvar i kulturmiljöarbetet. Kartläggningarna har haft olika utgångspunkter och frågeställningar och i denna delrapport redovisas huvudsakligen resultat och slutsatser från dessa. För varje kartläggning finns mer djupgående rapporter som publiceras på Riksantikvarieämbetets hemsida. Gemensamt för kartläggningarna är att de utförts genom enkäter vilka senare kompletterats med intervjuer/dialoger och workshops.

I delrapporten ingår svaren på två av länsstyrelsens uppdrag i 2014 års regleringsbrev. Till länsstyrelsen har kompletterande frågor ställts under arbetets gång, främst kring hur samverkan upplevs fungera på regional nivå. Samtliga länsstyrelser har besvarat enkäterna.

Kartläggning av museernas kulturmiljöarbete omfattar de museer som var berättigade till statsbidrag före införandet av kultursamverkansmodellen enligt förordningen (1996:1598) om fördelning av statsbidrag till regional kulturverksamhet. Urvalet av museer inkluderar således även stadsmuseerna i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Kartläggningen av ansvariga myndigheters arbete har omfattat ett stort antal myndigheter för att skapa en bild över hur de själva uppfattar sitt ansvar och eventuella uppdrag. Frågorna om de nya nationella målen skickades till 91 förvaltningsmyndigheter. Även statliga museer och universitet samt högskolor tillfrågades om hur deras arbete bidrar till uppfyllelsen av de nya nationella målen. Svar inkom från cirka 80 myndigheter. Intervjuer genomfördes med tolv myndigheter.

1.3 Avgränsningar

Kulturmiljöarbete utförs av många aktörer och rapporten gör inte anspråk på att vara heltäckande. Kartläggningarna omfattar inte kommuner, regioner/lansting och civilsamhällets organisationers uppfattningar om det kulturmiljöarbetet de bedriver.

1.4 Begrepp och definitioner

Kulturarv - avser alla materiella och immateriella uttryck (spår, lämningar, föremål, konstruktioner, miljöer, system, strukturer, verksamheter, traditioner, namnskick, kunskaper etc.) för mänsklig påverkan. Oavsett om det skrivs i obestämd eller bestämd form – kulturarv eller kulturarvet – innefattar det en mångfald av kulturarv. Ibland kan begreppet preciseras för att belysa särskilda

delar av samhällsutvecklingen, t.ex. det biologiska kulturarvet, det industriella kulturarvet eller modernismens kulturarv.

Kulturmiljö - avser hela den av människor påverkade miljön, det vill säga som i varierande grad präglats av olika mänskliga verksamheter och aktiviteter. En kulturmiljö kan preciseras och avgränsas till att omfatta en enskild anläggning eller lämning, ett mindre eller större landskapsavsnitt, en bygd eller en region. Det kan röra sig om intensivt utnyttjade stads- eller industriområden såväl som extensivt påverkade skogs- eller fjälllandskap. Kulturmiljön omfattar inte bara landskapets fysiska innehåll utan även immateriella företeelser som ortnamn eller sägner som är knutna till en plats eller ett område. Kulturmiljön är en del av kulturarvet.

Kulturmiljöarbete - avser all verksamhet som utgår från miljöns kulturhistoriska dimension. Det vill säga en verksamhet där kulturmiljö används som en utgångspunkt och med avsikten att undersöka, vårda, skydda, utveckla samt förmedla kunskap om kulturhistoriska företeelser och deras värden. Många olika myndigheter, organisationer och aktörer är verksamma inom kulturmiljöarbetet; bland andra Riksantikvarieämbetet, länsstyrelser, regionala och kommunala museer, kommuner, privata företag samt aktörer inom civilsamhället, till exempel hembygdsföreningar. Begreppet kulturmiljöarbete har de senaste åren kommit att användas synonymt med begreppet kulturmiljövård.

Samverkan - medvetna och målinriktade handlingar som utförs tillsammans med andra i en avgränsad grupp avseende ett definierat problem och syfte. Att samverka innebär alltså att samarbeta mot ett gemensamt mål. Bör ses som skiljt från beställar-/uppdragstagarroller.

Verksamhetsutveckling - åtgärd som syftar till att förbättra resultatet av en given insats. Innebär vanligen en förändring i kärnverksamheten.

Myndighetsutövning – ett i offentligrättsliga normer grundat beslutsfattande som påverkar den enskildes situation.

2. Nya perspektiv i kulturmiljöarbetet?

2.1 Målen för kulturmiljöarbetet

Med kulturmiljö avses hela den av människan påverkade miljön. I stort sett hela den fysiska miljö som omger oss skulle kunna betecknas som kulturmiljö. Få platser har genom historien undgått mänsklig påverkan även om människans prägling av naturen idag på vissa ställen kan vara nästintill omärkbar. Att områden förefaller opåverkade kan bero på att människor medvetet låtit området vara för att det innehaft en särskild mening eller att det nyttjats på ett sätt som avsatt få spår. Kulturmiljön omfattar inte bara de fysiska uttrycken i landskapet utan även immateriella företeelser som ortnamn och berättelser om platser.

Kulturmiljön är en del av det vi kallar kulturarv. Med det senare menas alla materiella och immateriella uttryck för mänsklig påverkan och handlande. Precis som kulturarv är inte kulturmiljön något på förhand givet utan skapas och omskapas, värderas och omvärderas av människor under tidens gång.

1974 fastställdes för första gången övergripande mål för den statliga kulturpolitiken (prop. 1974:28, bet 1974: KrU15, rskr. 1974:248). Därefter hade endast mindre justeringar gjorts fram till att de nya kulturpolitiska målen beslutades 2009 i enlighet med propositionen Tid för kultur (prop. 2009/10:3). De tidigare målen för arbetet med kulturmiljön tillkom under slutet av 1990-talet (prop. 1998/99:114, bet. 1999/2000:KrU7, rskr. 1999/2000:196). I propositionen Tid för kultur påpekas att kulturpolitiska målen från 1974 var föråldrade och behöver omformuleras så att ” kulturens egenvärde och oberoende, medborgarperspektivet och kulturens roll i samhället betonas på ett tydligare sätt än i dag” (prop. 2009/10:3, s.27). Av de gällande kulturpolitiska målen framgår bl.a att kulturpolitiken ska främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas.

I juni 2013 antog riksdagen regeringens proposition Kulturmiljöns mångfald (prop. 2012/13:96) om nationella mål för kulturmiljöarbetet. Målen för kulturmiljöarbetet ska styra de statliga insatserna men ska också kunna fungera som inspiration och vägledning i kommuner och landsting.

Nationella mål för kulturmiljöarbetet

Det statliga kulturmiljöarbetet ska främja

- ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas,
- människors delaktighet i kulturmiljöarbetet och möjlighet att förstå och ta ansvar för kulturmiljön,
- ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap, bildning och upplevelser, och
- en helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen.

De samhälleliga målen som de uttrycks i de nya målen för kulturmiljöarbetet är ett hållbart och inkluderande samhälle. En mångfald av kulturmiljöer ska inte bara bevaras utan också användas och utvecklas. De nya målen kopplar samman ett inkluderande samhälle med de humanistiska perspektiven om kunskap, bildning och upplevelser. Människors delaktighet, förståelse och ansvar är förutsättningar för att nå detta. Kulturmiljöns och kulturmiljöarbetets egenvärde framträder just genom att kulturmiljön framhålls som en källa till kunskap, bildning och upplevelser. Därmed inte sagt att kulturmiljön inte har andra betydelser och funktioner än de humanistiska vilket den sista strecksatsen i de nya målen också tydliggör. Kulturmiljöarbetet är tvärsektorielt och som sådant en resurs för både social, miljömässig och ekonomisk hållbarhet.

I propositionen konstaterar regeringen att kulturmiljöarbetet befinner sig i skärningspunkten mellan kulturpolitik, miljöpolitik och samhällsplanering och att det därför finns ett stort behov av mål som vägledning. Regeringen menar också att målen ska ses som ett komplement till de kulturpolitiska målen och preciseringarna rörande kulturmiljön i miljö kvalitetsmålen. Det övergripande målet för

miljöpolitiken är det s.k. generationsmålet som säger att till nästa generation överlämna ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta”. Generationsmålet innebär bl.a att ”Den biologiska mångfalden och natur- och kulturmiljön bevaras, främjas och nyttjas hållbart” (prop. 2009/10:155 s. 21). Därtill berör kulturmiljöarbetet åtminstone 10 av de 16 s.k. miljökvalitetsmålen.

Skillnaden mellan målen för kulturmiljöarbetet och miljökvalitetsmålen är att det sistnämnda avser ett *tillstånd i (kultur-) miljön* som ska uppnås – ofta med betoning på bevarande. Indikatorerna i miljökvalitetsmålen är också kvantitativt mätbara, kulturmiljöarbetet ska bidra till att uppfylla även dessa. Målen för kulturmiljöarbetet anger ett *tillstånd i samhället* som ska uppnås och är därmed kvalitativa främjandemål.

2.2 Kulturmiljöarbete i ett hållbart och inkluderande samhälle

Det gemensamma för all statlig verksamhet är förvaltningspolitikens allmänna riktlinjer och statsförvaltningens gemensamma värdegrund som utgår från:

- demokrati,
- legalitet,
- objektivitet, saklighet och likabehandling,
- fri åsiktsbildning,
- respekt,
- effektivitet och service

Statens verksamhet syftar ytterst till att förverkliga regeringsformens demokrativärden. I 1 kap. 2 § regeringsformen (1974:152) slås bl.a. fast att det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Vidare anges också att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Stipulerandet är inte rättsligt bindande föreskrifter utan anger snarare mål för den samhälleliga verksamheten.

Bevarandet av kulturarv, kulturminnen och kulturmiljöer har en lång historia som är förknippad med nationsbyggande. Byggandet av en kulturell gemenskap är också något som ständigt pågår. Ofta har kulturarv och historia använts för att bestämma vilka som tillhör denna gemenskap och vilka som inte gör det. Kulturmiljöarbetet är, bl.a. genom sin egen historia, länkad till frågor om identitet och nationsbyggande. Men det är skillnad mellan att lära av historien och använda den för att legitimera hur samhället ska utformas idag. Kulturmiljöarbetet handlar om att skapa förutsättningar för det förstnämnda. För att kulturmiljöarbetet ska bidra till bygget av en samhällsgemenskap som omfattar samtliga medborgare på lika villkor behöver det ta sin utgångspunkt i en bred och inkluderande syn på kultur. Kultur är ett socialt fenomen som ständigt förändras och uppstår i nya former. Kulturella identiteter är bara en av människors många olika identiteter.

Att anlägga ett sådant inkluderande synsätt i kulturmiljöarbetet innebär en förståelse för att historien är mångfacetterad. De lämningar och miljöer som kulturmiljöarbetet bevarar för framtiden har skapats i utifrån en mångfald av idéer och föreställningar om världen. Det förflutna är i denna mening inte homogent utan mångfacetterat. Exempelvis kan en byggnad, som är symbol för förtryck och orättvisa i en persons ögon, vara sinnebilden för frihet hos en annan. Kulturmiljöer har ingen entydig eller fixerad mening som gäller i evig tid utan denna skiftar från ett sammanhang till ett annat. Dåtidens samhällen måste erkännas haft samma komplexitet som vi ser i vår egen tid.

Ett inkluderande synsätt i kulturmiljöarbetet ger ett bredare perspektiv på samtiden och kan i högre grad bidra till social sammanhållning och ett inkluderande samhälle. Det har sin grund i demokratins idéer om människors lika värde, frihet och värdighet.

3. Vem ska göra vad? Om kulturmiljöuppgifterna

3.1 Organisatoriska förändringar – rollfördelningen idag

Historiskt sett har det ibland sagts att kulturmiljöfrågorna vilat på tre ben; Riksantikvarieämbetet, länsstyrelserna och länsmuseerna. Dessa organisationer har också utgjort kärnan i det som omnämns som kulturmiljösektorn.

