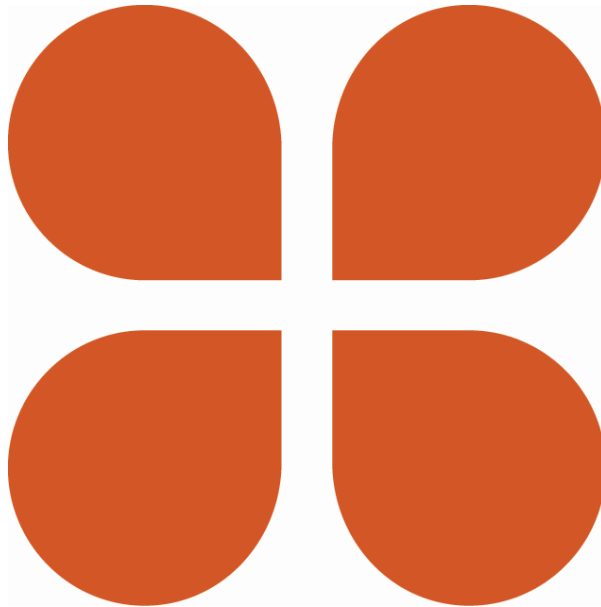




SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIÉÄMBETET

Rapport från Riksantikvarieämbetet

Statliga insatser för att främja kommunalt kulturmiljöarbete



Riksantikvarieämbetet 2014

Box 5405

114 84 Stockholm

www.raa.se

registrator@raa.se

Förord

I rapporten redovisas en kartläggning av vad länsstyrelserna och vissa nationella myndigheter har gjort och avser att göra för att främja kommunalt kulturmiljöarbete.

Rapporten är ett underlag till en delrapport inom ett regeringsuppdrag om ett offensivt och angeläget kulturmiljöarbete. Denna delrapport redovisas i mars 2015.

Rapporten har sammanställts av Anders Hedlund vid Kulturmiljöavdelningen.

Stockholm i december 2014

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| 1 Bakgrund, syfte och genomförande | 6 |
| 1.1 Regeringsuppdrag utgångspunkter för kartläggningen | 6 |
| 1.2 Syfte och mål | 7 |
| 1.3 Särskilda frågeställningar | 7 |
| 1.4 Metodik för kartläggning och analys | 8 |
| 1.5 Urval av myndigheter – länsstyrelser | 8 |
| 1.6 Urval av myndigheter – nationella myndigheter m fl..... | 10 |
| 1.7 Informationsinsamling – länsstyrelser | 11 |
| 1.8 Informationsinsamling – övriga myndigheter | 12 |
| 1.9 Projektgrupp | 13 |
| 1.10 Metod- och källkritik..... | 13 |
| 2 Empiriska utgångspunkter: Kulturmiljö, kulturmiljöarbete och kommuner | 16 |
| 2.1 Kulturarv och kulturmiljö | 16 |
| 2.2 Kulturmiljöarbete | 17 |
| 2.3 Kunskapsunderlag och kulturmiljöprogram | 19 |
| 2.4 Kommuner, kommunal verksamhet och kulturmiljöarbete | 21 |
| 2.5 Statlig styrning av självständiga kommuner | 27 |
| 3 Resultat och analys: Länsstyrelserna | 29 |
| 3.1 Många kommunala verksamheter berör kulturmiljön..... | 30 |
| 3.2 Plan- och bygglagen ger länsstyrelserna en viktig ingång till kommunerna | 33 |
| 3.3 Översyn av riksintressen skapar underlag och kontakter | 38 |
| 3.4 Kunskapsunderlag, kulturmiljöprogram och kommunantikvarier | 40 |
| 3.5 KMV-anslaget är betydelsefullt..... | 46 |
| 3.6 Framtida främjandearbete och dess förutsättningar | 47 |

| | |
|---|-----------|
| 4 Resultat och analys: Övriga myndigheter | 54 |
| 4.1 Boverket vägleder kommunerna – och länsstyrelserna..... | 55 |
| 4.2 Myndigheternas kulturmiljöarbete och kommunprojekt | 58 |
| 4.3 Miljömålsarbetet inom myndigheterna..... | 62 |
| 4.4 Samverkan mellan myndigheter..... | 63 |
| 4.5 Myndigheter utan uppdrag att samverka med kommuner | 63 |
| 5 Slutsatser och reflektioner | 65 |
| 5.1 Vilka nationella myndigheter är betydelsefulla för kommunalt kulturmiljöarbete? Hur arbetar myndigheterna med att främja kommunernas kulturmiljöarbete? | 66 |
| 5.2 Hur arbetar länsstyrelserna och andra regionala myndigheter med att främja kommunernas kulturmiljöarbete? Hur påverkar detta kommunernas kulturmiljöarbete?.. | 68 |
| 5.3 Tillgodoser myndigheternas och länsstyrelsernas främjandearbete kommunernas behov? | 71 |
| Referenser..... | 73 |

Bilagor

- 1 Program och deltagarlista för workshop 20 mars 2014
- 2 Riksantikvarieämbetets anvisningar till länsstyrelserna
- 3 Program och deltagarlista för workshop 13 november 2014
- 4 Frågor till myndigheter m fl om kommunalt kulturmiljöarbete
- 5 Intervjuguide

1 Bakgrund, syfte och genomförande

I denna rapport redovisas Riksantikvarieämbetets kartläggning av vad länsstyrelserna och vissa centrala myndigheter har gjort och avser att göra för att främja kommunalt kulturmiljöarbete. Rapporten är ett underlag till en delrapport inom ett regeringsuppdrag om ett offensivt och angeläget kulturmiljöarbete. Den delrapporten redovisas i mars 2015.

1.1 Regeringsuppdrag utgångspunkter för kartläggningen

Av budgetpropositionen för 2014 framgår att Riksantikvarieämbetets och länsstyrelsernas förmåga att nå ut till kommunerna är en viktig framtidsfråga¹. Vidare framgår att en betydande del i ett sådant arbete bör vara att stödja kommunernas framtagande av ändamålsenliga kunskapsunderlag².

Underlag till redovisning av regeringsuppdrag

Av det ovan nämnda regeringsuppdraget framgår att Riksantikvarieämbetet ska redovisa hur statliga myndigheter arbetar med och planerar att arbeta med att främja kommunalt kulturmiljöarbete³. Denna kartläggning utgår ett av underlagen till redovisningen. Kartläggningen som har utgått från ett brett perspektiv när det gäller vad kulturmiljö och kulturmiljöarbete kan vara. Detta perspektiv på kulturmiljöarbete har i sin tur påverkat hur informationsinsamlingen från länsstyrelserna och myndigheterna har lagts upp. Se vidare kap 2 och bilagorna 2 och 4.

Länsstyrelserna har lämnat underlag till kartläggningen

Av länsstyrelsernas regleringsbrev för 2014 framgår följande uppdrag:

”68. Länsstyrelserna ska redovisa hur man arbetar för att främja kommunernas kulturmiljöarbete. Länsstyrelsen ska särskilt redovisa hur man arbetar och planerar att arbeta för att stödja kommunernas framtagande av

¹ Prop. 2013/14:1. Utgiftsområde 17: Kultur, medier, trossamfund och fritid, s 115.

² Ibid, s 115.

³ Regeringsbeslut Ku2013/1914/KA Ku2013/ 2461/ RFS (delvis), s 3f.

aktuella och ändamålsenliga kunskapsunderlag. Redovisningen ska lämnas till Riksantikvarieämbetet senast den 1 oktober 2014. Redovisningen ska ske i enlighet med de anvisningar Riksantikvarieämbetet lämnar.”⁴

Kartläggningen utgår från de uppgifter som länsstyrelserna har lämnat. Riksantikvarieämbetets anvisningar till länsstyrelsernas redovisning framgår av bilaga 2.

1.2 Syfte och mål

Syftet med studien är att kartlägga hur statliga myndigheter på central och regional nivå arbetar med och planerar att arbeta med att främja kommunernas kulturmiljöarbete. Frågeställningar har kommunicerats till alla länsstyrelser och till ett urval av andra statliga myndigheter med avsikt att inhämta uppgifter som kan bidra till att uppfylla projektets syfte.

1.3 Särskilda frågeställningar

Kartläggningen har syftat till att utforska följande frågeställningar:

- Vilka statliga myndigheter på nationell och regional nivå har störst betydelse/relevans för kommunernas kulturmiljöarbete?
- Hur arbetar dessa myndigheter i syfte att främja kommunalt kulturmiljöarbete?
- Vad planerar myndigheterna att göra för att främja kommunernas kulturmiljöarbete?
- På vilket sätt påverkar dessa statliga myndigheter kommunernas kulturmiljöarbete?
- Vilka är de institutionella förutsättningarna för de statliga myndigheternas stöd till kommunalt kulturmiljöarbete och för en utvecklad samverkan mellan myndigheterna och kommunerna?

forts

⁴ Regeringsbeslut S2012/2774/SFÖ S2013/1408/SFÖ S2013/8584/SAM, s 20.

- Vilka förutsättningar och resurser har statliga myndigheter att bidra till att tillgodose kommunernas behov?

1.4 Metodik för kartläggning och analys

I kartläggningen har länsstyrelserna och myndigheterna självständigt kunnat förhålla sig till innebörden i begrepp som exempelvis kulturmiljö, kulturmiljöarbete, kunskapsunderlag, främja, kommun och kommunal verksamhet.

För att kunna lägga upp arbetet med kartläggningen och framförallt för att kunna analysera den insamlade informationen har projektgruppen inför studien samlat och sammanställt empiriska iakttagelser kring begrepp och företeelser som kulturmiljö, kulturmiljöarbete, kommuner, kommunal verksamhet, m m. Se vidare kap 2.

1.5 Urval av myndigheter – länsstyrelser

Kartläggningen har omfattat samtliga 21 länsstyrelser. Länen skiljer sig åt på många sätt som indirekt kan ha betydelse för de praktiska möjligheterna att främja kommunalt kulturmiljöarbete. Exempelvis varierar antalet kommuner i länet mellan en och 49.

Se vidare tabell 1.

Statliga insatser för att främja kommunalt kulturmiljöarbete

Tabell 1. Länen med uppgifter om invånarantal (2013) och antalet kommuner. Källa SCB.

| Län | Antal invånare (avrundat tusental) | Antal kommuner |
|----------------------|------------------------------------|----------------|
| Stockholms län | 2 163 | 26 |
| Uppsala län | 345 | 8 |
| Södermanlands län | 278 | 9 |
| Östergötlands län | 438 | 13 |
| Jönköpings län | 341 | 13 |
| Kronobergs län | 187 | 8 |
| Kalmar län | 234 | 12 |
| Gotlands län | 57 | 1 |
| Blekinge län | 153 | 5 |
| Skåne län | 1 274 | 33 |
| Hallands län | 307 | 6 |
| Västra Götalands län | 1 615 | 49 |
| Värmlands län | 274 | 13 |
| Örebro län | 285 | 12 |
| Västmanlands län | 259 | 10 |
| Dalarnas län | 277 | 15 |
| Gävleborgs län | 278 | 10 |
| Västernorrlands län | 242 | 7 |
| Jämtlands län | 126 | 8 |
| Västerbottens län | 261 | 15 |
| Norrbottens län | 249 | 14 |
| Summa | 9 645 | 290 |

1.6 Urval av myndigheter – nationella myndigheter m fl

Kartläggningen har omfattat följande 27 myndigheter⁵ o d:

- Boverket
- Forskningsrådet Formas
- Fortifikationsverket
- Förvarsmakten
- Havs- och vattenmyndigheten
- Lantmäteriet
- Miljömålsberedningen
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
- Naturhistoriska Riksmuseet
- Naturvårdsverket
- Sametinget
- Skogsstyrelsen
- Statens centrum för arkitektur och design
- Statens Energimyndighet
- Statens Fastighetsverk
- Statens Historiska Museer
- Statens Jordbruksverk
- Statistiska Centralbyrån
- Sveriges Geologiska Undersökning (SGU)
- Tillväxtverket
- Trafikverket
- Vattenmyndigheten i Bottenhavets vattendistrikt
- Vattenmyndigheten i Bottenvikens vattendistrikt
- Vattenmyndigheten i Norra Östersjöns vattendistrikt
- Vattenmyndigheten i Södra Östersjöns vattendistrikt
- Vattenmyndigheten i Västerhavets vattendistrikt
- Verket för innovationssystem (Vinnova)

⁵ I kartläggningen ingår inte Riksantikvarieämbetet.