Under lång tid var Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer den enda myndighetsutövande aktören inom kulturmiljöområdet. På den regionala nivå fanns länsmuseerna som var sprungna ur fornminnesföreningarna. Det regionala kulturmiljöarbetet innebar enligt landsantikvariekungörelsen (1955:317) att landsantikvarien skulle vara anställd hos en organisation med ”kulturvårdande uppgifter” och fick statsbidrag som ersättning för arbetsinsatser inom den på statligt uppdrag bedrivna kulturminnesvården. Det betydde att landsantikvarien i nästan alla län också var chef för ett museum. Enligt kungörelsen avsåg statsbidraget avlöningar inom landsantikvarieorganisationen och fungerade därmed endast som ett indirekt bidrag till själva länsmuseumet. Landsantikvarien skulle ha en ledande roll inom sitt regionala område över kulturminnesvården.

Den 1 juli 1976 blev länsstyrelsen istället regional myndighet för den statliga kulturminnesvården (prop.1975/76:135). Reformen innebar att länsstyrelsen skulle bevaka kulturminnesvårdens intressen i arbetet med regional planering och se till att vårdåtgärder kom till stånd. Beslutanderätten i ärenden om fornlämningar, byggnadsminnen och begravningsplatser fördes samtidigt från Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer till länsstyrelsen. Det inrättades även en tjänst som länsantikvarie vid varje länsstyrelse för handläggningen av kulturmiljöärenden.

I och med reformen upphörde landsantikvarierna/länsmuseerna att vara Riksantikvarieämbetets regionala företrädare. De behöll dock uppgiften att utreda ärenden rörande kyrkor och statliga byggnadsminnen åt Riksantikvarieämbetet och vara en basinstitution för primär- och landstingskommunal kulturminnesvård samt ge råd till kommunerna. Länsmuseerna skulle även biträda länsantikvarien i utredningar och bedömningar i frågor som handlades av länsstyrelsen. Reformen innebar att det dåvarande statsbidraget till landsantikvarietjänsten upphörde och ersattes med ett nytt. Länsmuseerna skulle för första gången få bidrag från staten i likhet med övriga regionala kulturinstitutioner. Det nya statsbidraget skulle tillförsäkra regionen fortsatt tillgång på kvalificerad expertis på kulturmiljöområdet (prop. 1976/77:100 s. 154).

Riksantikvarieämbetet kom fortsatt efter 1976 att vara beslutsmyndighet för frågor som bedömdes kräva speciell kunskap såsom fornfynd, kyrkliga kulturminnen och skeppsvrak. Riksantikvarieämbetet bedrev också operativ kunskapsuppbyggnad genom bl.a. fornminnesinventering, sockenkyrkoprojektet, runverket och fornvård. För Riksantikvarieämbetets del innebar reformen även att nya krav ställdes i form av rollen som central myndighet för kulturminnesvården. I propositionen påpekas att en viktig uppgift för myndigheten var att närmare utreda ansvarsfördelningen mellan den regionala och nationella organisationen samt att myndigheten skulle stötta den regionala nivån i arbetet med fördelningen. Riksantikvarieämbetet skulle inte vara en överinstans över länsstyrelsen utan fick istället rätten att överklaga beslut som länsstyrelsens fattat som ett sätt att utöva sin tillsyn (prop. 1975/76:135).

Ytterligare förändringar kom med förordningen (1996:1598) om statsbidrag till regional kulturverksamhet. Länsmuseerna skulle inte längre biträda länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet utan tillskrevs en mer självständig roll och ansvar för "kulturmiljövårdens kunskapsuppbyggnad" (bet. 1996/97:KrU1, s. 135ff). Den nya förordningen avsåg inte bara de regionala museerna utan även andra kulturinstitutioner. I 4 § i förordningen klargörs att ändamålet med statsbidraget till

de regionala museerna var att de skulle kunna ta ansvar för det kulturmiljöarbete som vilar på dem.

3.2 Rollfördelningen på nationell nivå idag

Kulturmiljön såväl som målen för kulturmiljöarbetet är en aspekt som alla myndigheter ska beakta. Detta förtydligas även i kulturmiljölagen (1988:950). Av 1 kap. 1 § framgår att det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda kulturmiljön och att ansvaret delas av alla. Såväl enskilda som myndigheter ska visa hänsyn och aktsamhet mot kulturmiljön. Att styrmedelsansvaret för kulturmiljön dessutom finns inom flera sektorer innebär att kulturmiljöarbetet ska betraktas som en tvärsektoriell verksamhet.

Av propositionen Kulturmiljöns mångfald (prop. 2012/13:96) framgår att Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen har ett särskilt ansvar för uppfyllelsen av målen för kulturmiljöarbetet. Det konstateras också att ett stort antal myndigheter har delansvar för kulturmiljön och bör vara involverade i, och ta ansvar för kulturmiljöns förvaltning och utveckling. Vilka myndigheter som har ett utpekat, specifikt ansvar att bidra till uppfyllelsen av de nya nationella målen för kulturmiljöarbetet finns inte inskrivet i myndighetsinstruktion för någon myndighet på nationell nivå bortsett från Riksantikvarieämbetet.

I Statens fastighetsverks regleringsbrev har sedan flera år skrivningar om ”ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas.” funnits. Detta har ändrats till att myndigheten ska ”verka för att leva upp till de nationella målen för kulturmiljö”. Vissa aspekter kring målet om ett levande kulturarv kan också utläsas i Sametingets regleringsbrev.

Fem nationella myndigheter är ansvariga för genomförande och uppföljning av miljö kvalitetsmål där kulturmiljö tydligt finns uttalat, dessa myndigheter är: Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Boverket, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen. Dessa har också alla olika styrmedel som berör kulturmiljö. Av de

21 myndigheter som har genomförandeansvar för miljömålen inom sitt verksamhetsområde kan särskilt Trafikverket och Statens Fastighetsverk nämnas. Myndigheterna är både förvaltare och genomförare av åtgärder som har stor påverkan på och i landskapet.

Att nationella myndigheter inte har inskrivet i sina regleringsbrev eller instruktioner att de ska verka för att bidra till uppfyllelsen av de nationella målen för kulturmiljöarbetet innebär inte att myndigheterna inte har ett uppdrag inom kulturmiljöarbetet. Med utgångspunkt i annan lagstiftning än kulturmiljölagen finns regler som bestämmer påverkan eller åtgärder som berör hänsyn eller skydd för kulturmiljöer. Sådana bestämmelser finns t.ex. i miljöbalken (1998:808), plan- och bygglagen (2010:900), skogsvårdslagen (1979:429) och minerallagen (1991:45). För mer utförlig redogörelse om juridiska styrmedel i kulturmiljöarbetet se tabell i bilaga 1. Utöver de finansiella styrmedel som Riksantikvarieämbetet förfogar över finns även andra av betydelse för kulturmiljöarbetet. Det handlar framför allt om stöd inom landsbygdsprogrammet, EU:s strukturfonder, forskningsprogram m.m..

Sammanfattningsvis kan konstateras att sju myndigheter har ett mer uttalat uppdrag i kulturmiljöarbetet utifrån ansvaret i miljömålsarbetet, speciallagstiftning och regleringsbrev. Dessa är:

- Naturvårdsverket,
- Havs- och vattenmyndigheten,
- Boverket,
- Jordbruksverket,
- Skogsstyrelsen,
- Trafikverket och
- Statens fastighetsverk.

Idag är Riksantikvarieämbetet en av flera myndigheter som ansvarar för frågor om kulturarvet. Flera museimyndigheter har också ett brett kulturarvsuppdrag.

Riksantikvarieämbetets ansvar omfattar frågor om kulturlandskap, kulturmiljöer och kulturföremål. Myndigheten har enligt förordningen (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet till uppgift att med utgångspunkt i de nationella kulturpolitiska målen och de nationella målen för kulturmiljöarbetet vara pådrivande och stödjande inom sitt verksamhetsområde. I uppdraget ingår bland annat att verka för ett hållbart samhälle med en mångfald kulturmiljöer, att följa och stödja det regionala kulturmiljöarbetet samt följa upp och utvärdera kulturmiljöområdets styrmedel och arbetssätt.

Riksantikvarieämbetet har fortfarande kvar vissa myndighetsutövande uppgifter t.ex. fyndinlösen inom ramen för kulturmiljölagen (1988:950). Myndigheten är också beslutande enligt förordningen (2013:558) om statliga byggnadsminnen. Utöver detta ska myndigheten stödja andra myndigheter inom ramen för deras ansvarsområden i kulturmiljöarbete. Riksantikvarieämbetet ska stödja de nationella myndigheterna och länsstyrelserna inom ramen för respektive myndighets uppdrag. Riksantikvarieämbetet ska inte gå in i ärenden där länsstyrelserna rollen att hantera kulturmiljö även om det inte är ovanligt att remisser över planer skickas till myndigheten. Skrivningen ”följa upp och utvärdera kulturmiljöområdets styrmedel” innebär inte att myndigheten ska följa upp hur det enskilda kulturmiljöarbetet i andra speciallagstiftningar fungerar. Däremot kan Riksantikvarieämbetet kunskapsmässigt stödja sådana uppföljningar. De nationella myndigheterna har ofta uppdrag att inom ramen för sina styrmedel vägleda länsstyrelser som i sin tur har uppdraget att vägleda kommunerna. I fråga om det kommunala kulturmiljöarbetet handlar det alltså om en statlig trepartsamverkan som ska fungera mellan Riksantikvarieämbetet, Boverket och länsstyrelserna.

Uppföljning av målen för kulturmiljöarbetet innebär att mäta tillståndet i kulturmiljöarbetet genom att analysera och utvärdera styrmedelsfunktioner och dess effekter i samhället. Som komplement finns uppföljningen av miljömålen som kan visa tillståndet i kulturmiljön. Riksantikvarieämbetets överinseendeuppdrag innebär att myndigheten ska utvärdera och granska länsstyrelsens hantering av

kulturmiljölagen (1988:950). Överinseendet syftar därmed till att belysa eventuella systemfel eller andra brister som antingen kan medföra rättsosäkerhet eller andra otydligheter för den enskilde eller leda till att syftet med lagen inte kan uppnås.

Överinseendet är ett sätt för Riksantikvarieämbetet att undersöka hur kulturmiljöarbetet fungerar i förhållande till måluppfyllelsen. Myndigheten gör också andra analyser, uppföljningar och utvärderingar som på olika sätt kan peka på måluppfyllelse. Det rör exempelvis frågor om kulturmiljövårdsanslaget och dess effekter, sammanställningar av miljömålsansvariga myndigheters uppföljning av miljömålen, analyser inom ramen för särskilda regeringsuppdrag eller mätning av effekter av andra genomförda insatser inom ramen för myndighetens verksamhet. De myndigheter som har ett delansvar för kulturmiljöarbetet ska följa upp sin egen verksamhet och hur egna styrmedel fungerar i relation till målen.

Riksantikvarieämbetet kan på liknande sätt som i miljömålsarbetet sammanställa slutsatserna i uppföljningarna som berör kulturmiljöarbetet. Hit hör också resultatet av länsstyrelsernas samordnade uppföljning av måluppfyllelsen. De resultat till år 2030 som ingår i visionsarbetet att formulera, kan också användas som stöd vid uppföljningen.

Kulturmiljöstatistik, som Myndigheten för kulturanalys sammanställer, är nödvändig för att följa övergripande förändringar i kulturmiljöarbetet och för att identifiera frågor som behöver följas upp.

3.3 Rollfördelningen på regional nivå

Länsstyrelserna ska enligt förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelsen ska också utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande och inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Länsstyrelsen har bland annat arbetsuppgifter inom regional tillväxt,

infrastrukturplanering, hållbar samhällsplanering och boende, krisberedskap och civilt försvar, kulturmiljö, naturvård, lantbruk och fiske, jämställdhet och integration.