Urvalet har skett med utgångspunkt från myndigheternas uppdrag (instruktion och regleringsbrev) samt uppgifter som framgår av myndigheternas kommunikation via hemsidor m m.

1.7 Informationsinsamling – länsstyrelser

För att samla in information från länsstyrelserna har följande aktiviteter genomförts:

- Workshop med företrädare⁶ för länsstyrelserna den 20 mars 2014. Syfte: Att diskutera kartläggningen, länsstyrelsernas uppdrag 68 i regleringsbrevet samt utformningen av Riksantikvarieämbetets anvisningar för redovisningen av uppdraget. Se även bilaga 1.
- Utskick av anvisningar (frågor att besvara) till länsstyrelserna den 15 april 2014. Se även bilaga 2.
- Mottagning av länsstyrelsernas skriftliga redovisningar, 28 september till 13 oktober 2014. (Svar inkom från samtliga länsstyrelser).
- Avslutande workshop med företrädare⁷ för länsstyrelserna den 13 november 2014. Syfte: Att fördjupa informationen som lämnats i de skriftliga redovisningarna. Se även bilaga 3.

Informationsinsamlingen från länsstyrelserna har samordnats med motsvarande aktivitet i en annan kartläggning, om länsstyrelsernas och övriga statliga myndigheters arbete med de statliga målen för kulturmiljöarbetet. Resultat av kartläggningen och en analys avseende länsstyrelserna återfinns i kap 3.

⁶ Länsstyrelserna representerades av Kulturmiljöforum, av personer inom ett nätverk för länsstyrelsernas kulturmiljöfunktioner.

⁷ Kulturmiljöforum samt från några län personer som representerar andra delar av länsstyrelsens verksamhet.

1.8 Informationsinsamling – övriga myndigheter

Ett e-brev med frågor för den 27 myndigheterna att besvara skickades den 9 maj 2014. Se bilaga 4. Svarstiden var angiven till senast den 28 maj. Skriftliga svar inkom från 17 myndigheter. I syfte att komplettera informationen gjordes därtill en telefonintervju med en representant för Sametinget under oktober. Därmed inhämtades information från totalt 18 myndigheter.

I syfte att fördjupa informationen med utgångspunkt från myndigheternas skriftliga svar gjordes under perioden september till november 2014 semistrukturerade intervjuer med tio av de 22 myndigheter som lämnat skriftlig information. Intervjuerna gjordes företrädesvis via bild- och/eller ljudlänk. Intervjuguiden framgår av bilaga 5. De myndigheter som valdes ut för intervju bedömdes vara särskilt intressanta och/eller informationsrika när det gäller möjligheterna att främja kommunalt kulturmiljöarbete. Urvalet av myndigheter att intervjuas har gjorts med utgångspunkt både från de skriftliga svaren och den kännedom om myndigheternas uppdrag och verksamhet som framkommit i samband med det ursprungliga urvalet. Personer vid följande myndigheter har intervjuats:

- Boverket
- Havs- och vattenmyndigheten
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
- Naturvårdsverket
- Skogsstyrelsen
- Statens Energimyndighet
- Statens Fastighetsverk
- Statens Jordbruksverk
- Sveriges Geologiska Undersökning (SGU)
- Trafikverket

Formas och Tillväxtverket har tillfrågats men har avstått från att intervjuas.

Informationsinsamlingen från myndigheterna har samordnats med motsvarande aktivitet i en annan kartläggning, om länsstyrelsernas och övriga statliga myndigheters arbete med de statliga målen för kulturmiljöarbetet. Resultat och analys avseende myndigheterna återfinns i kap 4.

1.9 Projektgrupp

Kartläggningen har utförts av Anders Hedlund och Krister Olsson (t o m 22 maj 2014), båda medarbetare vid Kulturmiljöavdelningen. Även Kristin Lindgren vid Kulturmiljöavdelningen har bidragit i arbetet då hon fungerat som projektledare för en parallellt genomförd kartläggning av länsstyrelser och andra statliga myndigheters arbete med de nationella målen för kulturmiljöarbetet.

1.10 Metod- och källkritik

Samordning med annan kartläggning kan ha påverkat resultatet

Kartläggningen av länsstyrelserna och myndigheternas arbete har skett samordnat med en kartläggning av hur målen för kulturmiljöarbetet införts. Praktiskt sett har detta inneburit att gemensamma anvisningar till länsstyrelserna, gemensamma förfrågningarna till myndigheterna och gemensamma intervjuer med utvalda myndigheter. Samordningen har gett fördelar så till vida att myndigheterna har haft tillfälle att brett reflektera över kulturmiljöfrågan i sin verksamhet. Detta kan ha påverkat den tillgängliga informationsmängden för den här kartläggningen positivt – men eventuellt också inneburit att mindre information kommit fram på grund av att frågor och anvisningar till länsstyrelser och myndigheter har fokuserat på fler än ett område.

Information från samtliga länsstyrelser ...

Kartläggningen av länsstyrelserna har varit omsorgsfull. Genom uppdraget i länsstyrelsens regleringsbrev finns incitament att lägga ner tid och möda på redovis-

ningen till Riksantikvarieämbetet. Uppdraget och utformningen av anvisningarna har diskuterats med representanter för samtliga länsstyrelser och svarstiden har varit tämligen lång. Efter länsstyrelsernas redovisning i oktober har dessutom en workshop kring resultatet av kartläggningen genomförts.

Bedömningen är att länsstyrelserna genomgående har lagt betydande resurser på redovisningen och att relevanta funktioner inom myndigheten har deltagit i beredningen. Även om informationen från länsstyrelserna är riklig så omfattar den också ett brett spektrum av länsstyrelsernas aktiviteter och verksamheter. Detta innebär att informationen inom vissa områden är starkt kondenserad och ger utrymme för tolkningar. Detta är också anledningen till att resultatredovisningen i kapitel 3 och 4 kryddats med citat för att minska risken för övertolkningar och för att läsaren ska ha möjligheter att bilda sig en egen uppfattning.

... men bortfall och knapphändig information från övriga myndigheter

När det gäller de 27 tillfrågade myndigheterna har svarstiden varit kort, ungefär tre veckor. Totalt 18 myndigheter har lämnat information om eventuellt arbete med att främja kommunalt kulturmiljöarbete, 70 procent. Några av de skriftliga svaren är tämligen kortfattade.

Inför förfrågan har inte varit möjligt att annat än undantagsvis identifiera lämpliga kontaktpersoner inom respektive myndighet. Den korta svarstiden och andra omständigheter kring möjligheten att bereda svaret till Riksantikvarieämbetet gör att vi kan anta att detta kan ha påverkat kartläggningen negativt. Några av myndigheterna är stora och komplexa varför det är tänkbart att vår förfrågan fått en bättre beredning om den också nått andra funktioner eller personer inom myndigheten. Urvalet av myndigheter har gjorts av Riksantikvarieämbetet. Bristande kännedom och förståelse för myndigheternas uppdrag kan innebära att myndigheter som verkligen främjar kommunalt kulturmiljöarbete inte omfattas av kartläggningen.

Avsikten var att fördjupa myndigheternas information genom intervjuer. Tolv myndigheter tillfrågades och intervjuer genomfördes med tio av dessa. Intervjuer med fler myndigheter hade eventuellt gett mer information.

2 Empiriska utgångspunkter: Kulturmiljö, kulturmiljöarbete och kommuner

I detta kapitel redovisas empiriska iakttagelser kring begrepp och företeelser som kulturmiljö, kulturmiljöarbete, kommuner, kommunal verksamhet m m som projektgruppen inför och under kartläggningen har tagit del av och sammanställt. Dessa iakttagelser och uppgifter används i kartläggningen på flera sätt:

- Som underlag för urval av vilka myndigheter som kartläggningen ska omfatta.
- Som underlag för utformning av skriftliga och muntliga (intervjuguide) frågor till myndigheterna.
- Som underlag för att utforma anvisningar till länsstyrelsernas redovisning.
- Som underlag för tolkning och analys av de uppgifter som myndigheterna och länsstyrelserna lämnat.

2.1 Kulturarv och kulturmiljö

Om begreppen kulturarv och kulturmiljö skriver Riksantikvarieämbetet så här på sin hemsida:

”Kulturarv avser såväl materiella som immateriella uttryck. Kulturarv omfattar traditioner, språk, konstnärliga verk, historiska lämningar, arkiv- och föremålssamlingar samt kulturmiljöer och kulturlandskap som överförs från generation till generation.

Vad som betraktas som kulturarv förändras med tiden och är ett uttryck för samhällets skiftande värderingar. Det är alltså inte statiskt utan något som ständigt förändras och omformuleras. Varje tid bildar sig en egen uppfattning om vad som är kulturarv och vad det betyder. När det skrivs i bestämd form – kulturarvet – innefattar det en mångfald av kulturarv.

*Överallt finns spåren av det förflutna i vår omgivning. Kulturmiljö avser den av människan påverkade fysiska miljön. Det kan gälla alltifrån enskilda objekt till stora landskapsavsnitt. Kulturmiljön är en del av kulturarvet.*⁸

Den statliga utredningen ”Kulturmiljöarbete i en ny tid” från 2012 ansluter sig till en syn på kulturmiljöbegreppet som regeringen mer än tio år tidigare framfört:

*”Kulturmiljön kan beskrivas som det samlade uttrycket för människans materiella och immateriella påverkan på den omgivande miljön. Kulturmiljöer är områden där det finns historiskt och geografiskt samband betingat av den mänskliga påverkan och prägling som utformat eller bidragit till att utforma platsen eller på annat sätt ge den en mening.”*⁹

Kulturmiljöns värden kan beskrivas på olika sätt. Riksantikvarieämbetet bedriver ett arbete för att tydliggöra processen kring kulturhistorisk värdering och urval¹⁰.

2.2 Kulturmiljöarbete

Uppfattningar om kulturmiljöarbete

Som framgår av Riksantikvarieämbetets information (se avsnitt 2.1 ovan) är kulturarv och kulturmiljö inget statiskt. Därmed sker det också fortlöpande förändringar i fråga om vad som ska räknas till kulturmiljöarbete. Svenska Kommunförbundet beskriver förändringen som en förskjutning ”*Från kulturminnesvård och kulturmiljövård till kulturmiljöarbete*” och att arbetet har vidgats både i sak och till innehåll¹¹.

Den tidigare citerade utredningen ”Kulturmiljöarbete i en ny tid” anger följande när det gäller begreppet kulturmiljöarbete:

⁸ www.raa.se/kulturarvet/.

⁹ *Kulturmiljöarbete i en ny tid*. SOU 2012:37, s 76. Utredningen hänvisar till regeringens proposition *Kulturarv – kulturmiljöer och kulturföremål*. Prop 1998/99:114.

¹⁰ Ett förslag till plattform har tagits fram under 2014: *Kulturhistorisk värdering och urval. Plattform för arbete med att definiera, värdera, prioritera och utveckla kulturarvet*. Riksantikvarieämbetet 2014-03-11.

¹¹ *Kontinuitet och förnyelse. Kulturmiljöarbetet i kommunerna*. Svenska kommunförbundet 1999, s 17f.

”Kulturmiljöarbete eller kulturmiljöverksamhet är den verksamhet som bedrivs för att främja kulturmiljöns värden. Det innefattar således såväl vård och levandegörande som nyttjande, d v s sådana aktiviteter som syftar till att kulturmiljövärdena tas till vara och integreras i samhällsutvecklingen.”¹²

Nationella mål för kulturmiljöarbete

Under 2013 har Riksdagen beslutat om mål för det statliga kulturmiljöarbetet¹³.

Dessa mål innebär att kulturmiljöarbetet ska främja följande:

- 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.
- En helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen.

Målen gäller det statliga kulturmiljöarbetet, men avsikten är att målen även ska kunna inspirera och vägleda politiken i kommuner och landsting.¹⁴

Syftet med målen – syftet med översynen av tidigare mål – är att *”... skapa goda grundförutsättningar för ett offensivt kulturmiljöarbete som aktivt bidrar till ökad livskvalitet och att humanistiska perspektiv ges utrymme att påverka samhällsutvecklingen”*.¹⁵

¹² Kulturmiljöarbete i en ny tid. SOU 2012;37, s 76. Utredningen hänvisar till regeringens proposition Kulturarv – kulturmiljöer och kulturföremål. Prop 1998/99:114.

¹³ Kulturmiljöns mångfald. Prop 2012/13:96, s 35f.

¹⁴ Kulturmiljöns mångfald. Prop 2012/13:96, s 1.

¹⁵ Översyn av lagstiftning och nationella mål på kulturmiljöområdet. Kommittédirektiv. Dir 2011:17.

Synen på kulturmiljöarbete i denna studie

Med hänvisning till vad som framgår ovan och i avsnitt 2.1 om kulturmiljöbegreppet har en bred syn på kulturmiljöarbete valts som utgångspunkt. Kulturmiljöarbete kan innefatta verksamheter och aktiviteter som är av betydelse för möjligheten att bevara, använda och utveckla kulturmiljön – alldeles oavsett om dessa verksamheter rubriceras som kulturmiljöarbete, kulturmiljövård eller inte. Detta kan exempelvis vara aktiviteter som bidrar till:

- Att integrera humanistiska och historiska perspektiv i strävanden mot en hållbar utveckling
- Att uppmärksamma kulturmiljöns betydelse för att skapa goda livsmiljöer
- Att säkra människors tillgång till kulturarvet och kulturmiljön
- Att stimulera människors medskapande i användning och utveckling av kulturmiljön
- Att göra kulturmiljön användbar och meningsfull
- Lärande och metodutveckling inom ovanstående

I genomförandet av kartläggningen har den breda synen på kulturmiljö och kulturmiljöarbete framförallt påverkat urvalet av statliga myndigheter som studerats. I analysen av insamlade uppgifter från länsstyrelser och övriga myndigheter har det breda perspektivet utgjort en utgångspunkt. Länsstyrelserna och myndigheterna har dock själva bedömt vilka verksamheter i kommunerna som berör kulturmiljö och vad som är att betrakta som kulturmiljöarbete.

2.3 Kunskapsunderlag och kulturmiljöprogram

Frågan om att främja framtagande av kunskapsunderlag har lyfts fram i regeringsuppdragen till Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna. I denna studie har kunskapsunderlag (kunskaps- och planeringsunderlag) betraktats antingen som information som tas fram för att tydliggöra kulturmiljöns egenskaper och kulturhistoriska värden, men där värdering och urval inte har vägts mot andra intressen

och värden eller som information som inkluderar ställningstaganden och resultat av undersökningar för att möjliggöra avvägningar mellan olika intressen (mellan kulturmiljö och andra intressen).

Lagregler och andra bestämmelser som berör kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter hanterar inte begreppen på ett entydigt sätt vilket eventuellt kan ha betydelse för kartläggningen.¹⁶

Kunskaps- och planeringsunderlag i denna kartläggning kan avse riksintressen. Riksintressesystemets konstruktion är ifrågasatt och regeringen har tillsatt en utredning¹⁷ med uppgift att föreslå förbättringar. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) menar att ”... vi nått den punkt så systemet med riksintressen har slutat att fungera”¹⁸.

När det gäller planeringsunderlag säger SKL att det är ett ”... stort problem att planeringsunderlagen ofta saknar relevans” och fortsätter ”Vad ska vi med den här informationen till? Den frågan får kommunala samhällsplanerare ställa sig alltför ofta.”¹⁹

Riksantikvarieämbetet har bedömt att länsstyrelserna med stöd av den s k bidragsförordningen kan ge bidrag till kommunala så kallade kulturmiljöprogram. Med tanke på hur bestämmelsen i förordningen har utformats²⁰ betraktas sådana program som erhåller bidrag som kunskapsunderlag även om programmen också kan ha funktion som åtgärds- eller handlingsprogram²¹.

¹⁶ Här avses främst miljöbalken (1998:808), plan- och bygglagen (2010:900) samt förordningen om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer (2010:1121).

¹⁷ <http://www.regeringen.se/sb/d/18548/a/236504>.

¹⁸ *Hantering av riksintressen*. SKL granskar. Sveriges kommuner och landsting 2011, s 2.

¹⁹ *Ibid*, s 7.

²⁰ Förordningen om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer (2010:1121) § 9 där det anges att bidrag kan ges till ”... generella eller riktade regionala och kommunala kunskapsunderlag som syftar till att ta till vara kulturhistoriska värden i samhällsplaneringen”.

²¹ Se även skriften: *Att upprätta program för kulturminnesvård*. Riksantikvarieämbetet. Underrättelser från Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museer 1983:2. Liber förlag 1983.

2.4 Kommuner, kommunal verksamhet och kulturmiljöarbete

Kommuner, kommunalförbund och kommunförbund

Sverige har 290 kommuner. Omfattning och inriktning av kommunal verksamhet skiljer sig åt mellan olika kommuner. Det beror på ekonomiska, demografiska och geografiska faktorer, men sannolikt också på den enskilda kommunens prioriteringar. Även när det gäller kommunens sätt att organisera sin verksamhet finns skillnader. Det är exempelvis inte alltid självklart om kommunal verksamhet ska bedrivas i egen regi, genom ett kommunalt bolag eller upphandlas externt.

Verksamhet kan också bedrivas i mellankommunal samverkan, till exempel genom så kallade kommunalförbund. Ett viktigt exempel är de regionförbund som finns i de flesta län. Regionförbunden är samverkansorgan för länets kommuner och landstinget. Samverkan kan tänkbart gälla kulturmiljö eller anknutna frågor²².

Kommunförbund är ideella föreningar, intresseorganisationer, med kommuner som medlemmar. Förutom Sveriges Kommuner och Landsting finns regionala kommunförbund i åtminstone en handfull av länen. Även kommunförbund kan ägna sig åt kulturmiljöfrågor, exempelvis konferenser eller utbildningar²³.

Fem exempel på kommunala verksamheter med koppling till kulturmiljö

Inför denna kartläggning har projektgruppen identifierat²⁴ några områden inom kommunal förvaltning där frågor om kulturmiljö kan antas ha särskild relevans:

- Fysisk planering och bygglovprövning enligt plan- och bygglagen (PBL)
- Fastighetsförvaltning
- Kulturverksamhet, antikvarisk verksamhet och museiverksamhet
- Naturvård och friluftsliv
- Destinationsutveckling, turism och platsmarknadsföring

²² Se till exempel www.vgregion.se.

²³ Se till exempel www.kfsk.se.

²⁴ Flera underlag har använts för denna identifikation, bland annat skriften *Kontinuitet och förnyelse. Kulturmiljöarbetet i kommunerna*. Svenska kommunförbundet 1999.

Kulturmiljö är ett av de allmänna intressen som kommunen ska omsättas i sin planering och planläggning av mark- och vattenområden samt den fysiska miljön i övrigt genom översiktsplaner (ÖP/FÖP/TÖP), detaljplaner (DP) samt prövningen av bygglov. Statens huvudsakliga uppgifter är att genom länsstyrelsen bedriva uppsikt, kontroll, vägledning, kunskapsförsörjning samt att ta till vara statliga intressen. Central myndighet inom området är Boverket.²⁵

Kommunerna ägnar sig i varierande utsträckning åt att förvärva, försälja, förvalta och utveckla mark och byggnader. Kommunerna främjar bostadsförsörjningen genom sk allmännyttiga bostadsföretag samt genom strategiska förvärv och försäljningar av markområden. Motsvarande gäller försörjningen av industri- och verksamhetslokaler. Statlig styrning gäller främst bostadsförsörjningen – en uppgift för länsstyrelsen och för Boverket.

Kommuner bedriver i varierande utsträckning kultur-, biblioteks-, arkiv- och museiverksamhet, i vissa fall med kopplingar till den fysiska kulturmiljön. Kommunantikvarier och byggnadsantikvarisk kompetens finns i somliga kommuner som stöd till planläggning och bygglovhantering men kanske också för rådgivning o d till fastighetsägare. Statliga insatser kan gälla ekonomiska bidrag²⁶ till arbetslivsmuseer (som i vissa fall kan vara kommunala) och i vissa fall bidrag till kulturmiljöunderlag (se även avsnitt 2.3).

Exempel på kommuner som bedriver naturvård i områden med kulturmiljövärden är inte ovanliga. Inrättande av kommunala naturreservat kan därför förväntas ha kulturmotiv och kanske också skötselplaner som avspeglar kulturmiljöarbete. När det gäller statens roll kan kommunen vara mottagare av länsstyrelsens bidrag till naturvårds- och vattenvårdsåtgärder. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten är exempel på statliga myndigheter inom området.

²⁵ Se bland annat www.boverket.se och Boverkets skrift "Statliga intressen och hållbar utveckling" (Boverket 2009).

²⁶ Bidraget fördelas av Riksantikvarieämbetet. År 2014 uppgick bidraget totalt till ca 6 Msek.

Många kommuner arbetar med utveckling av strukturer och resurser för att locka evenemang, besökare, inflyttare och företag. Detta kan bygga på kulturmiljö som resurs för utvecklingsarbetet. Statligt stöd vara aktuellt: strukturfondsmedel och medel för landsbygdsutveckling kan fördelas till destinationsarbete. Förutom regioner och länsstyrelser är Tillväxtverket en aktör på området.

De fem områden som beskrivs ovan är exempel på områden med potential för kulturmiljöarbete, tillika områden där staten har en mer eller mindre uttalad roll. Fler exempel finns. Kommunerna har till exempel av hävd ett stort ansvar för namngivning av stadsdelar, kvarter, allmänna platser, gator och vägar – förutom av kommunens egna byggnader och anläggningar²⁷.

Kommunerna och miljö kvalitetsmålen

Flera av de 16 nationella miljö kvalitetsmålen omfattar kulturmiljö, i själva målformuleringen och/eller genom de preciseringar som hör till målen. Miljö kvalitetsmålen är därmed relevanta för kulturmiljöarbete, men målen gäller inte för kommunerna. Det hindrar inte att många kommuner har valt att ställa sig bakom målen eller till och med antagit lokala mål med utgångspunkt i de nationella målen²⁸.

Kommunernas intresseorganisation, Sveriges kommuner och landsting (SKL), ser målen som en ”inbjudan från nationell nivå” och anger att översiktsplanen sannolikt är det viktigaste instrumentet för att arbeta med målen²⁹.

Länsstyrelsernas nätverk för regional utveckling och samverka i miljömålssystemet (RUS) ser sig som en länk mellan centralt, regionalt (dvs bland annat statligt) och lokalt (dvs bland annat kommunalt) miljömålsarbete. Under 2013 startade RUS det så kallade kommunstödsprojektet³⁰. I den skrift som RUS tagit fram beskrivs

²⁷ Se bland annat *Kontinuitet och förnyelse. Kulturmiljöarbetet i kommunerna*. Svenska kommunförbundet 1999.