Enligt kulturmiljölagen är länsstyrelsen ansvarig för det regionala kulturmiljöarbetet. Länsstyrelserna beslutar i frågor som prövas enligt 2 -4 kap. kulturmiljölagen och som rör fornlämningar, byggnadsminnen och kyrkor samt kulturresevat enligt miljöbalken. De beslutar också om bidrag enligt förordningen (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer. I egenskap av regional tvärssektoriell myndighet så ansvarar alltså länsstyrelsen för kulturmiljöfrågor inom myndighetens samtliga ansvarsområden. Enligt kulturmiljöförordningen (1988:1188) ska länsstyrelsen inom ramen för sitt ansvar för kulturmiljöarbetet i länet samverka med kulturmiljövårdande organ inom länet, särskilt läns museerna och motsvarande museer.

På den regionala nivån agerar också nationella myndigheter som har ansvar för frågor som inte samlats inom länsstyrelsens uppdrag. För kulturmiljöarbetet har särskilt Skogsstyrelsens och Trafikverkets uppdrag betydelse.

Till de obligatoriska arbetsuppgifterna för landstingen hör hälso- och sjukvården medan t.ex. kultur, utbildning och turism är frivilligt. Gotland saknar landsting, istället sköts dessa uppgifter av Region Gotland. Kommuner och landsting är jämställda organisationer men landstingen omfattar ett större geografiskt område. Regionförbund finns i de flesta län och är samverkansorgan för länets kommuner och landstinget.

Riksdagen beslutade 2009 om att införa en modell för fördelning av statliga bidrag till regional kulturverksamhet, den så kallade kultursamverkansmodellen. Den innebär att den direkta bidragsgivningen från staten till enskilda institutioner upphör och att landstingen/regionerna/regionförbunden istället får ett samlat statligt anslag att fördela till regional kulturverksamhet. På så sätt ges regionala

prioriteringar ett större utrymme. Enligt förordning (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet ska detta ske genom att landstingen/regionerna – i samverkan med länets kommuner och i samråd med det professionella kulturlivet och civila samhället – tar fram en regional kulturplan. Med utgångspunkt i kulturplanen beslutar sedan Statens kulturråd om nivån på bidraget till respektive landsting/region. Inför beslutet samråder Statens kulturråd med det sk. samverkansrådet där både länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet är representerade. Modellen har successivt införts sedan 2011. Alla län utom Stockholm ingår i dag i modellen.

I förordningen om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet är inte kulturmiljöarbete ett uttalat kriterium för statsbidrag till regionala museer. I förordningen preciseras förutsättningarna för bidraget: att de nationella kulturpolitiska målen uppnås samt att regionala prioriteringar och variationer ska ges ökade möjligheter (4 §). I 8 § i förordningen definieras också vilka verksamhetsområden som bidraget avser, nämligen:

- professionell teater-, dans- och musikverksamhet,
- museiverksamhet,
- biblioteksverksamhet,
- konst- och kulturfrämjande verksamhet,
- regional enskild arkivverksamhet,
- filmkulturell verksamhet, och
- främjande av hemslojd.

Vad som inbegrips i begreppet ”museiverksamhet” definieras inte närmare i förordning eller i de obligatoriska delarna. Utöver detta är det landstingen själva som formulerar kulturplanernas innehåll. På frågan till Statens kulturråd om hur de definierar ”museiverksamhet” inom ramarna för kultursamverkansmodellen är svaret att det inte görs några andra definitioner än de som finns i de olika styrdokument, alltså i förordningen och de obligatoriska delarna. Bedömningen, sker utifrån de nationella kulturpolitiska målen.

Länsmuseernas och motsvarande museers kulturmiljöuppdrag utifrån den statliga styrningen i kultursamverkansmodellen är idag inte tydligt genom att kulturmiljöarbete inte är uttalat i förordningen.

3.4 Förutsättningar för kommunalt kulturmiljöarbete

Sverige har 290 kommuner och omfattningen och inriktningen i deras verksamhet skiljer sig åt. Genom speciallagstiftningen har kommunerna fått ansvar för viktiga samhällsfunktioner som oftast är obligatoriska uppgifter. Kommuner kan även fatta beslut om att utföra olika frivilliga uppgifter. Bland de obligatoriska uppgifterna finns bl.a plan- och byggfrågor, miljö- och hälsoskydd, räddningstjänst etc. Frivilliga uppgifter är exempelvis kultur och fritid, näringslivsutveckling och sysselsättningsfrågor.

Plan och bygglagen är ett centralt styrmedel i det kommunala kulturmiljöarbetet. Vid sidan av denna har kommunerna dessutom möjlighet att bevara och utveckla kulturmiljöer genom miljöbalkens bestämmelser om natur- och kulturresevat. Kommunerna är också ofta förvaltare och ägare av mark och genomför en mängd åtgärder inom ramen för detta som påverkar kulturmiljön.

3.5 Civila samhället

I propositionen En politik för det civila samhället (prop. 2009/10:55) slår regeringen fast att det civila samhällets är av central betydelse för demokratin genom sin aktiva roll i samhällsdebatten och möjligheten att rikta kritik mot myndigheter och beslutsfattare. Med det civila samhället menas i propositionen aktörer vars syfte inte är att skapa vinst för medlemmar, ägare eller annan person. Detta hindrar dock inte att ekonomisk verksamhet kan bedrivas för att skapa resurser för ändamålet. Aktörernas syfte beskrivs istället som allmännyttigt eller för att möta ett behov hos medlemmarna själva. Inom det civila samhället finns både formaliserade organisationer och nätverk och upprop. De vanligaste

associationsformerna är ideella föreningar, trossamfund och stiftelser (prop. 2009/10:55, s.9).

Statliga myndigheter har en generell skyldighet att samverka med myndigheter *och andra*. Att det statliga kulturmiljöarbetet ska bedrivas så att delaktighet, inkludering och helhetsyn främjas är incitament för att utveckla dialogen med det civila samhällets organisationer. Ordet dialog är här centralt, det civila samhällets organisationer är självständiga och oberoende (prop. 2009/10:55 s. 55.). Bland de större nationella organisationer som bedriver kulturmiljöarbete finns bl.a. Svenska kyrkan, Sveriges Hembygdsförbund och ArbetSam. Därtill finns många hundra organisationer som på olika geografiska nivåer bedriver kulturmiljöarbete.

3.6 Kulturmiljöarbete på marknad

Kulturmiljöarbetet bedrivs inte bara av civila samhället och ideella aktörer utan också på en marknad av såväl offentliga aktörer som enskilda. Uppdragen handlar ofta om olika typer av kunskapsuppbyggnad genom dokumentation eller underlag i samband med planeringsåtgärder. Inom både uppdragsarkeologisk och bebyggelseantikvariska verksamhet har offentliga aktörer en inte obetydlig del av marknaden. Exempelvis konstaterades 2011 att inom det uppdragsarkeologiska området svarar det offentliga för ca 70% av marknaden.

4. Myndigheternas och de regionala museernas kulturmiljöarbete

4.2 Länsstyrelsernas kulturmiljöarbete

De nya nationella målen för kulturmiljöarbetet har haft olika genomslag i länsstyrelsernas verksamheter och arbete. Det är tydligt att uppfattningen om målen skiljer sig mellan länsstyrelserna.

Drygt hälften av länsstyrelserna är positiva till att bryta ner målen i uppföljningsbara delar och använda målen i både planeringen och uppföljningen av verksamheten. Övriga länsstyrelser är tveksamma eller motsätter sig, antingen att bryta ner målen i uppföljningsbara delar och/eller att använda målen i planeringen och/eller uppföljningen av verksamheten. Även länsstyrelser som är positiva till att bryta ner målen lyfter en eventuell problematik som kan finnas i detta. Exempel på sådana svårigheter som återkommer är att uppföljningen aldrig kan bli heltäckande, att uppföljningsarbete är tids- och resurskrävande, att det finns en risk att helhetsbilden går förlorad till förmån för delmål, samt att det saknas kännedom om tillståndet för kulturmiljön. Flera länsstyrelser lämnade förslag på hur målen skulle kunna brytas ner och användas i planering och uppföljning utifrån respektive mål men också i mer generella termer. Exempel på detta redovisas i bilaga 3.

Flera länsstyrelser som uppger att målen inte använts vid planeringen inför 2014 avser att göra det inför 2015. En förklaring som ges är också att verksamheten utgår från ett stort antal politikområden, regeringsuppdrag, länsprioriteringar och regionala förutsättningar – det råder perspektivträngsel på länsstyrelsen och andra mål och strategier styr mer. Verksamhetsplaneringen utgår i vissa län ännu ifrån de kulturpolitiska målen.

Två tredjedelar av länsstyrelserna uppger ändå att de har genomfört särskilda insatser för att bidra till målens uppfyllelse. Insatserna är av varierande karaktär men kan beskrivas som aktiviteter för att starta arbetet och identifiera utvecklingsbehov. Flera länsstyrelser uppger att de har påbörjat eller planerar att ta fram nya strategidokument där målen arbetas in. Andra exempel som nämns är länsgruppsdagar för att diskutera målen, informationsspridning internt och externt samt intensifierat arbete inom valda styrmedel och samverkan med relevanta aktörer.

Övriga länsstyrelser har inte genomfört några särskilda aktiviteter eller insatser med anledning av de nya målen. De anser att de nya målen inte innebär några större förändringar jämfört med tidigare mål alternativt att arbetet redan ligger i linje med målens riktning.

Länsstyrelserna framhåller vikten av att göra de nya nationella målen kända för fler inom länsstyrelsen. De menar att intern förankring av kulturmiljöarbetet på länsstyrelsen är en förutsättning för att få ett brett genomslag utåt. Målen uppfattas alltså som okända för de som inte är direkt berörda vid länsstyrelsen, något som ses som ett hinder för att bidra till uppfyllelsen av målen. Länsstyrelserna nämner också områden inom länsstyrelsen där kulturmiljöarbetet kan utvecklas som t.ex. hållbar samhällsplanering, infarstrukturplanering, integration, naturvård och miljöskydd.

Att få en kvalitativ och kvantitativ mätning av måluppfyllelsen som kan bli jämförbar mellan olika år och mellan olika län efterfrågas men uppfattas av flera länsstyrelser som en utmaning. Även ett behov av att få en mer samlad bild av kulturmiljöarbetet och kunskap om tillståndet i kulturmiljön uttrycks av vissa länsstyrelser. Några länsstyrelser önskar att metod- och kompetensutveckling avseende målen tas fram och samordnas nationellt.

Länsstyrelserna anser också att det krävs tydliga direktiv och anvisningar för att de ska kunna följa upp sina verksamheter på ett likartat sätt. En länsstyrelse skriver: ”Målens breda anslag ger utrymme för en mängd olika strategiska val avseende verksamhetens inriktning som på olika sätt ger god måluppfyllelse. Uppföljning utifrån målen måste därför troligen bli av mer uttalad kvalitativ art”. Årsredovisningen nämns också som ett sammanhang där redovisningen relaterat till de nya nationella målen kan ske. De indikatorer som används i årsredovisningen skulle kunna utökas, enligt vissa.

Länsstyrelserna anger att kulturmiljölagen och bidrag till kulturmiljövård är centrala styrmedel för att uppnå målen men planerade och genomförda insatser varierar från län till län. Verksamhetsutvecklande insatser som nämns av flera länsstyrelser rörande dessa styrmedel är:

- implementera målen i ärendehantering och det dagliga arbetet,
- fokusera på och prioritera kommunikativa insatser och tillgänglighetsåtgärder,
- fortsätta utveckla arbetet med tillsyn,
- förbättra kunskapsunderlagen genom kvalitetsgranskningar av inventeringar samt
- se över urvalet av byggnadsminnen.

Som utmaning för att nå målen lyfter de flesta länsstyrelser personella och ekonomiska förutsättningarna och menar att de kan vara ett hinder för att nå målen. Exempelvis menar några länsstyrelser att de nya målen medför ett strategiskt arbete som är resurskrävande, att målen medfört ett breddat uppdrag utanför den traditionella myndighetsfären. Detta blir också tydligt genom att några länsstyrelser lyfter utvecklingsbehov kring målet om människors delaktighet och möjlighet att förstå och ta ansvar för kulturmiljön. Detta mål beskrivs dessutom av vissa som mer komplicerat utifrån länsstyrelsens uppdrag.

4.2 Läns museernas kulturmiljöarbete

När museerna beskriver sitt kulturmiljöarbete står det klart att detta betraktas som en integrerad del i museiverksamheten. Det är ett grundläggande synsätt vad gäller kulturmiljöarbetet på museerna. Samtidigt uttrycker museerna behov av att synliggöra kulturmiljöarbetet för att museerna ska ha en roll i dessa frågor. Att kulturmiljöarbetet är en integrerad del av museiverksamheten gör dock att det är svårt att följa upp.

På frågan om vilka verksamheter museet räknar som kulturmiljöarbete är svaren högst varierade och en mängd verksamheter räknas upp. En del använder sig av en pragmatisk avgränsning medan andra svarar att kulturmiljö är allt som görs på museet. Det finns alltså en generell bredd i hur kulturmiljöarbetet uppfattas på museerna; som integrerat i resten av verksamheten. Museernas kulturmiljöarbete beskrivs också till stora delar utåtriktat. Det handlar, enligt museerna, bland annat om att verka genom andra och att få andra aktörer att ta ansvar för att bevara, använda och utveckla kulturmiljön.

Externt uppdragsverksamhet och offentligt anslagsfinansierad basverksamhet är antingen organiserade tillsammans, men med skilda ekonomier, eller helt fristående från varandra. I de fall personer arbetar inom både uppdrags- och anslagsfinansierat kulturmiljöarbete betonar museerna vikten av att hålla isär dessa. Museerna menar att det finns en risk att museet kan uppfattas ”sitta på dubbla stolar”. Det kan exempelvis innebära att museet i rollen som offentlig representant i kulturmiljöarbetet riskerar att påverka upphandlingsprocesser eller rekommendationer inom ramen för konsultverksamhet, och vice versa.

Kartläggningen av museernas ekonomiska förutsättningar visar att det är svårt att följa upp andelen kulturmiljöarbete som finansieras med hjälp av offentliga medel. Klart är att en mindre del medel öronmärks eller beställs av huvudmännen för kulturmiljöarbete. Den låga andelen kan tolkas som ett uttryck för museernas

självständighet gentemot sina huvudmän och att museerna har ett stort utrymme att själva bestämma hur anslagen ska användas. Museerna framhåller att de offentliga anslagen är mycket viktiga för verksamheten men hur stor del av offentliga medel som faktiskt används till kulturmiljöarbete är osäkert.

Museerna bekräftar dock att uppdragsverksamheten har blivit allt viktigare för kulturmiljöarbetets genomförande. Intäkter från uppdragsfinansierat kulturmiljöarbete verkar för många utgöra den största finansieringskällan i kulturmiljöarbetet. Uppdragsverksamhet – i form av exempelvis arkeologiska utgrävningar, antikvarisk värdering av bebyggelse och praktisk byggnadsvård – har till och med en avgörande betydelse för många museers kulturmiljöarbete. Övriga intäkter utgörs av bidrag från EU:s fonder och program, statliga FoU-medel, medel från privata forsknings- och dokumentationsfonder, stiftelser, donationer och intäkter från museiverksamhet genom exempelvis uthyrning av lokaler för olika ändamål, entréavgifter, försäljning i museibutik och intäkter från visnings- och guideverksamhet.

Konsekvensen av att museerna i allt högre grad måste förlita sig på uppdrag och kortsiktiga bidrag är att det långsiktiga, strategiska arbetet hämmas enligt många museer. Samtidigt anses uppdragsverksamheten vara viktig för upprätthållande av kompetens och personal på kulturmiljöområdet. Museerna försöker via olika strategier och rutiner hantera sina olika roller som fria kulturinstitutioner respektive aktörer på en konkurrensutsatt marknad.

Inriktning, mål och uppdrag för museernas kulturmiljöarbete är sammantaget svårt att få ett enhetligt grepp om. Frågan om museet har ett utpekat uppdrag är inte samma sak som att de har ett (tilldelat) regionalt ansvar i kulturmiljöarbetet. Museerna har ibland svårt att svara på om de har ett utpekat ansvar i kulturmiljöarbetet eftersom den statliga bidragsgivningen inte omnämner ett sådant ansvar för museerna på kulturmiljöområdet. Nästan samtliga museer svarar dock att de har ett utpekat uppdrag och några hänvisar till den regionala kulturplanen. I

övriga svar hänvisas till överenskommelser med stiftelsens finansiärer, regionsstyrelsen och kulturförvaltningens reglemente. Några museer menar att de inte har ett utpekat uppdrag vad gäller kulturmiljöarbetet. I ett par fall anges orsaken vara att kulturmiljöarbetet är integrerat i den regionala museiverksamheten och inte skiljs ut från denna. Kulturmiljöarbetet betraktas som en del av en övergripande helhet och förses därmed inte med specifika mål.

Kunskap är, enligt museerna, en central utvecklingsfråga och de hänvisar till att regioner och kommuner ofta saknar kompetens på kulturmiljöområdet. Museerna lyfter genom detta fram sin roll att i olika sammanhang tydliggöra kulturmiljöns värde och betydelse för samhället och att stödja kommunerna, exempelvis i att utveckla kommunernas hantering av bebyggelse som är skyddad av plan- och bygglagen (2010:900). De efterfrågar också nya kunskapsunderlag och utvecklingsinsatser, men också initiativ för delaktighet och engagemang på olika nivåer, inte minst i samhällsplaneringen.

Arbetet med att driva opinion och debatt i kulturmiljöfrågor framstår som viktigt och angeläget för museerna. Det är också något de flesta museer önskar göra mer av. Det är överlag svårt att dra en gräns mellan debatt och insatser av mer informativ, kunskapsförmedlande, folkbildande karaktär. Museerna har verktygen – arenan – men inte alltid resurserna. Frågan om museet driver opinion och debatt uppfattas dock som mer problematisk av vissa museer, ofta med hänvisning till deras roller och ansvar.

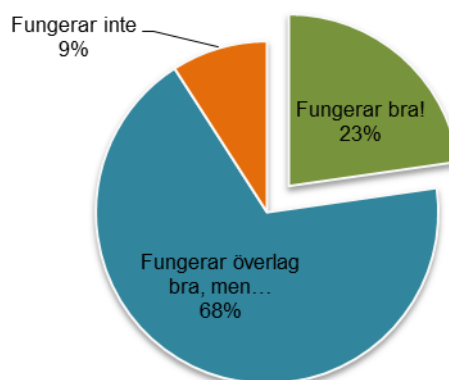
4.3 Länsstyrelsernas och museernas uppfattning om samverkan på regional nivå

Överlag har det varit svårt avgöra hur museerna och länsstyrelserna uppfattar samverkan i relation till uppdrags-/konsultverksamhet. Det är inte alltid som skillnaden är tydlig i svaren och ibland blandas samverkan och uppdrag också ihop.

Museernas uppfattning om samverkan

Kulturmiljöarbetets genomslag i kultursamverkan är ingen självklarhet. Över 30 procent av museerna menar att samverkan med region/landsting i framtagandet av kulturplaner inte fungerar och att kulturmiljöarbetet hamnar i skymundan. Ett museum skriver att det behövs ”bättre samordning och större tydlighet att anslagen från staten till stor del också avser kulturmiljöverksamhet på läns museet”. Bilden av hur museerna värderar och upplever samverkan med region/landstingen är splittrad. 17 procent menar att samverkan fungerar dåligt medan 22 procent menar att det fungerar bra – däremellan finns flera varierande uppfattningar. En förklaring är stora olikheter i regionala förutsättningar. Museerna lyfter också att genomslaget för kulturmiljöarbetet i kultursamverkan påverkas av dialogen mellan Riksantikvarieämbetet och Statens kulturråd – här uppfattar museerna staten som osynlig.

Länsmuseernas relation till länsstyrelserna har förändrats och de har inte samma roll som kunskapspartner eller kunskapsresurs som tidigare. De problem som lyfts fram av museerna är bland annat att deras roll i kulturmiljöarbetet är otydlig och/eller att de inte längre har ett uppdrag att samverka med länsstyrelsen i kulturmiljöfrågor från region/landsting. Konsekvenserna är att museerna inte är delaktiga i en övergripande dialog om länsutvecklingen på kulturmiljöområdet.



Cirkeldiagrammet visar hur museerna värderar samverkan med länsstyrelsen i enkätsvaren. Upp till 90 procent av svaren menar att det fungerar bra och överlag bra, men samtidigt pekar enkätsvaren på en negativ utvecklingstrend.

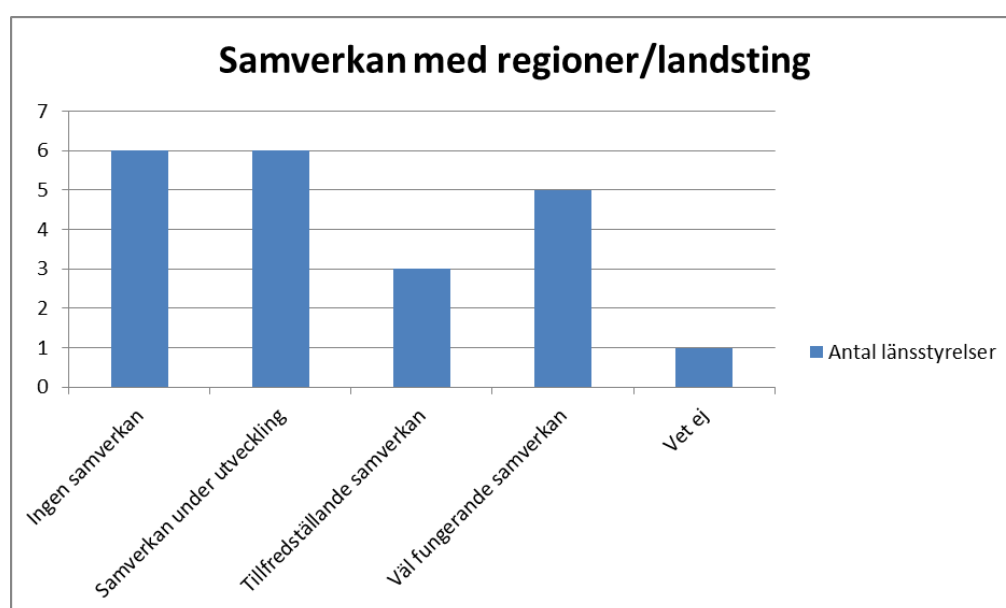
Länsstyrelsernas efterfrågan på museernas antikvariska kompetens avtar enligt museerna. Ett museum svarar att länsstyrelsens kunskapsbyggande projekt mycket sällan involverar museet och att man inte längre är den opartiska remissinstans och kunskapsresurs som man tidigare har varit.

Museerna menar att det saknas en övergripande dialog/samverkan mellan läns museerna och länsstyrelsen om utvecklingsbehov utifrån ett regionalt perspektiv. Museerna efterlyser samverkan rörande långsiktiga satsningar samt dialog om angelägna utvecklingsområden avseende kulturmiljön. Det är inte bara museets dubbla roller som uppfattas som besvärliga i sammanhanget utan även den oklara rollfördelningen mellan länsstyrelsen – med sitt statliga myndighetsuppdrag – och läns museerna som får sina uppdrag via kulturplanerna.