²⁸ www.skl.se/samhallsplaneringinfrastruktur/miljohalsa/miljomal.3277.html.

²⁹ Ibid.

³⁰ <http://projektwebbar.lansstyrelsen.se/RUS>

kommunens möjligheter att inom kulturmiljöområdet arbeta med miljömålen enbart utifrån rollen som planmyndighet³¹.

Kommunerna och kulturmiljön – Boverkets miljömålsuppföljning

Boverket har presenterat en rapport om uppföljning av kommunalt arbete av relevans för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö³². Rapporten fokuserar på kommunernas roll som ansvariga för fysisk planering och tar bland annat upp planeringsunderlag för kulturmiljö, kommunala kulturmiljöprogram och tillgången till antikvarisk kompetens. Resultaten i rapporten bygger till stor del på kommunernas enkätsvar (den så kallade miljömålsenkäten).

Boverket anser att program och strategier för att ta tillvara och utveckla kulturhistoriska värden är viktiga för att föra in kulturvärdena i den fysiska planeringen. Vidare menar man att program och strategier bör vara kommunövergripande, aktuella och antagna av fullmäktige. Under åren 2006–2013 har andelen kommuner som anger att de har tillgång till kulturmiljöprogram eller motsvarande legat på ca 40 procent. Andelen kommuner som har tillgång till aktuella dokument för kulturmiljö har varierat mellan 23 och 31 procent.³³

Enligt Boverkets rapport saknar många kommuner saknar tillgång till antikvarisk kompetens. Under åren 2006–2013 gällde detta över 60 procent av kommunerna³⁴. Av de kommuner som 2013 svarade att de hade antikvarisk kompetens var det 26 procent som hade egen kompetens, åtta procent som hade kompetens genom avtal och fyra procent som hade bådadera.

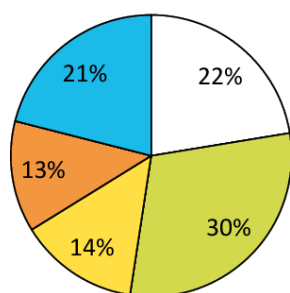
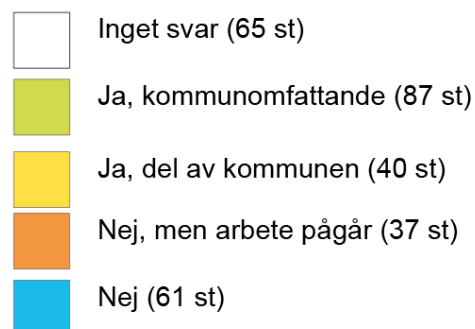
³¹ *Guide till Lokalt arbete med miljömål*. Rapport 2014:54. Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2014, sid 74ff.

³² *God bebyggd miljö i kommunerna. En studie av miljömålsenkäten 2006-2013*. Rapport 2014:25. Boverket 2014.

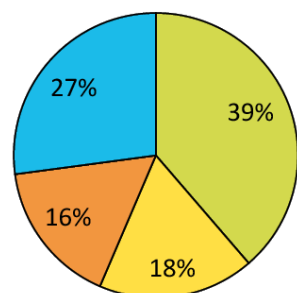
³³ *Ibid*, s 35f.

³⁴ *God bebyggd miljö i kommunerna. En studie av miljömålsenkäten 2006-2013*. Rapport 2014:25. Boverket 2014, s 36. Observera att definitionen av tillgång till antikvarisk kompetens här avser att en person med relevant utbildning har arbetsuppgiften att ta tillvara kulturmiljövärdena genom att ta fram underlag till och delta i den fysiska planeringen.

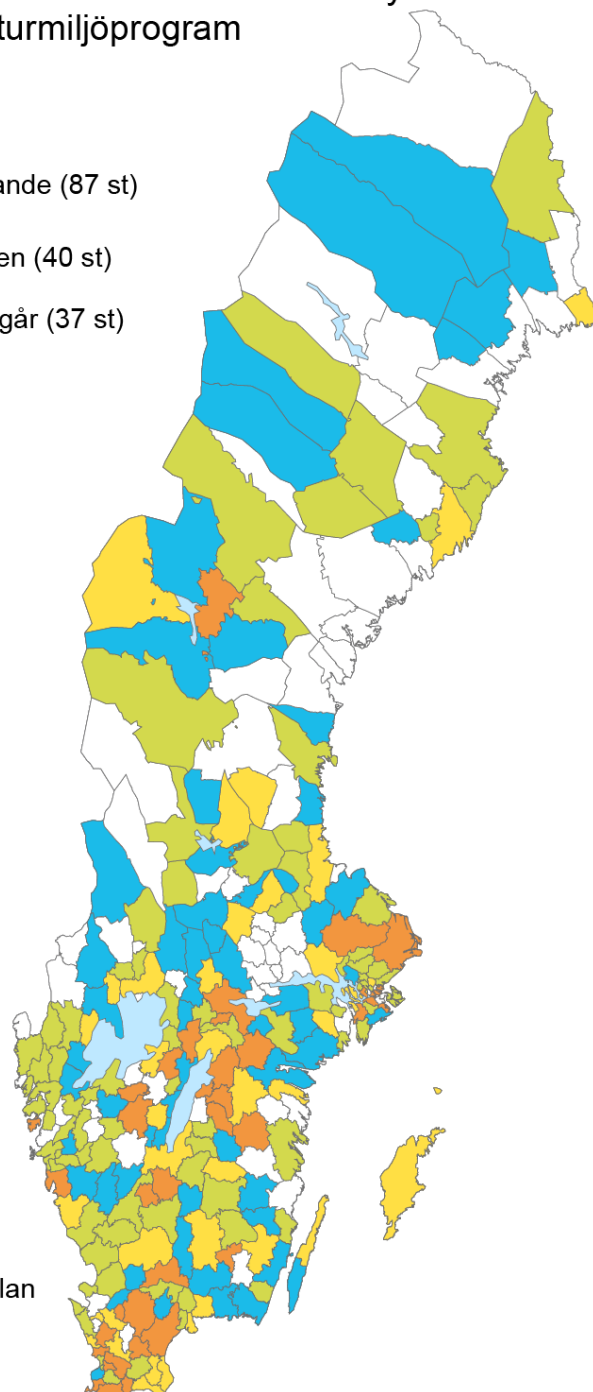
Kommuner som har aktuella dokument som fyller funktionen av ett kulturmiljöprogram (Fråga 2.1 MME 2013)



Procentuell fördelning mellan kommunerna



Procentuell fördelning mellan kommunerna som svarat



Figur 1. Kommuner som 2013 har aktuella dokument som fyller funktionen av kulturmiljöprogram. Figuren är hämtad från Boverkets rapport God bebyggd miljö i kommunerna (s 38).

Kommunerna och kulturarvet – en undersökning gjord av Sveriges Radio

Som tidigare nämnts av begreppet kulturarv såväl materiella som immateriella uttryck och kulturmiljön är alltså en del av kulturarvet. För att ta reda på hur kommunerna ser på sitt ansvar när det gäller kulturarvet har Sveriges Radios kulturredaktion sommaren 2014 skickat ut en enkät till Sveriges 290 kommuner. Så många som 239 av kommunerna eller 82 procent har svarat på enkäten. Frågorna i enkäten handlar alltså om kulturarv, inte bara om kulturmiljö. Resultat av svar på fem frågor redovisas på Sveriges radios hemsida.³⁵

- En av frågorna handlar om vilka förvaltningar som arbetar med kulturarvsfrågor. Här svarade 214 kommuner och i drygt 80 procent av svaren nämns kultur[förvaltningen]. I fler än 75 procent av svaren nämns plan- och bygg[förvaltningen]. Andra förvaltningar som nämns är bland annat skola, vård, gata, näringsliv. Ingen av dessa förvaltningar nämns i fler än 25 procent av svaren.
- På frågan om kommunen har personer med kulturarvskompetens anställda svarar drygt 60 procent ja. Frågan besvarades av 213 kommuner.
- En av frågorna handlar om det finns en stads- eller kommunantikvarie i kommunen. Här svarar ca 28 procent av 221 kommuner ja på frågan (fler än 70 procent svarade alltså nej).
- En annan fråga handlar om det råder politisk samsyn kring kulturarvsfrågorna i kommunen. Här svarade 190 av de 239 kommunerna och ca 80 procent anser att det finns en sådan samsyn.
- Den femte frågan handlar om kommunen betalar för vård och underhåll av kulturhistoriskt intressanta byggnader eller miljöer. Av de 217 kommuner som svarade på frågan anger ca 80 procent att så är fallet.

³⁵ <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=478&artikel=5942668>.

2.5 Statlig styrning av självständiga kommuner

Den kommunala självstyrelsen är inskriven i grundlagen. Där bestäms att kommunerna ska styras av lokalt valda församlingar och att kommunerna har rätt att ta ut skatt av sina invånare. Detta betyder inte att den statliga styrningen är frånvarande.

Den kommunala kompetensen

Kommunallagen ger kommunerna en allmän ”kompetens”. Med stöd av denna kompetens kan kommunerna bedriva verksamheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens territorium eller dess medborgare³⁶. Det är med stöd av denna allmänna kompetens som kommunerna kan ägna sig åt sådant kulturmiljöarbete som inte är kopplat till special- och sektorlagar. Detta kan exempelvis röra förvaltning av kulturbyggnader, museiverksamhet eller skötsel av egna eller andras kulturlandskap.

När det gäller den statliga styrningen av kommunens allmänna verksamheter kan det handla om att staten styr kommunen som man styr vilken annan vilken annan till exempel fastighets- eller markägare som helst. Samma regler och ramverk gäller för alla. Det kan också handla om att staten vill rikta sina (informativa) styrmedel just mot kommunerna.

Speciallagar styr kommunerna

Kommunernas uppgifter styrs också genom special- och sektorlagar som plan- och bygglagen, socialtjänstlagen och VA-lagen. Lagregler kompletteras ofta genom förordningar, föreskrifter och allmänna råd. Lagreglering betyder inte nödvändigtvis att staten styr kommunens verksamheter på dessa områden i detalj. Kommunerna kan ha stor frihet att utforma verksamheten inom ramarna för bestämmelserna.

³⁶ Det är inte självklart vilka verksamheter som ryms inom den kommunala kompetensen och det hävdas ibland att många (eller de flesta) kommuner bedriver verksamhet som inte är kompetensrelig.

Inte sällan är det också så att staten anser att finansiella och informativa styrmedel är viktiga, även inom lagreglerade verksamheter. Inom PBL-området har staten exempelvis under de senaste åren styrt kommunerna genom ekonomiska bidrag, kompetenssatsningar och information.

Styrning i samverkan

Styrning av verksamheter på lokal och regional nivå har alltmer kommit att kännetecknas av ett samspel mellan många olika aktörer och intressen. Flernivåstyrning är ett begrepp som används för de governancemodeller som eftersträvas. När det gäller verksamheter av tänkbar relevans för kommunalt kulturmiljöarbete samspelar agerandet från centrala myndigheter, regioner och andra regionala aktörer med kommunerna.

Ett exempel är den så kallade kultursamverkansmodellen som sedan 2011 används för att skapa ett ökat utrymme för regionala prioriteringar och variationer.

Modellen innebär att landstingen/regionerna, i samverkan med bland annat länets kommuner, ta fram en regional kulturplan som utgör underlag för statens bidragsgivning. Kulturrådet beslutar sedan om nivån på bidragen till respektive region medan landstinget/regionen fördelar bidragen till olika verksamheter – vilket kan innefatta kulturmiljöanknutet arbete.