Länsstyrelsernas uppfattning om samverkan

Mindre än hälften av länsstyrelserna uppger att de har en samverkan med region/landsting som upplevs fungera bra alternativt kan utvecklas vad gäller kulturmiljöarbetet. Övriga länsstyrelser anger att man arbetar med att få till stånd

en samverkan men att det av olika skäl går långsamt eller att det inte finns någon samverkan etablerad och att kontakterna begränsas till remissyttranden över kulturplanen.

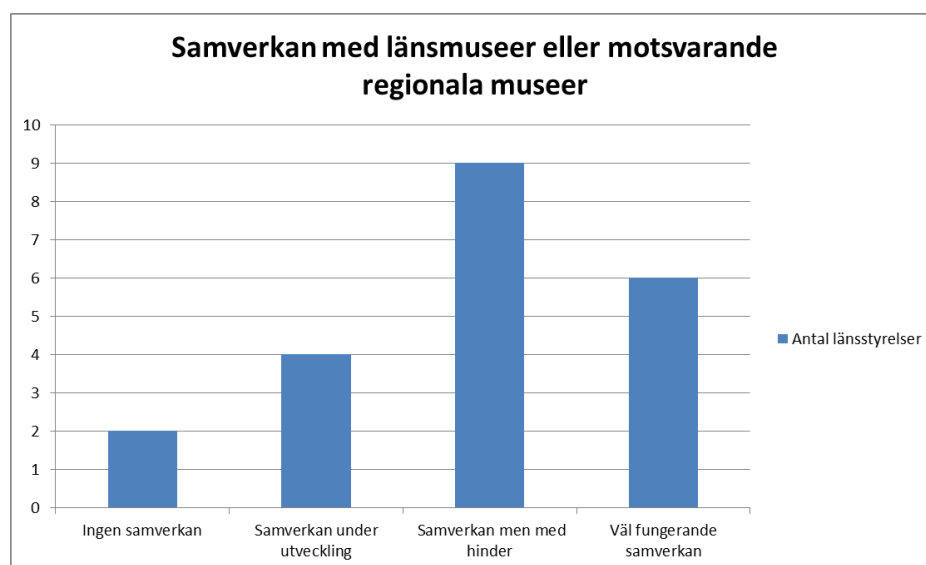


De hinder eller utmaningar som flest länsstyrelser omnämner är resursbrist. Resursbristen anses leda till både bristande kontakter och problem i att planera gemensamma aktiviteter. Några länsstyrelser menar också att regioner/landsting ser kulturmiljöarbetet som primärt en statlig angelägenhet och att det finns en uppfattning om att samverkansområdena inte är självklara.

Även några av de länsstyrelser som anser att samverkan är bra och etablerad lyfter framtida utvecklingsområden som att ta fram olika typer av regionala strategier och program som kulturplanen, regionala kulturmiljöprofiler/strategier, treårsplanerna för kulturmiljövårdsanslaget, regionala utvecklingsplaner samt frågor om tillväxt och besöksnäring. Några länsstyrelser som har kommunala regionförbund lyfter samverkan som ett sätt att närma sig kommunernas samhällsplanering från ytterligare ett håll. Som framtida samverkansområden nämns också frågor om mänskliga rättigheter, mångfald, tillgänglighet och folkhälsa. Flera län menar att de

nya målen i sig ger incitament för att närma sig regioner eller landsting i dessa frågor.

Samtliga länsstyrelser har sedan länsantikvariereformen haft nära samröre med läns museerna eller motsvarande både i uppdrag och i övergripande frågor. En majoritet av länsstyrelserna anger att det finns en etablerad samverkan. Men det finns också län där samverkan helt upphört eller är bristfällig.



Några länsstyrelser anger att samverkan nästintill upphört men att man nu arbetar för att återuppta den. Även länsstyrelser som anser sig ha en etablerad samverkan med museet menar att det finns hinder för samverkan eller att den har försvårats. Som skäl till att inte ha samverkan alternativt att man ser hinder anger flest uppdragverksamheten och att läns museerna nu ska ses som en aktör bland andra. Länsstyrelserna tar också upp att samverkan försvåras av att läns museernas uppdrag i kulturmiljöarbetet generellt är otydligt och att det är svårt att hitta samverkansområden som inte baseras på konsultuppdrag och/eller finansiering via kulturmiljövårdsanslaget. Några länsstyrelser anger att är läns museernas resursbrist eller avsaknad av full antikvarisk kompetens är en utmaning för samverkan.

Flera av de länsstyrelser som menar att det finns en fungerande samverkan lyfter som samverkansområden frågor där länmuseet på olika sätt agerar som konsult dvs. i uppdragsarkeologi, fornminnesinventering eller bebyggelseantikvarisk kontroll. Vissa länsstyrelser lyfter specifikt att ett förtydligande av länmuseets roll och uppdrag skulle förbättra samverkan. Andra menar istället att det finns behov av att hitta övergripande strategiska samverkansområden. Som framtida samverkansområden märks stöd till kommuner, regionala strategier/program, tillväxt och besöksutveckling, tillgänglighet/delaktighet, mångfald och mänskliga rättigheter.

I några län finns flera regionala museer. En länsstyrelse lyfter att samverkanssituationen är komplex då museerna inte bara konkurrerar om uppdrag eller projektmedel från länsstyrelserna utan också om de statliga medel som fördelas av regionen.

4.4 Länsstyrelsernas och länmuseernas främjande av kommunalt kulturmiljöarbetet

Samtliga länsstyrelser uppger att de anser att kommunernas planverksamhet och bygglovhantering är särskilt viktiga i det kommunala kulturmiljöarbetet. Andra kommunala verksamheter som lyfts fram av flest är turism och besöksnäring, destinationsutveckling, exploateringsverksamhet, förvaltning av fastigheter, gator och parker, miljöplanering, klimatanpassning och/eller miljömålsarbete samt kultur-, fritids- och biblioteksverksamhet.

Ifråga om stöd till kommunernas hantering av plan och bygglagen (PBL) tar merparten av länsstyrelserna upp utåtriktade och uppsökande aktiviteter – både genomförda och/eller planerade. Exempelvis nämns kommunbesök med anledning av länsstyrelsernas ansvar enligt PBL; planerardagar för länets kommuner, seminarier riktade till kommunala stadsarkitekter, planhandläggare och bygglovshandläggare etc. Några länsstyrelser tar även upp formella samråd och

granskningsyttranden inom ramen för PBL-hanteringen. Detta indikerar att agerandet att lyfta in kulturmiljö i dessa formella samråd betraktas av länsstyrelsen som ett sätt att främja kommunalt kulturmiljöarbete.

Länsstyrelserna anser att det är viktigt att kunna använda kulturmiljövårdsanslaget för att stödja det kommunala kulturmiljöarbetet. Detta gäller både kommunala kulturmiljöprogram och annat kunskapsunderlag. Bidraget används även till länsstyrelsernas arbete med exempelvis riksintressefördjupningar och kulturmiljöinventeringar inom vattenförvaltningen. Dessa underlag anser länsstyrelserna vara användbara för kommunerna. Av 9 § förordning (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer följer att bidrag får lämnas till att ta fram sådana generella eller riktade regionala och kommunala kunskapsunderlag som syftar till att ta till vara kulturhistoriska värden i samhällsplaneringen.

Nästan alla länsstyrelser menar att arbetet med fördjupningar av riksintresseunderlagen ger kommunerna bättre kunskaps- och planeringsunderlag. Länsstyrelsernas arbete med översyn av riksintressen involverar ofta kommunerna men i olika utsträckning.

Länsstyrelserna framhåller kommunala kulturmiljöprogram som viktiga kunskapsunderlag. Det förefaller dock som om begreppet används i något olika betydelser och att kulturmiljöprogrammen har flera funktioner. Kulturmiljöprogrammen kan utöver funktionen som kunskapsunderlag även innehålla ställningstaganden och åtgärder eller fungera som handlingsprogram för genomförande. Länsstyrelserna menar att dessa ofta är föråldrade och i behov av revidering. Några av länsstyrelserna tar också upp regionala kulturmiljöprogram eller kulturmiljöstrategi i anslutning till sin redovisning av hur man främjar kommunalt kulturmiljöarbete.

Flera länsstyrelser uttrycker en ambition att bredda sitt arbete gentemot kommunerna och att göra det mer planerat och strukturerat. Några länsstyrelser menar att den låga nivån på kulturmiljövårdsaslaget är ett hinder för att intensifiera arbetet med kommunala kunskapsunderlag. Andra länsstyrelser nämner inte anslagets nivå utan pekar istället på att anslaget i högre grad kommer att prioriteras till att stödja de kommunala kunskapsunderlagen. Andra faktorer som lyfts som hinder för att utveckla arbetet med kommunerna är länsstyrelsernas resurser och agerandet från nationella myndigheter. Även kommunernas resurser, kompetens och intresse lyfts som möjliga hinder.

Museernas samverkan med kommuner är överlag ett arbete som museerna uppfattar som viktigt. Här finns ett uttalat ansvarstagande från museerna men det är samtidigt ett område i stort behov av utveckling och resurser.

I 25 procent av svaren uppges att samverkan med kommuner fungera bra till mycket bra medan över 60 procent av svaren beskriver samverkan med kommuner som mer eller mindre problematisk. Det vanligaste problemet tycks vara att museerna uppfattar att kommunerna ofta saknar kompetens i kulturmiljöfrågor. Det är å ena sidan bakgrunden till att museet efterfrågas samtidigt som det också kan ha motsatt effekt: att museernas kunskap inte efterfrågas överhuvudtaget. Museernas resurser uppges också vara allt för begränsade för att helt kunna kompensera kommunernas behov av kunskap inom kulturmiljöområdet.

Det har också framkommit att museerna genom kultursamverkansmodellen fått en bättre ingång till kommunerna än tidigare. Däremot skiljer det sig om museerna på uppdrag från region/landsting kan samverka med kommunerna eller om man tar betalt för sina tjänster. I frågan om rollen som remissinstans är museerna delade – både vad gäller samverkan med länsstyrelserna och med kommunerna – om den är förlegad, problematisk eller fortsatt viktig.

4.5 Nationella myndigheters kulturmiljöarbete

Av de tillfrågade nationella myndigheterna anser 35 att deras arbete indirekt eller direkt bidrar till uppfyllelsen av de nya nationella målen för kulturmiljöarbetet, se specificerade svar i tabell i bilaga 3. Samtidigt har de nya målen varken har föranlett några särskilda insatser eller förändringar i verksamheten. Flera av myndigheterna fick kännedom om målen först i samband med denna kartläggning. De nya nationella målen har alltså i liten utsträckning fått genomslag i de nationella myndigheternas verksamheter.

Flera myndigheter återkommer till att myndighetens instruktion eller berörd lagstiftning inte innehåller kulturmiljöarbete eller hänsyn till målen för kulturmiljöarbetet. Detta behöver inte utgöra ett hinder, menar företrädarna, men skulle kunna förtydliga arbetet för att bidra till måluppfyllelsen.

De 35 myndigheterna lämnar flera exempel på arbete som de anser kan bidra till uppfyllelsen av de nya nationella målen för kulturmiljöarbetet. Arbetet bedrivs inom områden som kultur, arkiv och bibliotek, samhällsplanering, infrastruktur och samhällskydd, miljö- och naturvård, energi och areella näringar, regional tillväxt, fastighetsförvaltning, delaktighet, statistik samt inom arbetsmarknadsåtgärder.

De nationella myndigheternas verksamhet bedöms av dem själva främst bidra till målen om ett hållbart samhälle med en mångfald kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas samt om en helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas tillvara i samhällsutvecklingen. Myndigheterna verkar ha svårare att relatera sin verksamhet till frågor om delaktighet, förståelse och ansvar för kulturmiljön samt det inkluderande samhället med kulturmiljön som källa till kunskap, bildning och upplevelser.