Styra och främja

I kartläggningen används begreppet främja. Länsstyrelserna och myndigheterna har självständigt kunnat förhålla sig till innebörden i begreppet.

I analysen används främjandebegreppet som ett samlat uttryck för statliga myndigheters styrning av kommunal verksamhet. Denna styrning innefattar användning av såväl regulativa och ekonomiska styrmedel som informativa styrmedel och flernivåstyrning/styrning i samverkan.

3 Resultat och analys: Länsstyrelserna

Sammanfattande resultat av kartläggningen av länsstyrelsernas arbete:

- Länsstyrelserna nämner många olika kommunala verksamheter som berör eller är viktiga för kulturmiljö och för kommunernas kulturmiljöarbete.
- Länsstyrelsernas arbete kring tillämpningen av plan- och bygglagen framstår som en viktig ingång till kommunerna och deras kulturmiljöarbete.
- Att stödja framtagandet av kunskapsunderlag, bland annat i form av kommunala kulturmiljöprogram framhålls som en viktig uppgift för länsstyrelserna.
- Länsstyrelsernas arbete med översyn av riksintressen för kulturmiljövård erbjuder ofta en kontaktyta med kommunerna.
- Möjligheten att använda KMV-anslaget för att stödja det kommunala kulturmiljöarbetet anser länsstyrelserna vara viktig.
- Länsstyrelserna har höga ambitioner när det gäller att utveckla främjandearbete men kan ha svårt att hitta resurser och former för detta.

Resultaten och analysen av kartläggningen beskrivs närmare i avsnitt 3.1-3.6 nedan.

I detta kapitel redovisas och analyseras resultatet av kartläggningen av länsstyrelsens genomförda och planerade arbete med att främja kommunalt kulturmiljöarbete. Underlaget utgörs av länsstyrelsernas skriftliga redovisningar samt vad som framkommit vid den workshop som genomfördes med representanter för länsstyrelserna i november 2014.

Länsstyrelsens skriftliga redovisningar är i vissa avseende kortfattade. Särskilt när det gäller aspekter som målgrupper, styrmedel och förväntade effekter är informationen knapphändig. Tillsammans med en variation i språkbruk och begreppsanvändning har detta inneburit att en tolkning varit nödvändig för att kunna sammanställa och presentera resultat från olika länsstyrelser på ett jämförbart sätt.

I förekommande fall har skriftliga källor, webbplatser o d använts för att tolka eller verifiera uppgifter i redovisningarna.

Grundläggande information kring saker som exempelvis kommuner, kommunal verksamhet och organisation, länsstyrelsernas roller, uppdrag och organisation och

lagreglers utformning och innebörd är till stor del underförstådd i länsstyrelsernas redovisningar. Undantagsvis har det i detta kapitel setts som ändamålsenligt att förklara förhållanden som är centrala för att innebörden i citat och uppgifter som länsstyrelserna lämnat ska vara begriplig för läsaren.

3.1 Många kommunala verksamheter berör kulturmiljön

Den samlade bilden från länsstyrelsernas redovisningar är det är många olika kommunala verksamheter som man ser som särskilt viktiga med tanke på kulturmiljö och kulturmiljöarbete. Några av länsstyrelserna har dock endast angett ett fåtal verksamheter.

Länsstyrelserna har ombetts ange vilka kommunala lagreglerade eller frivilliga verksamheter man anser vara särskilt viktiga med tanke på kommunernas kulturmiljöarbete. Ingen viktning eller rangordning har efterfrågats. Samtliga länsstyrelser har besvarat frågeställningen.

Utifrån länsstyrelsernas redovisningar skulle en bruttolista av särskilt viktiga kommunala verksamheter kunna se ut så här:

- Planverksamhet (inkl ev arbete med riksintressen) och bygglovhantering (samtliga 21 länsstyrelser nämner detta och/eller verksamheter som uppenbart hör dit)
- Miljötillsyn (fyra länsstyrelser)
- Turism och besöksnäring, destinationsutveckling (nio länsstyrelser)
- VA, energi, bredband och/eller annan kommunalteknik (fem länsstyrelser)
- Exploateringsverksamhet, förvaltning av fastigheter, gator och parker m m (nio länsstyrelser)
- Miljöplanering, klimatanpassning och/eller miljömålsarbete (nio länsstyrelser)

forts

- Skola och utbildning (tre länsstyrelser)
- Integrations- och jämställdhetsarbete, tillgänglighetsarbete (fem länsstyrelser)
- Näringslivsutveckling, samverkan med lokalt näringsliv (fyra länsstyrelser)
- Regional utveckling (två länsstyrelser)
- Kultur-, fritids- och biblioteksverksamhet (sju länsstyrelser)
- Natur- och landskapsvård, fornvård (fem länsstyrelser)
- Kommunala museer, kulturvårdande stiftelser o d där kommunen ingår (fyra länsstyrelser)
- Samverkan med lokala föreningar och enskilda, fördelning av bygdemedel (fem länsstyrelser)
- Information, till exempel via webbplatser (fyra länsstyrelser)
- Räddningstjänst (en länsstyrelse)

Sammanställningen är en tolkning av länsstyrelsernas kortfattade redovisningar. Den bör därför inte läggas till grund för ytterligare kvantifiering.

Samtliga länsstyrelserna uppehåller sig kring verksamheter som utförs av kommunerna, inte av kommunerna i form av regionförbunden. I fallet Gotland har emellertid länets enda kommun det regionala utvecklingsansvaret och kommunen har också bytt namn till Region Gotland³⁷. Länsstyrelsen i Gotlands län är också en av de två länsstyrelser som nämnt regional utveckling som för kommunens kulturmiljöarbete särskilt viktig verksamhet.

Några av länsstyrelserna har nämnt kommunala förvaltningar och nämnder, snarare än preciserat vilka verksamheter som åsyftas. Detta har i denna resultatredovisning tolkats in i sammanställningen ovan. Ett exempel är Länsstyrelsen i Gotlands län som skrev så här:

³⁷ www.gotland.se.

”Kommunala verksamheter (förvaltningar) som är viktiga med tanke på kulturmiljöarbetet:

- *Samhällsbyggnadsförvaltningen (bygglovshandläggning, planprocesser, miljö, GIS, information, kommunantikvarie och världsarvsfrågor),*
- *Teknikförvaltningen (tillstånd för VA och fiberdragningar, frågor som rör hamnar, parker och gatumark och fastighetsförvaltning),*
- *Kultur- och fritidsförvaltningen (kultur och utövande konstarter, bibliotek och barn- och ungdomskultur),*
- *Regional utveckling, och*
- *Ledningskontoret.”*

Det är också så att det finns kopplingar mellan de verksamheter som anges i sammanställningen ovan. Några länsstyrelser har explicit nämnt exploateringsverksamhet som en för kulturmiljö och kulturmiljöarbete viktig kommunal verksamhet. Detta hindrar inte att andra länsstyrelser kan ha betraktat exploateringsverksamheten som en del av planverksamheten eller en del av fastighetsförvaltningen. På motsvarande sätt finns kopplingar mellan andra verksamheter, och därmed visst utrymme för andra tolkningar.³⁸

Ett annat exempel som ger utrymme för tolkning gäller Länsstyrelsen i Örebro län som i sin redovisning nämner *”intern samverkan i kommunerna ... för att utveckla bruket av kulturmiljöer ...”* som en för kulturmiljöarbete viktig verksamhet. Denna verksamhet återfinns inte i sammanställningen ovan.

Det går att spekulera om länsstyrelsernas bedömning av för kulturmiljö och kulturmiljöarbete viktiga verksamheter har påverkats av länsstyrelsens uppfattning om vilka verksamheter man påverka. Länsstyrelsen i Värmlands län gör i sin redovisning en tydlig koppling mellan viktiga kommunala verksamheter och sina egna planer för att främja kommunernas kulturmiljöarbete. Länsstyrelserna i Jämtlands

³⁸ Det ska dock sägas att den principiella tolkningen av för kulturmiljöarbetet viktiga verksamheter har återkopplats till länsstyrelserna vid workshopen i november 2014.

respektive Kronobergs län gör i sina redovisningar kopplingar mellan sina egna kontakter med kommunerna och vilka verksamheter i kommunerna som är viktiga för kulturmiljöarbete. Det är tänkbart att andra länsstyrelser har gjort på motsvarande sätt även om det inte är uttalat i redovisningarna.

Sammantaget har länsstyrelserna identifierat en lång rad olika kommunala verksamheter som viktiga med tanke på kulturmiljö och kulturmiljöarbete. Det rör sig både om speciallagsreglerade och frivilliga verksamheter. Dock rör det sig om sådana frivilliga verksamheter som kan förväntas återfinnas i många kommuner och som på det sättet är representativa för kommunal verksamhet. Kommunens roll när det gäller ortnamn – namngivning av stadsdelar, gator, vägar och anläggningar – nämns inte explicit inte av någon av länsstyrelserna. Detta är annars en verksamhet som skulle kunna betraktas som relevant med tanke på kulturmiljö³⁹.

Det finns en stor variation mellan hur många och vilka verksamheter som nämns i länsstyrelsernas redovisningar. Det går inte att dra några säkra slutsatser om vad detta beror på. Frågan kan som tidigare nämnts ha tolkats olika av olika länsstyrelser. Länen och kommunerna är dessutom olika på sätt som gör att bedömningarna kan skilja sig från län till län.

3.2 Plan- och bygglagen ger länsstyrelserna en viktig ingång till kommunerna

Länsstyrelsernas arbete kring tillämpningen av plan- och bygglagen framstår som en ingång till kommunerna och deras kulturmiljöarbete. Länsstyrelserna tar upp såväl internt myndighetsarbete som utåtriktade aktiviteter när man redovisar arbetet med att främja kommunernas kulturmiljöarbete inom detta område.

Den samlade bilden från redovisningarna till Riksantikvarieämbetet är att länsstyrelserna anser att kommunernas arbete med översiktsplanering,

³⁹ Se bland annat Svenska Kommunförbundets skrift från 1999 "Kontinuitet och förnyelse. Kulturmiljöarbetet i kommunerna". Tänkbart kan länsstyrelserna ha ansett att den verksamheten ingår i exempelvis plan- och bygglovsverksamhet.

detaljplanläggning och bygglovprövning i enlighet plan- och bygglagen (PBL) är viktig för kulturmiljö och kulturmiljöarbete. Samtliga 21 länsstyrelser tar upp plan- och bygglovverksamheten i sina svar. *”Framförallt är det i planarbetet och bygglovsprövningen genom PBL som kulturmiljöfrågorna kommer in”* skriver Länsstyrelsen i Dalarnas län.

En annan röst kommer från Länsstyrelsen i Södermanlands län som skriver *”Kommunernas arbete med PBL ... är mycket viktigt eftersom den stora volymen av byggnader och kulturvärden knutna till dessa sker inom ramen för bygglov-givning och planarbete:”*.

Länsstyrelsen i Jönköpings län kopplar tydligt kommunernas plan- och bygglov-verksamhet till hållbar utveckling när man skriver *”... är en adekvat hantering av kulturmiljöns värden i översiktsplan, detaljplan och lov/tillståndsgivning avgörande för en hållbar utveckling ...”*.

Genomfört och planerat arbete inom PBL-området

Hur arbetar då länsstyrelserna med främja kulturmiljöarbete i samband med kommunernas plan- och bygglovhantering? Av redovisningarna framgår att länsstyrelserna anser att länsstyrelsens ärendeanknutna myndighetsutövning, interna arbetssätt (och organisation) är relevant såväl som aktiviteter som direkt riktar sig till kommunerna, till exempel utbildningar eller seminarier.