Boverket är den myndighet som har verksamhet som direkt kan bidra till att främja kommunalt kulturmiljöarbete. När det gäller PBL vägleder Boverket

planmyndigheterna, dvs. 290 kommuner och ett landsting. Boverket vägleder också länsstyrelserna i deras roll gentemot planmyndigheterna. Boverket anser att PBL är det viktigaste verktyget för att hantera det byggda kulturarvet och framhåller i det sammanhanget vikten av det kommunala kulturmiljöarbetet. Boverket anger att man arbetar mot länsstyrelserna i första hand och att resultatet av det arbetet sprids till kommunerna. Boverket menar att de behöver utöka sin samverkan med kommunerna som en samtalspart.

Boverket ansvarar för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö, vilket innefattar preciseringar om kulturmiljö och landskap. Boverket har konstaterat en rad brister i förhållande till målet och brister som bland annat berör kommunerna.

När det gäller hinder och förutsättningar för miljömålsarbetet lyfter Boverket fram samarbetet inom länsstyrelsernas regionala uppföljning och samverkan inom miljömålssystemet och menar att en brist är avsaknaden av kulturmiljöstatistik.

Boverket framhåller att samarbetet med Riksantikvarieämbetet är viktigt och efterfrågar myndighetens medverkan i miljömålsarbetet och ökad medverkan i PBL Kunskapsbanken. Även Energimyndigheten, Myndigheten för samhällskydd och beredskap, Trafikverket och Havs- och vattenmyndigheten ser behov av att öka samverkan med Riksantikvarieämbetet. Riksantikvarieämbetet efterfrågas som ett allmänt stöd för kulturmiljöarbete och särskilt för kulturmiljöaspekterna inom miljömålssystemet.

5. Analys och slutsatser

5.1 Inkludering och dialog för ökad måluppfyllelse

De nya målen för kulturmiljöarbetet är ett resultat av att de samhälleliga förutsättningarna förändrats. Kulturmiljöarbetet har också utvecklats och förändrats. Men för att kulturmiljöarbetet ska bli angeläget för fler behöver det offentliga kulturmiljöarbetet samlas och rikta sina insatser. Målen betonar att kulturmiljön tillhör alla och ska kunna användas av alla. De betonar vikten av delaktighet men också ansvar i kulturmiljöarbetet. Det offentliga aktörer måste bl.a. utveckla dialogen med civila samhället om delaktighet ska kunna uppnås.

Att arbeta med kulturmiljö innebär ett ansvar för den makt historien kan besitta. Genom det statliga kulturmiljöarbetet ges förutsättningar för att berätta historia – däri ligger ett särskilt stort ansvar. Kulturmiljön är kopplad till frågor om identitet och gemenskap. Därför är det nödvändigt att kulturmiljöarbetet utgår från en inkluderande kultursyn som kan visa att historien är flerdimensionell och mångfacetterad precis som samhället idag. Detta är viktigt för att hantera de utmaningar som samhället står inför, som hållbar utveckling och social sammanhållning.

Kulturmiljöarbetet är alltså inte enbart en fråga för experter på ett fåtal institutioner. Det handlar inte heller om att enbart skydda fornlämningar, byggnadsminnen och kyrkor. Kulturhistoriska värden är inte entydiga och självklara. Kulturmiljön har ett eget värde genom att historien kan vidga våra perspektiv på samtiden och användas som en kunskapskälla. Därmed behöver inte kulturmiljöarbetet enbart vara till ”nytta” för andra politik- och verksamhetsområden även om kulturmiljöarbetet självklart bidrar till uppfyllelsen av en mängd samhällsmål. Argument för kulturmiljöns värde i termer av ekonomiska eller miljömässiga vinster snarare än humanistiska och sociala verkar å andra sidan lättare få genomslag.

Riksantikvarieämbetet anordnade i november 2014 en workshop om vad som hänt i i kulturmiljöarbetet under de senaste åren och i spåren av tidigare större utvecklingsprojekt som "Agenda kulturarv". Inbjudna var företrädare för länsstyrelser, läns museer och centrala museer samt civila samhället. Workshopens teman var "Människors delaktighet och inflytande", "Den mångfacetterade historien", "Värdering och urval" samt "Kulturmiljöarbetet i samhällsutvecklingen".

Det framfördes att olika organisationer kommit olika långt men att det i Sverige finns en stor medvetenhet om kulturmiljöarbetets kopplingar till frågor om identitet och mångfald. Organisationerna ansåg sig ha blivit bättre på att identifiera mångfaldsperspektiven, spegla mångfald och komplexa konfliktfyllda historier. Strategiskt arbete pågår på många håll och många fler insatser görs än tidigare. Samtidigt konstaterades att det tar tid att gå från medvetenhet till att implementera nya perspektiv i den dagliga verksamheten. Flera menade att delaktigheten i kulturmiljöarbetet har ökat men att samverkan behöver utvecklas både mellan offentliga aktörer och mellan det offentliga och civila samhället. Dialog och samtal ansågs ha varit verksamma för att tydliggöra kulturmiljöfrågorna i samhällsplaneringen men att stärka det kommunala kulturmiljöarbetet ansågs fortsatt angeläget.

5.2 Utgångspunkter för ett delat ansvar

Måluppfyllelse förutsätter att alla myndigheter tar sitt ansvar för kulturmiljöarbetet. I fråga om det offentliga kulturmiljöarbetet har långt fler myndigheter än Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna ansvar och uppdrag. Åtminstone sju statliga myndigheter utöver Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen har ett mer uttalat uppdrag i kulturmiljöarbetet. Vidare har många myndigheter ansvar för kulturmiljön. De nationella myndigheterna och länsstyrelserna är jämställda men agerar på olika geografiska nivåer och har olika uppdrag i kulturmiljöarbetet. De nationella myndigheterna är inga överinstanser till länsstyrelserna men har ofta ett väglednings- och uppföljningsansvar för speciallagstiftningen.

Tvärsektoriella områden har av Statskontoret tidigare beskrivits som områden ”där det krävs insatser inom flera olika myndighetsområden och regelkomplex, som i sin tur ligger inom andra politikområden, för att de eftersträlvade målen inom det tvärsektoriella politikområdet ska uppnås” (”På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor” Statskontoret 2006:13, s.11). Därtill konstateras att det i tvärsektoriella frågor i många fall är andra än staten som har ett genomförandeansvar och att det kan finnas en begränsning i statens möjligheter att påverka måluppfyllelsen. Statskontoret menar också att det finns två typer av tvärsektoriella områden. Den första omfattar frågor som huvudsakligen innebär beaktande av ett mycket generellt och långsiktigt visionärt perspektiv. Den andra gruppen avser frågor som är mer konkreta och praktiskt genomförbara. Dessa frågor förutsätts implementeras i förvaltningen och myndigheter och andra statliga aktörer förutsätts spela en viktig roll. Genom att det många gånger är andra aktörer än de statliga som har huvudansvaret så blir styrningen ofta indirekt. Det är också vanligt att kunskapsuppbyggnad samt uppföljning och utvärdering blir centrala inslag i styrningen (Statskontoret 2006:13).

Genom att kulturmiljöarbetet är tvärsektoriellt kan det också sägas befinna sig mellan olika styrningsfilosofier eller paradigmer (”Styrning av markanvändning och miljö” Emmelin och Lerman 2006). Regeringen har också påpekat att kulturmiljöarbetet befinner sig mellan kulturpolitik, miljöpolitik och samhällsplanering. Miljöparadigmet grundas på naturvetenskapliga utgångspunkter och ”vad naturen tål” vilket också avspeglas i styrinstrumenten.

Miljö kvalitetsmålen har en mer absolut och kvantitativ karaktär.

Planeringsparadigmet utgår istället från människans användning där miljön utan människor inte har något värde i sig. Människor kan dock ha olika intressen som är oförenliga och planeringens uppgift blir därför en förhandling och avvägning mellan olika intressen, vilket PBL också ger uttryck för. Till planeringsparadigmet ansluter sig delvis kulturpolitiken med människan och de humanistiska perspektiven i centrum med betoning på demokrati, delaktighet, och kulturens egenvärde. Att kulturmiljöarbetet ligger i skärningspunkten mellan dessa olika

styrningsfilosofier innebär en utmaning både i aktörernas förståelse och hantering av de olika perspektiven inom ramen för sin samverkan.

Det gemensamma för det statliga kulturmiljöarbetet oavsett politikområde är de förvaltningspolitiska målen om ”en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har en väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.” (prop. 2009/10:175). Regeringen påpekar att samverkan mellan myndigheter måste utvecklas, både av effektivitetsskäl men också för att medborgare förväntar sig att staten uppträder samordnat. För tvärsektoriella områden är samverkan nödvändig för att bl.a. klargöra roller och ansvar och säkerställa att statliga myndigheter inte utför dubbelarbete. Enligt 6 § myndighetsförordningen (2007:515) har myndigheter givits en generell skyldighet att samarbeta både med myndigheter och andra. Samverkan ska inte enbart begränsa sig till nytta för den egna myndigheten utan syfta till att ”ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet”.

Riksantikvarieämbetet är efterfrågat som samverkanspart, såväl på nationell som på regional nivå. Samtidigt kanske inte allt det som efterfrågas ligger inom myndighetens ansvarsområde. På den nationella nivån behöver

Riksantikvarieämbetet utveckla samverkan för att klargöra sin roll och stödja myndigheter i att ta sitt eget ansvar i kulturmiljöarbetet.

När det gäller det kommunala kulturmiljöarbetet är Boverket den myndighet som genom speciallagstiftningen har en tydlig ingång till kommunerna. Även här kan Boverket ha förväntningar på Riksantikvarieämbetet om insatser som inte ligger inom myndighets ansvar t.ex. när det gäller miljömålsarbetet och vägledning beträffande PBL. Att vägleda länsstyrelserna och kommunerna om kulturmiljöaspekterna i PBL är Boverkets ansvar. Riksantikvarieämbetet ska stödja Boverket men inte ta över dess roll och ansvar. Riksantikvarieämbetets styrning gentemot kommunerna är endast indirekt; genom Boverket och länsstyrelserna.

Länsstyrelsen är också den myndighet som ska informera kommunerna om kulturmiljöaspekterna i den speciallagstiftning som länsstyrelserna hanterar t.ex. kulturmiljölagen och miljöbalken.

För att Riksantikvarieämbetet samlat ska kunna bedöma hur kulturmiljöarbetet fungerar i förhållande till måluppfyllelse krävs att myndigheter med delansvar också följer upp sitt kulturmiljöuppdrag. Det kan tolkas som att avsaknaden av direkta uppdrag i regleringsbrev eller instruktion hos de nationella myndigheterna medför att arbete som bidrar till målen för kulturmiljöarbetets uppfyllelse inte kan prioriteras och synliggöras i de nationella myndigheternas arbete. Detta gör att det är svårt att följa myndigheternas kulturmiljöarbete.

5.3 Röriga roller – otydligt ansvar?

Roll- och ansvarsfördelningen i det regionala kulturmiljöarbetet har varit en levande fråga sedan länsantikvariereformen. Det är tydligt att det är en fråga som kräver återkommande samtal och kommunikation. Många läns museer upplever staten som osynlig och nämner Riksantikvarieämbetet och Statens kulturråd i sammanhanget. På regional nivå är länsstyrelserna ansvariga för kulturmiljöarbetet. Med förbättrad samverkan mellan länsstyrelserna, läns museerna och landsting/regionerna kanske museerna inte skulle uppleva staten som osynlig. Samtidigt är inte grundtanken att staten ska ha en styrande roll i kultursamverkansmodellen. Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna behöver också fortsätta att kontinuerligt diskutera roller och ansvar inom ramen för sin samverkan. Lösningen är inte att Riksantikvarieämbetet agerar på den regionala nivån. Länsstyrelserna behöver däremot tydliggöra sin roll såsom ansvarig för det regionala kulturmiljöarbetet.