Sju av länsstyrelserna lyfter fram att kulturmiljöfunktionen deltar i det interna arbetet med plansamråd och/eller granskning kommunala planer enligt PBL. Några av länsstyrelserna berättar också hur detta arbete⁴⁰ organiseras. *”Kulturmiljö-funktionen är intern remissinstans för samtliga planer enligt PBL samt deltar aktivt i beredningsgrupper för dessa planer”* skriver Länsstyrelsen i Värmlands län.

⁴⁰ Länsstyrelsen har flera roller visavi kommunen som plan- och bygglovmyndighet. Detta förefaller vara underförstått i länsstyrelsernas redovisningar som istället uppehåller sig kring hur länsstyrelsen arbetar, behov och brister, etc.

”Tjänstemän vid kulturmiljöenheten har regelbundet medverkat vid Samhällsbyggnadsenhetens planberedningar” skriver Länsstyrelsen i Jönköpings län och fortsätter ”Yttranden med rådgivning till länets kommuner görs i detaljplaneskedet och vid framtagande av översiktsplaner. Yttrandena av samhällsbyggnadsenheten som efter att ha rådgjort med kulturmiljöenheten även inkluderar kulturmiljöaspekterna.”

Uppgifterna från de sju länsstyrelserna indikerar att agerandet inom formella samråd och i samband med granskningsyttranden betraktas som sätt att främja kulturmiljöarbete inom ramen för kommunernas tillämpning av plan- och bygglagen. Länsstyrelsen i Skåne län nämner i sin redovisning att deras erfarenhet är *”... att det i den muntliga stat- och kommundialogen inom planprocesserna finns möjligheter till kunskapsförmedling och främjande av kommunernas kulturmiljöarbete.”* Länsstyrelsen har också en byggnadsantikvarie knuten till enheten för samhällsplanering *”... i syfte att förbättra dialogen med kommunerna om kulturmiljöfrågor.”*

Ett par av länsstyrelserna argumenterar särskilt kring översiktsplanens betydelse. Länsstyrelsen i Skåne län framför att man *”... verkar aktivt för att lyfta översiktsplanen som strategiskt dokument ...”* och att inom för ramen för detta *”... har kulturmiljöfrågorna fått ett tydligare fokus där länsstyrelsen poängterar vikten av att tydliga och underbyggda ställningstagande görs ...”*. Av Länsstyrelsen i Västebottens län och deras redovisning framgår att man ser översiktsplanen som *”utgångspunkten för kommunens kulturmiljöarbete”*.

Länsstyrelsen i Jönköpings län nämner i sin redovisning att kulturmiljöfrågan behandlas i den handledning ”En aktuell översiktsplan” som man har tagit fram. Länsstyrelserna i Dalarna, Södermanland, Västernorrland och Västmanland anger att man gett kommunerna information om kulturmiljö i de så kallade sammanfattande redogörelser⁴¹ som länsstyrelserna har tagit fram.

⁴¹ Redogörelser av länsstyrelsens synpunkter rörande statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet. Se vidare plan- och bygglagen (2010:900), 3 kap 28 §.

Det finns få uppgifter i länsstyrelsernas redovisningar som enbart behandlar kommunernas bygglovgivning⁴². Länsstyrelsen i Dalarnas län anger dock att man fungerar som ”... remissinstans till kommunernas bygglovhandläggare.”

Åtminstone 16⁴³ av länsstyrelserna tar upp utåtriktade och uppsökande aktiviteter – genomförda eller planerade. Detta avser aktiviteter som riktar sig till kommunerna och deras plan- och bygglovverksamhet. Länsstyrelsen i Västerbottens län menar att kulturmiljöenheten ”... genomfört flera kommunbesök per år tillsammans med länsstyrelsens planerhet”. Även länsstyrelserna i Dalarnas län respektive i Västmanlands län tar upp att kulturmiljöfrågor diskuteras vid ”planbesök” (Dalarna) eller vid de träffar med plan- och bygglovhandläggare som länsstyrelsen anger att de arrangerar i Västmanland fyra gånger per år.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län har genomfört ”... delregionala kommunträffar, planerardag för alla länets kommuner, samt kommunsamråd ...” där kulturmiljöunderlag för kommunernas planering har diskuterats. Länsstyrelsen i Värmlands län har genomfört informationsmöten ”... om nya KML med kommunernas fysiska planerare som målgrupp.”

Länsstyrelsen i Jönköpings län har gått ett steg längre när man under 2014 genomfört ett projekt⁴⁴ som syftar till att i samråd med länets kommuner ”... utveckla ett gemensamt förhållningssätt till kulturmiljövärden i planeringen”. I projektet deltar elva av länets tretton kommuner.

Bland planerade aktiviteter inom de närmaste åren (2014 och 2015) anger Länsstyrelsen i Gävleborgs län att man ”... planerar att under 2014 genomföra två träffar med länets samhällsbyggnadsförvaltningar ... för att behandla aktuella kulturmiljöfrågor av betydelse för det kommunala arbetet”. Länsstyrelsen i

⁴² När det gäller bygglov finns i PBL inte samma krav på dialog, samråd och granskning som när det gäller planer.

⁴³ Utöver de länsstyrelser som endast nämner samverkan med kommunerna kring riksintresseanspråk. Se vidare avsnitt 3.3.

⁴⁴ Representanter för Riksantikvarieämbetet och Boverket ingår i en referensgrupp för projektet.

Jämtlands län anger att man under hösten 2014 planerar ett ”... *seminarium riktad till kommunala stadsarkitekter, planhandläggare och bygglovshandläggare.*” .

Länsstyrelsen i Stockholms berättar att man kommer att anordna ”... *ett särskilt seminarium för bl a plan- och bygglovhandläggare på kommunerna kring kulturmiljöfrågor i anslutning till de nya Attefallsreglerna.*”

Länsstyrelsen i Norrbottens län tar i sin redovisning upp en under 2014 förestående organisationsförändring där kulturmiljöenheten och planenheten slås ihop som en förutsättning ett ”*än mer målmedvetet*” arbeta för att nå ut till kommunerna. Här anges att det är före detta planenhetens kontaktnät och kompetens som ska nyttjas.

När det gäller aktiviteter på tre till fem års sikt anger de länsstyrelser som överhuvudtaget kommenterar plan- och bygglovverksamheten liknande aktiviteter som de som planeras för 2014-15. Länsstyrelsen i Västerbottens län anger emellertid att man att på sikt strävar efter att samarbeta med utbildningar för samhällsplanering respektive kulturgeografi vid Umeå universitet och att landskapsanalyser för kommunernas planering kan göras som examensarbeten. Länsstyrelsen i Västmanlands län anger att man räknar med att de förändringar av plan- och bygglagen som diskuteras i framtiden kommer att kräva ytterligare beredskap från länsstyrelsens sida för att kunna stödja kommunerna.

Länsstyrelserna i Halland, Jönköping, Norrbotten, Värmland och Västra Götaland nämner också att strategier eller liknande för främjande av kommunalt kulturmiljöarbete kommer att styra insatser på sikt. Avsikten är antagligen att dessa strategier ska innefatta plan- och bygglovverksamheten. Se vidare avsnitt 3.6.

En för planverksamheten näraliggande men samtidigt större fråga som länsstyrelserna tar upp gäller översynen av riksintressen för kulturmiljövård. Se vidare avsnitt 3.3. En annan fråga som länsstyrelserna lyfter i samband med kommunernas plan- och bygglovhantering gäller behovet av eller bristen på kulturmiljöprogram, kunskaps- och/eller planeringsunderlag. Detta är dock en fråga som inte enbart kopplar till kommunernas PBL-arbete. Se vidare avsnitt 3.4 nedan. Båda ovan-

stående frågor kopplar länsstyrelserna till möjligheten att använda det så kallade KMV-anslaget. Se vidare avsnitt 3.5.

Behovet av och bristen på antikvarisk kompetens kommunerna är en återkommande fråga i länsstyrelsernas redovisningar. Detta berör bland annat kommunen som plan- och bygglagsmyndighet, men frågan är eller kan vara mer generell än så. Se vidare avsnitt 3.4 nedan.

3.3 Översyn av riksintressen skapar underlag och kontakter

Många av länsstyrelserna arbetar med översyn eller fördjupningar av riksintressen för kulturmiljövården. Detta arbete genererar kunskapsunderlag och erbjuder ofta en kontaktyta med kommunerna och möjligheter till dialog mellan stat och kommun om kulturmiljö.

Miljöbalken (1998:808) med följdförfattningar innehåller bestämmelser om så kallade riksintressen, bland annat avseende kulturmiljövård. Riksantikvarieämbetet är riksintressemyndighet och beslutar om de anspråk som avser kulturmiljövården. Däremot förvaltas riksintresseanspråken för just kulturmiljövården i praktiken av länsstyrelserna som ansvarar för bland annat underlag, översyn och fördjupningar.⁴⁵

Även om riksintressen regleras i miljöbalken och ska beaktas av olika myndigheter och andra aktörer finns en stark koppling till plan- och bygglagen och därmed till kommunal verksamhet. Detta gäller framförallt översiktsplaneringen eftersom kommunen i sin översiktsplan ska ange hur riksintressena avses att tillgodoses⁴⁶. En synpunkt som länsstyrelserna diskuterade vid workshopen i november 2014 är att riksintressena utgör även från lokal synvinkel värdefulla kulturmiljöer och därmed utgör en potentiell resurs för kommunerna och deras utvecklingsarbete.

⁴⁵ Se även *Kulturmiljöns riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken*. Handbok 2014-06-23. Riksantikvarieämbetet 2014.

⁴⁶ Plan- och bygglagen (2010:900), 3 kap 5 §.

Så många som 19 av de 21 länsstyrelserna anger i redovisningarna av hur de främjar kommunalt kulturmiljöarbete att de arbetar och/eller planerar att arbeta med underlag, översyn, fördjupning o d av riksintressena för kulturmiljövärden. Detta arbete ger kommunerna bättre kunskaps- och planeringsunderlag menar man, något som bland andra länsstyrelserna i Dalarnas, Södermanlands, Västmanlands och Jämtlands län framhåller.

Länsstyrelsernas arbete med översyn m m av riksintressena involverar ofta kommunerna men i olika utsträckning. Ett exempel kommer från Länsstyrelsen i Blekinge län som 2013 startade ett projekt för att se över och revidera länets riksintresseområden. Länsstyrelsen anger att: *"Arbetet inom projektet har haft stor[t] fokus på delaktighet genom förankring av arbetet inom kommuner och med andra berörda."* Vidare säger man att *"Vid dialogmötena har flera av kommunens förvaltningar varit representerade."*

Länsstyrelsen i Kronobergs län anger att man arbetar med fördjupade riksintressebeskrivningar enligt en *"vidareutvecklad dialogmodell"* bland annat för att kunna kommunicera med kommunala politiker och tjänstemän.

I Stockholms län har länsstyrelsen inlett en genomgång av samtliga riksintresseområden för kulturmiljövärd. Länsstyrelsen anger man behöver samråda med länets kommuner kring vilka områden som ska prioriteras i genomgången. Länsstyrelsen avser också att handla upp en *"kommunikationsplan gentemot kommunerna"* för genomgången av riksintresseområdena.

För Västerås stad bedriver länsstyrelsen i Västmanlands län ett fördjupningsarbete kring riksintresset i dialog med kommunen. Det förekommer även att kommuner, eventuellt med ekonomiskt eller annat stöd från länsstyrelsen, fördjupar riksintressebeskrivningar eller kunskapsunderlag. Länsstyrelsen i Örebro län nämner ett sådant exempel gällande Lindesbergs kommun. Ett annat fall gäller riksintresset Kvikkjokks by i Jokkmokks kommun i Norrbottens län.