Många museer är beroende av externt finansierade uppdrag för att bedriva kulturmiljöarbete genom att statsbidraget och de offentliga medlen inte väger upp den intäkt som uppdragen ger. Detta påverkar hela den regionala nivåns strategiska arbete genom att den institution som sedan länsantikvariereformen haft ansvaret för

kunskapsuppbyggnaden inte kan ta rollen fullt ut. Länsstyrelsernas begränsade resurser räcker heller inte för att kompensera detta och som ett resultat av reformen så lades heller inte detta uppdrag på länsstyrelserna. Att museerna dessutom inte alltid har ett tydligt uppdrag att samverka med länsstyrelserna medan länsstyrelser har uppdrag i kulturmiljöförordningen att samverka med museerna ger olika förutsättningar i olika län.

Det kan konstateras att uppföljningen av museernas kulturmiljöarbete kompliceras genom att förordningen (2010:2012) inte preciserar kulturmiljöarbete, eller de nationella målen för kulturmiljöområdet, utan endast nämner ”museiverksamhet” samt kulturpolitiska mål. Kulturmiljömålen kompletterar de nationella kulturpolitiska målen och bör därför vara vägledande för kulturplanernas skrivningar vad gäller kulturmiljöfrågor. Enligt regeringen ska de nationella målen för kulturmiljöarbetet styra de statliga insatserna på området men ska också vägleda och inspirera politiken i kommuner och landsting. Kartläggningen av museernas kulturmiljöarbete avsåg verksamhetsåret 2013. Under denna tid har uppföljningen av museiverksamheten inom ramarna för kultursamverkansmodellen inte explicit inkluderat kulturmiljö eller de nationella målen för området. Från och med 2015 har Statens kulturråd kompletterat sin uppföljning med förtydliganden rörande kulturmiljöarbetet 2015.

Om de nya kulturplanerna tydligare lyfte fram de nationella målen för kulturmiljöarbetet skulle det skapas bättre förutsättningar för att nå målen såväl nationellt som regionalt. Det förtydligande av kulturmiljöarbetet i uppföljningen av kultursamverkan – som Statens kulturråd gjort för 2015 – ger helt andra möjligheter att utveckla kulturmiljöarbetet på museerna i samklang med de nationella målen för området och till en mer konkret nivå än den som speglas i enkätsvaren rörande verksamhetsåret 2013.

Länsstyrelserna lyfter osäkerheter i förutsättningarna för samverkan med såväl museer som med region/landsting. I fråga om museerna lyfts både

uppdragsverksamhet och oklarheter i museernas roll och uppdrag. I fråga om region/landsting handlar osäkerheterna om resurser och att samverkansområdena inte är självklara. Samtidigt finns det tydligt uttryckta ambitioner hos såväl länsstyrelser som museer att utveckla samverkan vilket borde innebära att förutsättningarna är goda för detta. Även om länsstyrelserna inte har någon formell roll i kultursamverkansmodellen finns heller inga formella hinder för utvecklad samverkan. Reell samverkan handlar om att hitta gemensamma mål i det regionala kulturmiljöarbetet.

5.4 Många myndigheter, samma uppdrag – länsstyrelsernas utmaningar

Hur målen uppfattas och tolkas av länsstyrelserna kan vara en del i förklaringen i hur målen senare implementeras. Det arbete som länsstyrelserna har redovisat som genomfört och pågående arbete som bidrar till målens uppfyllelse kan till stor del tolkas som insatser och aktiviteter oberoende av införandet av de nya nationella målen. Länsstyrelserna verkar inte sinsemellan diskuterat målen och dess uttolkning i så hög utsträckning då de inte kommit fram till gemensamma förhållningssätt. Även om länsstyrelsen ska ta hänsyn till regionala förhållanden och förutsättningar så borde detta rimligen inte vara ett hinder för gemensamma uttolkningar, förhållningssätt och prioriteringar i förhållande till de nya målen på ett övergripande plan. Länsstyrelserna efterfrågar också nationell samordning och uppföljning. Inom miljömålsarbetet har länsstyrelserna motsvarande forum genom RUS (Regional utveckling och samordning i miljömålssystemet) som ska stödja, vägleda och samordna länsstyrelsernas arbete. Inom kulturmiljöområdet inom länsstyrelserna finns kulturmiljöforum som ska utgöra ett nationellt samverkansforum för att lyfta, tydliggöra och bereda frågor inom kulturmiljöområdet.

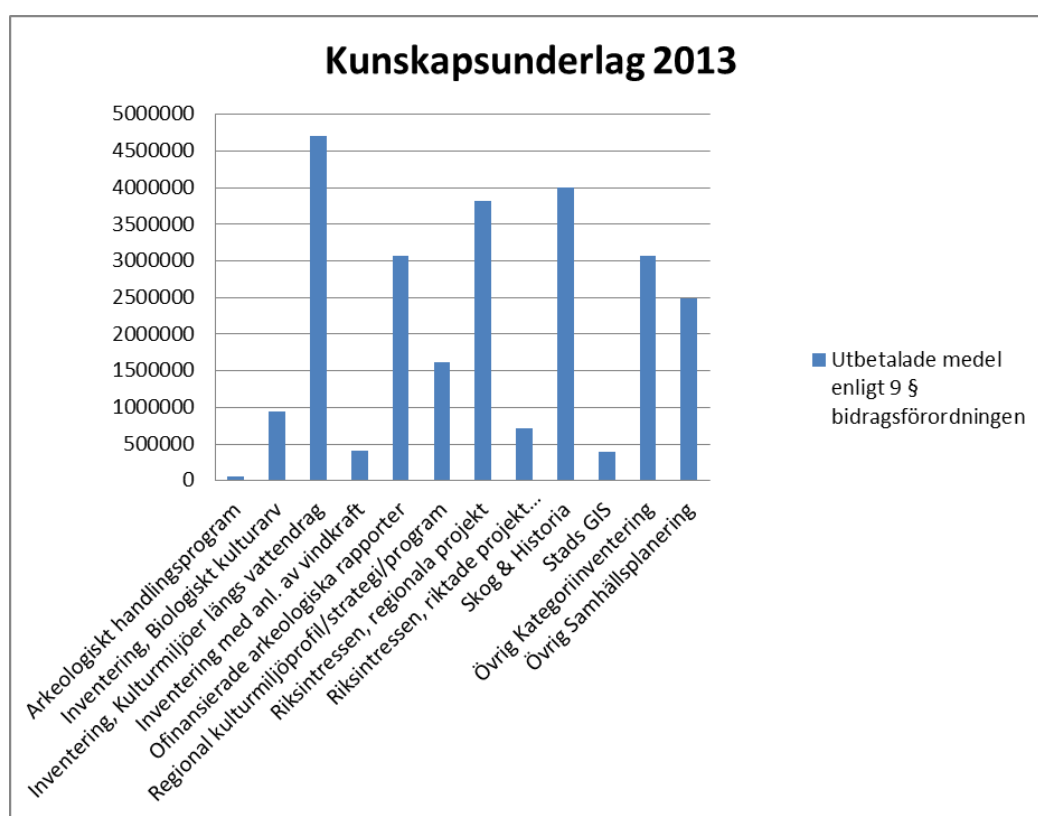
Rättsäkerhet och effektivitet är grundläggande för demokratin. Det betyder att tolkningar och bedömningar i myndighetsutövningen görs så enhetligt som möjligt.

Detta ställer krav på enhetlighet och förutsebarhet i såväl handlägningsprocesserna som på de kunskapsunderlag och ställningstaganden som besluten bygger på. Myndighetsutövningen är också det offentliga kulturmiljöarbetets ”skyltfönster” så till vida att det är som sökande till tillstånd eller bidrag som kommuner, företag och privatpersoner ofta möter kulturmiljöarbetet.

Även om länsstyrelserna verkar vara överens om att kulturmiljölagen och kulturmiljövårdsanslaget är de viktigaste styrmedlen så är samstämmigheten när det gäller verksamhetsutvecklande insatser inte lika stor. Vissa länsstyrelser lyfter utvecklingsbehov vad gäller målet om delaktighet, förståelse och ansvar. Här borde länsstyrelsen samordnat kunna genomföra åtgärder inom ramen för den dagliga verksamheten och, som ju framförts av vissa länsstyrelser, implementera målen i ärendehantering och det dagliga arbetet. Med tydliga och rättssäkra beslut borde mottagarens förutsättningar att både förstå och ta ansvar för kulturmiljön öka. Vad gäller kulturmiljölagen har Riksantikvarieämbetets överinseendeprojekt visat att länsstyrelsernas hantering och tillämpning av kulturmiljölagen inte är enhetlig. Det finns stora regionala skillnader i såväl handlägningsprocesserna som i underlag och bedömningar. Exempelvis så följer bara drygt hälften av landets länsstyrelser Riksantikvarieämbetets verkställighetsföreskrifter till 4 kap. kulturmiljölagen och få beslut motiveras. Det finns också generellt stora variationer i hur lagens begrepp uppfattas och tolkas.

Att många länsstyrelser lyfter behov av att utveckla kulturmiljöarbetet inom flera områden inom länsstyrelserna visar att genomslaget för kulturmiljöarbetet som tvärspektoriell fråga är svagt på länsstyrelsen även om det sannolikt finns regionala variationer. När det gäller stöd från den nationella nivån är det vanligen Riksantikvarieämbetet som efterfrågas. Exempelvis nämner endast en länsstyrelse en annan nationell myndighet för vägledning i kulturmiljöarbetet, i det fallet Boverket.

Länsstyrelserna lyfter kulturmiljövårdsanslagets betydelse för att stödja kommunernas framtagande av kunskapsunderlag och några länsstyrelser nämner att bidraget kommer prioriteras för ändamålet. Vilka åtgärder som bidraget till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer används till beror dels på vilka ansökningar länsstyrelsen får in men också hur länsstyrelserna väljer att prioritera. Exempel från några länsstyrelser visar att summan för inkomna bidragsansökningar är betydligt högre än tillgången på medel. En länsstyrelse uppger att sökt bidragsbelopp för år 2014 uppgick till drygt 27 miljoner kronor. Samma länsstyrelse utbetalade det året drygt 8 miljoner i bidrag vilket visar de omfattande prioriteringar som länsstyrelserna behöver göra. Flera länsstyrelser uppger att summan av inkomna bidragsansökningar är tredubbla tillgången av medel.



I diagrammet visas länsstyrelsens utbetalningar enligt 9 § i bidragsförordningen om medel till riktade eller generella regionala och kommunala kunskapsunderlag för år 2013.

Det svårt att utläsa exakt hur länsstyrelsen har prioriterat kommunala kunskapsunderlag då uppföljningssystemet inte medger det fullt ut. Kommunala kunskapsunderlag kan sannolikt återfinnas under de bägge ”övrigt”-rubrikerna. Under 2013 betalade länsstyrelser ut drygt 18 miljoner i bidrag till museerna. Av detta utgjorde kunskapsunderlag hälften av utbetalade medlen. Det är möjligt att detta i fler fall rörde just kommunala kunskapsunderlag.

5.5 Sammanfattande slutsatser

Analysen visar att:

- *Kulturmiljöarbetets utgångspunkter behöver beskrivas på ett nytt sätt.* Kulturmiljöarbetet behöver utgå från en inkluderande kultursyn och ett mångdimensionellt perspektiv. Vidare måste det beskrivas som tvärsektoriellt och sju statliga myndigheter har vid sidan om Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna ett mer uttalat delansvar. Utgångspunkten måste också vara att utveckla dialogen med civila samhället som en förutsättning för måluppfyllelse.
- *Samspelet mellan nationell, regional och kommunal nivå behöver utvecklas.* Uppdragen i kulturmiljöarbetet är inte tydliga. Nationella myndigheter uppfattar inte alltid att de har ett uppdrag i och läns museernas incitament för att bedriva strategiskt kulturmiljöarbete är svagt genom att resurserna är osäkra. I de kulturmiljöuppdrag som finns är roll- och ansvarsfördelningen otydlig. Det finns bl.a. förväntningar på Riksantikvarieämbetet som inte stämmer överens med myndighetens roll och ansvar. De nationella myndigheterna måste utvecklas sin roll i att vägleda länsstyrelserna i det kulturmiljöarbete som vilar på dem. Genomslaget för kulturmiljöarbetet som tvärsektoriell fråga är svagt även på länsstyrelserna vilket kan påverka möjligheten att stärka det kommunala kulturmiljöarbetet.