Länsstyrelsen i Jämtlands län anger att man i samverkan med länets kommuner under 2015 kommer att påbörja ett arbete med att *”bryta ner riksintressebeskrivningarna i konkreta mål”*. I sin kulturmiljöstrategi för perioden 2014-2020 anger länsstyrelsen som mål att *”Riksintressebeskrivningarna är uppdaterade och fungerar väl som planeringsunderlag för kommunerna”*.

3.4 Kunskapsunderlag, kulturmiljöprogram och kommunantikvarier

Länsstyrelserna framhåller vikten av kunskapsunderlag och stödjer på olika sätt framtagandet av sådant kunskapsunderlag, bland annat kommunala kulturmiljöprogram. Flera av länsstyrelserna kommenterar också regionala kulturmiljöprogram och annat regionalt kunskapsunderlag. Kommunernas tillgång till kompetens, inte minst förekomsten av kommunanställda antikvarier, framhålls också i länsstyrelsernas redovisningar.

Samtliga 21 länsstyrelser nämner i sina redovisningar kommunens kunskaps- och planeringsunderlag, och/eller kulturmiljöprogram. Det framgår direkt eller indirekt att underlagen anses viktiga för plan- och bygglovhanteringen i kommunerna, men också för andra sammanhang. Kunskaps- och planeringsunderlagen är sådana som kommunerna kan och bör ta fram – med eller utan stöd från länsstyrelsen. Av redovisningarna framgår att det i några län finns regionala kunskapsunderlag och /eller regionala kulturmiljöstrategier o d som kan vara av betydelse för kommunerna. Länsstyrelsernas arbete med underlag för riksintressen för kulturmiljövärden behandlas i avsnitt 3.3 ovan.

Länsstyrelserna tar också frågor om kommunernas kompetens på kulturmiljöområdet, i betydelsen tillgång till kunskap, till antikvarier och antikvarisk kunskap och/eller resurser. Detta gäller 19 av de 21 länsstyrelserna. I några fall framhåller länsstyrelserna kommunernas intresse, eller brist på intresse som en faktor av betydelse – se vidare avsnitt 3.6.

Kommunala kulturmiljöprogram och andra generella kunskapsunderlag

En typ av underlag som länsstyrelserna framhåller är kommunala kulturmiljöprogram. Det förefaller av länsstyrelsernas uppgifter som om begreppet används i något olika betydelser och/eller att kulturmiljöprogrammen har flera funktioner. Kulturmiljöprogrammen kan vara sådana generella kunskapsunderlag som talas om i 9 § i den så kallade bidragsförordningen. Det kan också vara så att kulturmiljöprogrammen utöver funktionen som kunskapsunderlag innehåller ställningstaganden och åtgärder eller fungerar som handlingsprogram för genomförande⁴⁷.

Ett uttalande som möjligen pekar på programmen kan vara operativa och framåtsyftande är uttalandet från Länsstyrelsen i Östergötlands län som skriver: *"Kommunala kulturmiljöprogram som är politisk[t] förankrade är mycket viktiga för att kulturmiljöerna ska bevaras men också för att miljöerna ska användas och utvecklas ..."*. Samma länsstyrelse skriver vidare att kulturmiljöprogram *"... utgör också ett viktigt underlag att arbeta in i ÖP"*. Länsstyrelsen i Västmanlands län nämner ett exempel på ett kulturmiljöprogram som omfattar *"... inventering, dokumentation och kulturhistorisk värdering ..."*, d v s mera av ett renodlat kunskapsunderlag.

Länsstyrelserna fördelar medel från det så kallade KMV-anslaget⁴⁸ till kommuner för att ta fram eller revidera kulturmiljöprogram, bebyggelseinventeringar och annat generellt underlag. Se även avsnitt 3.5. I anslutning till denna bidragsfördelning anger Länsstyrelsen i Västra Götalands län att de har riktlinjer med villkor för medfinansiering från KMV-anslaget. Villkoren omfattar även tillgängliggörande. Länsstyrelsen anger att man inför 2014 har ansökningar från sex kommuner och ansökningar/intresseanmälningar från ytterligare tre kommuner som

⁴⁷ I Riksantikvarieämbetets skrift "Att upprätta program för kulturminnesvård" från 1983 anges programmen behövs för att *"... samordna de olika insatser som görs för skydd, vård och underhåll av de kulturhistoriska värdena."* (s 6). Det framgår också att kommunala program förutsätts innehålla åtgärder (s 7).

⁴⁸ Riksantikvarieämbetets anslag till bidrag för kulturmiljövård (dvs KMV-anslaget) fördelas till länsstyrelserna som i sin tur beslutar om anslaget användning.

man under 2013 inte hade möjlighet att stödja⁴⁹. Länsstyrelsen anger att man prioriterar ”1900-talets/efterkrigstidens kulturarv” och nämner i sammanhanget medfinansieringen av Göteborgs stads bevarandeprogram för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse från perioden 1945-1980.

Direkt och indirekt framgår av länsstyrelsernas redovisningar att kulturmiljöprogram och kunskapsunderlag kan vara föråldrade och därför i behov av revidering. Uppgifterna från Länsstyrelsen i Västra Götalands län i stycket ovan om prioriteringar av nyare tiders kulturarv tyder på det. Länsstyrelsen i Västmanlands län bidrar med två exempel på kommunala program eller kunskapsunderlag som de har lämnat ekonomiska bidrag till. Den ena exemplet gäller Surahammar kommuns kulturmiljöprogram för modernismens bebyggelse – en komplettering av det kulturminnesvårdsprogram som kommunen tog fram 1987. Det andra exemplet gäller Västerås stads kunskapsunderlag för kulturmiljövärden i orten Skultuna. Här kompletterades en inventering från 1976 med uppgifter och bedömningar av ”modernismens kulturarv”. Länsstyrelsen i Kronobergs län uttrycker sig generellt i sin redovisning: ”Länets kommuner har föråldrade kommunala kulturmiljöprogram”.

Västmanland är ett av de län som anger att de genom projekt eller dylikt stimulerar eller utvecklar framtagandet av kommunala program och underlag. Här bedriver länsstyrelsen tillsammans med länmuseet sedan flera år tillbaka ett projekt som syftar till att stödja kommunerna i arbetet med att ta fram kulturmiljöprogram. Projektet innebär ett trepartsarbete mellan länsstyrelsen, länmuseet och den aktuella kommunen. Här medfinansierar länmuseet genom att utföra inventeringar m m till reducerad taxa.

Länsstyrelsen i Jämtlands län har genomfört ett projekt benämnt ”Kommunala kulturmiljöprogram” och nämner tre av länets åtta kommuner som har deltagit i projektet. Projektet avslutades i november 2013 men arbetet/projektet ska

⁴⁹ Länet omfattar 49 kommuner.

återupptas och fortsätta under 2014 och 2015. Länsstyrelsen i Södermanlands län anger att man undersöker möjligheterna att tillsammans med länets kommuner samfinansiera förnyade bebyggelseinventeringar.

I några län handlar utvecklingsarbetet att det tillämpas eller ska tas fram riktlinjer, strategier eller modeller för hur kommunala kulturmiljöprogram och kunskapsunderlag ska utformas. Länsstyrelsen i Kronobergs län menar att: *”En modell skulle på ett bättre sätt underlätta i dialogen med kommunerna om bristerna i befintliga kulturmiljöprogram ...”*. Länsstyrelsen i Västerbotten anger att man under 2014 håller på att utreda *”... hur ett nytt ändamålsenligt kommunalt kulturmiljöunderlag kan se ut”*. Länsstyrelsen menar att *”Helhetssynen på landskap och landskapsanalyser är en viktig del för nya kunskapsunderlag. En annan viktig del ... är att inkludera landskapets olika aktörer och grupper ...”*. Länsstyrelsen i Norrbottens län har under 2013 och 2014 bidragit till kommunala kulturmiljöunderlag i fyra av länets 14 kommuner och anger att man under 2014 ska arbeta med att kartlägga kommunernas behov av kunskapsunderlag.

Ett annat utvecklingsarbete nämns av Länsstyrelsen i Skåne län som under 2013 och 2014 har beviljat bidrag till framtagande av ett kulturmiljöprogram för Kristianstad kommun. Här bedrivs arbetet som ett pilotprojekt för metodutveckling och metodtillämpning.

Länsstyrelsen i Skåne län planerar för övrigt att föra en bred dialog kring behovet av och nyttan med kommunala kulturmiljöprogram. Länsstyrelsen förefaller inte vara helt övertygad om nyttan. I sin redovisning skriver man: *”Ofta framställs det traditionella kommunala kulturmiljöprogrammet som en garant för att kulturmiljövärden tas till vara. Är det verkligen så?”*. Länsstyrelsen anser vidare att dialogen bör belysa *”... såväl negativa som positiva effekter av de kommunala kulturmiljöprogrammen ...”*.

Övriga kommunala kunskaps- och planeringsunderlag

Länsstyrelserna kopplar frågan om kunskapsunderlag till den fysiska planering eller bygglovprövning som kommunerna ansvarar för. I vilken utsträckning detta

avser generella kunskapsunderlag och kommunala kulturmiljöprogram respektive specifika planeringsunderlag är svårt att utläsa av redovisningarna. Länsstyrelsen i Stockholms län är emellertid tydlig när man i sin redovisning skriver: *”Länsstyrelsen arbetar aktivt för att kulturmiljöunderlag ska tas fram i planprocesser ...”*. Länsstyrelsen bedömer att vissa av de underlag som verkligen tas fram är *”mycket omfattande”*. Trots det menar länsstyrelsen att *”... underlag i normalfallet kan bekostas i ramen för planprocessen utan att statliga medel skjuts till”*⁵⁰.

Länsstyrelsen i Jönköpings län genomför under 2014 ett projekt kring kommunernas arbete med kulturarvets värden i den fysiska planeringen. Se även avsnitt 3.2. En del av projektet behandlar kulturmiljöunderlagens utformning – även de planeringsunderlag som behövs i enskilda planprocesser.

Regionala kulturmiljöprogram o d

Några av länsstyrelserna tar upp sitt eget regionala kulturmiljöprogram, kulturmiljöstrategi eller motsvarande i anslutning till sin redovisning av hur man främjar kommunalt kulturmiljöarbete. Ett exempel är länsstyrelsen i Örebro län som dessutom planerar att under 2014 och 2015 revidera sitt länsomfattande kulturmiljöprogram.

Länsstyrelsen i Hallands län hänvisar den regionala kulturmiljöprofilen såväl som till en länsövergripande bebyggelseinventering. Andra län med regionala kulturmiljöprogram eller motsvarande är Norrbotten, Jämtland, Kronoberg, Väster-norrland och Skåne.

Länsstyrelsen i Skåne län anger att man sedan 2006 har ett kulturmiljöprogram men att syftet med programmet inte riktigt har nåtts. Länsstyrelsen skriver att programmet var *”... avsett att användas som ett planerin[g]sunderlag av bland annat*

⁵⁰ Plankostnader inklusive underlag bekostas av byggherrar och fastighetsägare, direkt och/eller genom planavgift. Kommunen kan också bekosta hela eller delar av planarbetet. Riksantikvarieämbetets bedömning är att KVM-anslaget inte kan användas för att bekosta det specifika planeringsunderlag som kan behövas i samband med planläggning.

kommunala samhällsplanerare. Tyvärr kan vi konstatera att det regionala kulturmiljöprogrammet inte används i den utsträckning som var tänkt”.

Länsstyrelsen i Norrbottens län har det regionala utvecklingsansvaret och anger att man i sin regionala kulturplan har mål och åtgärder som berör kommunalt kulturmiljöarbete. Se vidare avsnitt 3.6.

Kommunantikvarier och annan kulturmiljökompetens

Av de 19 länsstyrelser som kommenterar kommunernas tillgång till kunskap och resurser är det 14 som nämner frågan om kommunantikvarier, om kommunernas egen antikvariska kompetens.