- *Regionala nivån behöver samverka och verksamhetsutveckla*
Samordnade insatser mellan länsstyrelser sker inte i tillräcklig omfattning. Uppfattningarna om såväl målen som verksamhetsutvecklande insatser för att nå målen skiljer sig mellan länsstyrelser. En högre grad av samordning behövs för att öka möjligheterna att nå större effekt i kulturmiljöarbetet. Förutsättningar för samverkan på regional nivå upplevs som otydliga. Detta beror dels på oklara uppfattningar om vad samverkan är och kan syfta till. Museernas uppdragsverksamhet och osäkra resurser upplevs som ett hinder för samverkan och det finns otydligheter i museernas uppdrag från huvudmännen om hur relationen till länsstyrelserna och kommunerna ska se ut. Den regionala variationen är dock stor.
- *Det finns goda förutsättningar att utveckla kulturmiljöarbetet*
Fler nationella myndigheter än de som har uttalade uppdrag anser att de kan bidra till måluppfyllelsen. Flera myndigheter efterfrågar också utvecklade samverkan med Riksantikvarieämbetet vilket visar att de anser att frågan är viktig. Det finns tydligt uttryckta ambitioner hos länsstyrelser och museer att utveckla verksamhet, samverkan och stärka det kommunala kulturmiljöarbetet.

Bilagor

1. Tabell speciallagstiftning som reglerar kulturmiljön
2. Tabell nationella myndigheternas svar om styrmedel och måluppfyllelse
3. Exempel på länsstyrelsernas nedbrytning av målen

Sammanställda exempel på länsstyrelsernas nedbrytning av målen

Ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas

Målet kan brytas ner och följas upp genom:

- Att samma indikatorer som i miljömålsarbetet används, exempelvis för miljökvalitetsmålen God bebyggd miljö samt Levande kust och skärgård, eller att
- Konkretisering och fokusering på detta mål kan ske i samband med länsstyrelsens miljömålsarbete.
- Tillståndsprovning och tillsyn utifrån kulturmiljölagen gällande arkeologi, byggnadsminnen och det kyrkliga kulturarvet.

Människors delaktighet i kulturmiljöarbetet och möjlighet att förstå och ta ansvar för kulturmiljön

Målet kan brytas ner och följas upp genom:

- Att följa antal beslut som rör information kring och tillgänglighet till kulturmiljöer, för att fånga i hur hög grad länsstyrelserna verkar för att skapa förutsättningar för delaktighet.
- Att kvalitativt följa upp genom att se på dels typ av insatser (informationsinsatser, rådgivning, utåtriktad projektverksamhet), dels vilka metoder som används.

Ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap, bildning och upplevelser

Målet kan brytas ner och följas upp genom:

- Att antalet medarbetare som utbildat/fördjupat sig i frågor om inkludering, mångfald redovisas.
- Antal beslut som rör informationsinsatser, kurser, seminarier m.fl. aktiviteter där kulturhistorisk kunskap delges allmänheten redovisas.
- Översyn av urvalen avseende byggnadsminnen, riksintressen, andra "utpekade kulturmiljöer".

En helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas tillvara i samhällsutvecklingen

Målet kan brytas ner och följas upp genom:

- Att olika typer av områdesskydd (byggnadsminnen, naturreservat och kulturresevat m.m.) följs upp.
- Att det arbete som sker inom ramen för PBL-systemet rörande kommunernas planläggning av mark och vatten följs upp.

Sammanställning över hur målen kan användas i uppföljningen av verksamheten:

- Målen kan brytas ner och formuleras i uppföljningsbara delar i de olika aktiviteter projektbeskrivningar och rapporteringar, samt i verksamhetsplanen (VP) som länsstyrelserna genomför och planerar. I detta kan även eventuella delar av de nationella målen som i dag inte finns företrädda i verksamheten identifieras.
- Antalet indikatorer kan utökas i årsredovisningen som omfattar de nya perspektiven i målen för kulturmiljöarbetet

- I Källa kan verksamheten kopplad till KMV-anslaget följas upp¹
- Alla former av beslut som länsstyrelserna skriver är möjliga att följa upp.
- I regionala kulturmiljöprogram kan det för varje mål finnas ett antal utpekade aktiviteter och åtgärder för att nå målen.
- Genom att ta in målen för kulturmiljöarbetet i skötselplaner samt vård- och underhållsplaner och upprätta strategier/handlingsprogram med aktiviteter och uppföljningsindikatorer.
- Uppföljning görs kontinuerligt genom besiktningar, tillsyn, rapportgranskning osv varvid de nationella målen för kulturmiljöarbetet utgör en norm.
- I ledningssystem (t.ex. Stratsys) finns möjlighet att koppla mål, uppdrag och aktiviteter.
- Med hjälp av balanserade styrkort.

Exempel på hur måluppfyllelsen skulle kunna följas upp:

- Checklistan för inkluderande ärendehandläggning , samt klarspråksgranskning av beslut och andra texter är exempel på metoder eller verktyg som nämns specifikt relaterat till mål två, samt mål tre.
- Uppföljning som görs inom miljömålssystemet nämns särskilt relaterat till mål ett och mål fyra.
- Flera länsstyrelser nämner kopplingar till miljömålssystemet som helhet och att det delvis skulle kunna vara tänkbart med samordning mellan de två målområdena.

¹ En länsstyrelse nämner att det nya stödsystem som på sikt ska ersätta "Källa" borde kunna utvecklas för styrning och uppföljning av länsstyrelsernas arbete med målen för kulturmiljöarbetet.

- Tillståndsprovning och tillsyn utifrån kulturmiljölagen gällande arkeologi, byggnadsminnen och det kyrkliga kulturarvet. (mål ett).
- Att följa antal beslut som rör information kring och tillgänglighet till kulturmiljöer, för att fånga i hur hög grad länsstyrelserna verkar för att skapa förutsättningar för delaktighet. (mål två).
- Antal beslut som rör informationsinsatser, kurser, seminarier m.fl. aktiviteter där kulturhistorisk kunskap delges allmänheten redovisas (mål tre).
- Att det arbete som sker inom ramen för PBL-systemet rörande kommunernas planläggning av mark och vatten följs upp (mål fyra).

Tabell: Lagstiftning med reglering av kulturmiljöer utöver kulturmiljölagen (1988:950) och förordning (om statligabyggnadsminnen

Lagstiftning	Ansvar nationellt ¹	Ansvar eller roll regionalt ²	Lokal kompetens ³
Plan- och bygglagen (2010:900)	Boverket	Länsstyrelserna (Samråd, rätt att överklaga)	Kommunerna
Miljöbalken (1998:808) med förordningar och föreskrifter	Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt Kammarkollegiet	Länsstyrelserna	Kommunerna
Skogsvårdslagen (1979:429)	Skogsstyrelsen		
Minerallagen (1991:45)	Sveriges Geologiska undersökning (Bergstaten)		
Rennäringslagen (1971:437)	Sametinget	Länsstyrelserna	Samebyar
Lagen om byggande av järnväg (1995:1649)	Trafikverket	Länsstyrelserna (samråd), regionala kollektivtrafikmyndigheter (rätt att överklaga)	Kommuner (rätt att överklaga)
Väglagen (1971:948)	Trafikverket	Länsstyrelsen (samråd och rätt att överklaga), regionala kollektivtrafikmyndigheter (rätt att överklaga)	Kommuner (samråd)

¹ Med ansvar eller roll nationellt menas här vägledning, prövning och/eller ingripandemöjlighet.

² Men ansvar eller roll regionalt kan här menas prövning, samråd och/eller rätt att överklaga

³ Med lokal kompetens kan här menas beslutande, tillsyn och/eller rätt att överklaga.

Myndigheter och styrmedel

Observera att sammanställningen utgår i från myndigheternas svar på Riksantikvarieämbetets enkätfrågor om de nya nationella målen för kulturmiljöarbetet

Myndighet	Styrmedel		Bidrar till målens uppfyllelse		
	Finansiella	Juridiska	Ja	Delvis	Nej
Arbetsförmedlingen	Kulturavsllyftet, ("Gröna jobb", Sjölyftet)		x		
Arkitektur- och designcentrum				x	
Boverket		PBL, samt föreskrifter och allmänna råd om certifiering av sakkunniga avseende kulturvärden (BFS 2011:15 KUL 2)	x		
Energimyndigheten	Forskningsprogrammet Spara och bevara			x	
Fideikommissnämnden		Lagen (1963:583) om avveckling av fideikommiss	x		
Folkhälsomyndigheten			x		
Formas	Årlig forskningsutlysning i beredningsgrupp 7. "Stads och landsbygdsutveckling"		x		
Fortifikationsverket			x		
Försvarsmakten				x	
Havs och vattenmyndigheten (HaV) (utifrån intervju)		Vattendirektivet [genom 5 kap. miljöbalken samt förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.]	x		
Inst. för språk och folkminnen (SOFI)		Unescos konvention om immateriellt kulturarv		x	
Jordbruksverket	Landsbygdsprogrammet	Föreskriften om hänsyn till natur- och kulturvärden inom jordbruket (SJVFS 1999:119)	x		
Kulturrådet	Kultursamverkansmodellen, utvecklingsbidrag till regional kulturverksamhet		x		
Kungliga biblioteket			x		
Myndigheten för delaktighet		Förordning (2001:526) om statliga myndigheters ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken.	x		
Myndigheten för kulturanalys				x	

Myndigheter och styrmedel

Observera att sammanställningen utgår i från myndigheternas svar på Riksantikvarieämbetets enkätfrågor om de nya nationella målen för kulturmiljöarbetet

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap		Översvämningsdirektivet genom förordningen om översvämningsrisker (SFS 2009:956), föreskrifter om riskhanteringsplaner (MSBFS 2013:1), samt föreskrifter om skriftlig redogörelse för brandskyddet (SRVFS 2003:10). Hyogo-deklarationen om riskreducering vid naturolyckor	x				
Naturvårdsverket		Miljömålssystemet		x			
Nämnden för hemslöjdsfrågor			x				
Riksarkivet	Förordning (2007:1368) om statsbidrag till enskilda arkiv	Arkivlagen (1990:782), Arkivförordningen (1991:446)		x			
Riksutställningar			x				
Sametinget (kolla intervjuanteckning)							
Skogsstyrelsen	NOKÅS	Skogsvårdslagen	x				
Sveriges Geologiska undersökning (SGU)				x			
Statens fastighetsverk			x				
Statens konstråd		Förordning (1990:195) om vård av statens konst	x				
SCB			x				
Svenska ESF-rådet	Socialfonden		x				
Svenska UNESCO-rådet		Världsarvskonventionen	x				
Statens väg- och trafikforskningsinstitut (VTI)			x				
Tillväxtanalys				x			
Tillväxtverket	EU:s regionalfonds-program 2014-2020			x			
Trafikverket	Forskningsprogram landskap, FOI-projektet TRIEKOL, Landskap i långsiktig planering, LILP (FOI)		x				
Vattenmyndigheterna			x				
Vetenskapsrådet	Forskningsprogram		x				
Konstnärsnämnden					x		
Vinnova					x		
Riksrevisionen					x		
SMHI					x		
SST					x		

Myndigheter och styrmedel

Observera att sammanställningen utgår i från myndigheternas svar på Riksantikvarieämbetets enkätfrågor om de nya nationella målen för kulturmiljöarbetet

Skolverket					x		
Statens musikverk					x		
Arvsfondsdelegationen					x		
Statskontoret					x		
Kammarkollegiet					x		