Länsstyrelsen i Östergötlands län nämner att endast de två största av de 13 kommunerna har kommunantikvarier. Länsstyrelsen anger också att man försöker få andra kommuner att skaffa sig antikvarisk kompetens, till exempel genom att dela på antikvarietjänster. Länsstyrelsen i Kronobergs län anger att det inte finns kommunantikvarie i någon av de åtta kommunerna. Även i Västerbotten saknar kommunerna antikvarier. Länsstyrelsen i Västerbottens län lyfter i sammanhanget fram att endast två av länets 15 kommuner har heltidsanställda stadsarkitekter.

Länsstyrelsen i Värmlands län skriver *”Av största vikt är tillgången till antikvarisk sakkunskap. Om denna inte finns ställer det höga krav på kommunens beställarkompetens i de lägen man behöver upphandla sådan.”* Länsstyrelsen i Stockholms län beskriver *”antik-varisk kompetens inom kommunen”* som en viktig kontaktyta mellan länsstyrelsen och kommunerna.

Länsstyrelsen i Kalmar län menar man ser *”... bristen på kompetens inom kommunal planering som en viktig begränsande faktor för förståelsen av kulturmiljöns värde och potential ...”* och anger vidare att det finns kompetensutvecklingsbehov för såväl tjänstemän som förtroendevalda. Länsstyrelsen i Örebro län menar att kommunerna sällan ställer krav på antikvarisk kompetens när de upphandlar konsultuppdrag.

I Sveriges Radios undersökning av kommunerna sommaren 2014 svarade 28 procent av kommunerna att de hade tillgång till stads- eller kommunantikvarier⁵¹. Länsstyrelsernas redovisningar motsäger inte den bilden.

Länsstyrelserna i Hallands respektive Västra Götalands län tar upp kommunernas organisationsformer och den därmed sammanhängande risken för ”sturprörs-tänkande” som faktorer som påverkar kommunernas kompetens/förmåga att hantera kulturmiljön. Länsstyrelsen i Västmanlands län anser att ”Kommunernas arbete med kulturmiljöfrågorna riskerar att bli personbundna vilket är otillfredsställande.”

3.5 KMV-anslaget är betydelsefullt

Länsstyrelserna anser att det är viktigt att kunna använda KMV-anslaget för att stödja det kommunalt kulturmiljöarbete. Detta gäller inte minst kommunala kulturmiljöprogram och annat kunskapsunderlag. KMV-medel används även till länsstyrelsernas arbete med exempelvis riksintressefördjupningar och kulturmiljöinventeringar inom vattenförvaltningen. Detta genererar underlag som länsstyrelserna anser vara användbara för kommunerna.

Av länsstyrelsernas redovisningar framgår att KMV-anslaget använts eller används till medfinansiera kommunala kulturmiljöprogram, annat kommunalt kunskapsunderlag eller kulturmiljöunderlag (riksintressefördjupningar, kulturmiljöinventeringar o d) som länsstyrelserna nämner och menar är användbara för kommunerna. Några uppgifter om hur stor del av anslaget som använts för detta eller vilka belopp det rör sig om har inte inhämtats⁵².

KMV-anslaget lyfts fram som ett viktigt styrmedel av Länsstyrelsen i Stockholms län. Länsstyrelsen i Blekinge län menar att ”Förutsättningar för att främja kommunernas arbete är att kunna delfinansiera prioriterade projekt. För detta

⁵¹ Inte i någon av länsstyrelsernas redovisningar används beteckningen stadsantikvarie.

⁵² Inte heller genom Riksantikvarieämbetets dokumentation genom Källa går helt säkra uppgifter på detta att få fram.

krävs att KMV-anslaget utökas och att länen får ökade möjligheter att vara med och finansiera framtagandet av aktuella kunskapsunderlag”.

Länsstyrelsen i Västmanlands län anser att *”Ett av de viktigaste instrumenten länsstyrelserna har för att stödja kommunerna är det statliga kulturmiljöanslaget. Anslaget har inte höjts på 10 år och dessförinnan höjdes det endast marginellt.”*

Länsstyrelsen i Gävleborgs län hänvisar till anslagsnivåerna när man skriver att man inte ser några möjligheter att intensifiera arbetet med kommunala underlag. Länsstyrelsen i Örebro län framhåller att KMV-anslaget är otillräckligt i förhållande till de behov man ser när det gäller kommunalt kunskapsunderlag men även för att i övrigt samverka med kommunerna i *”landskaps- och planeringsfrågor”*.

När det gäller framtida arbete anger Länsstyrelsen i Värmlands län att ansökningar om medel från KMV-anslaget att användas *”... till kunskapsunderlag för kommunernas räkning kommer att prioriteras”*. Länsstyrelsen i Västmanlands län skriver att man i den plan för anslaget användande 2016-2018 som man ska ta fram kommer att *”... lyfta fram de olika insatser som ska genomföras för att främja det kommunala kulturmiljöarbetet.”*

3.6 Framtida främjandearbete och dess förutsättningar

Länsstyrelserna har ambitioner att planera, strukturera och/eller bredda sina insatser för att främja kulturmiljöarbete i kommunerna. Tillgång till tid och andra resurser hos länsstyrelserna kan vara ett hinder för detta. Även andra faktorer som exempelvis kommunernas intresse för kulturmiljöfrågor kan vara av betydelse.

Länsstyrelsernas planer för ett bättre främjandearbete

Av länsstyrelsernas redovisningar framgår en lång rad verksamheter (se avsnitt 3.1) som kan vara relevanta för kommunalt kulturmiljöarbete. Flera länsstyrelser uttrycker en ambition att bredda sitt främjandearbete och att arbeta mer planerat, strukturerat.

Länsstyrelsen i Norrbottens län lämnar i sin redovisning en lista med förslag till aktiviteter för att främja kommunalt kulturmiljöarbete under perioden 2015-2019. Förslagen berör både internt arbete i länsstyrelsen och utåtriktade aktiviteter mot kommunerna. Länsstyrelsen anger att arbetet inledningsvis kommer att ”... *handla mycket om att hitta vägar in i kommunerna*”. Norrbotten är ett av få län där länsstyrelsen har det regionala utvecklingsansvaret. I sin redovisning anger länsstyrelsen att samverkansarbetet kring Norrbottens kulturplan som en möjlighet att främja kommunernas kulturmiljöarbete.

Även Länsstyrelsen i Stockholms län anger att man inom ramen för regeringsuppdraget har tagit fram förslag till insatser för att stärka och systematisera arbetet som berör kommunerna och deras kulturmiljöarbete:

- *”Uppdatering av underlagen för riksintressen för kulturmiljövården.*
- *Dialog med kommunerna kring vilka områden som är aktuella för bostadsbyggande eller annan bebyggelseutveckling.*
- *Erbjuda en paketlösning för hur vi med hjälp av kulturmiljöbidraget kan stödja framtagande av kulturmiljöprogram.*
- *Mer välutvecklade former för tillsynsvägledning i form av stöd, utbildningsinsatser med mera i samarbete med andra enheter på Länsstyrelsen.*
- *Ny ansats för fornvården, med starkare fokus på kommunernas behov av hjälp och stöd.”*

Länsstyrelsen i Kronobergs län konstaterar att man god kontakt med de funktioner inom kommunerna som berör den fysiska planeringen, förutom stadsbyggnadskontor (motsvarande) även med tekniska förvaltningar och miljökontor. Målgruppen för (att främja) kommunalt kulturmiljöarbete skulle kunna vara vidare, menar länsstyrelsen, till exempel fastighets-, bostads- och energibolag, räddningstjänst samt de funktioner som rör integrationsfrågor. Här, menar länsstyrelsen, finns ibland kontakter i ärenden, men i liten utsträckning kontakter i övergripande

strategiska frågor. Länsstyrelsen planerar (därför) ett genomföra ”*strategiskt samtal*” under april 2015 med utgångspunkt ibland annat länsstyrelsens uppdrag att främja kommunalt kulturmiljöarbete. Syftet med samtalet är att ”... *samla regionala och kommunala aktörer, både politiker och tjänstemän, planerare och kulturinstitutioner.*”

Länsgrupp Väst – d v s länsstyrelserna i Västra Götalands län respektive Hallands län – har gemensamt beslutat att avsätta medel för att ta fram varsin strategi för att främja kommunernas kulturmiljöarbete. Hallands länsstyrelse anger dessutom att metoder för främjande arbetssätt behöver utvecklas.

Länsstyrelsen i Värmlands län anger att man vill arbeta mer en ”*mer formaliserad samverkan*” med kommunerna utöver de löpande kontakter man har samband med planer och andra ärenden. ”*Målsättningen är att skapa tillfällen när mer övergripande frågor kan diskuteras som leder till att man arbeta mer strategiskt med kulturmiljö, både på kommunal och regional nivå.*” . Länsstyrelsen anser att både läns museet och Region Värmland är ”*centrala i detta arbete*”. Länsstyrelsen i Västerbottens län ser samverkan med regionen och länets museer som ett styrmedel. Länsstyrelsen i Hallands län planerar att under 2015 påbörja processen kring en kulturarvsstrategi i nära samverkan med bland annat regionen, kommunerna och läns museiorganisationen.

Länsstyrelsen i Jönköpings län har förhoppningar att deras gemensamma projekt med kommunerna (se avsnitt 3.2) ska ge grund för fortsatt arbete: ”*Arbetet med att utveckla en gemensam policy ... kommer sedan att ligga till grund för det fortsatta arbetet, dels som utgångspunkt för upprättandet och bedömningen av detalj- och översiktsplaner samt lovgivning, dels som utgångspunkt för att ta fram nya kulturmiljöprogram.*” Länsstyrelsen berör också länsstyrelsens och kommunernas regionala samverkan: ”*En strategiskt viktig fråga blir också ... ansvars- och rollfördelning mellan olika aktörer och dels olika former av nätverk och samarbetsformer på region- och mellankommunal nivå.*”

Även Länsstyrelsen i Östergötlands län tar upp frågan om samverkan mellan olika aktörer inom och utom kommunerna. Länsstyrelsen ser som en viktig uppgift att stödja kommunerna att *”ta ansvar för sitt eget kulturarvsengagemang”* och anger att detta kan handla om att skapa en hållbar förvaltning av kulturmiljöerna genom att de aktiveras och brukas. Göta kanal nämns som ett *”självlärt”* exempel på detta. När det gäller länsstyrelsens roll sägs att man bör vara *”... den samordnande kraften som ... framför allt bör bidra med att skapa förutsättningarna för att kommunerna själva att hantera sina kulturmiljöer”*.

Hinder och förutsättningar

Länsstyrelserna redovisar i varierande utsträckning hinder och andra förutsättningar för främjande av kommunernas kulturmiljöarbete. Detta avser dels faktorer som rör länsstyrelsernas resurser och andra förutsättningar, dels faktorer som rör kommunerna och deras förutsättningar. Även kulturmiljöfrågans ställning i samhället och agerande från nationella myndigheter berörs i en del av redovisningarna.

Länsstyrelsen i Stockholms län menar att: *”Av avgörande betydelse är att kulturmiljöns roll för länets utveckling tydliggörs i Länsstyrelsens strategiska arbete och övergripande prioriteringar. ... Att detta är en framgångsfaktor har även framgått av arbetet med uppdraget, i den del som innefattade diskussioner med chefer inom länsstyrelsens andra sakområden. ”*

Länsstyrelsen i Dalarnas län menar att i diskussionen om regionens och kommunernas tillväxt och utveckling *”... har kulturmiljön en strategisk viktig roll att fylla. På länsstyrelsen är det väsentligt att bedriva dessa frågor tvärsektoriellt ...”*. Behovet av arbeta tvärsektoriellt är också ett tema som lyftes fram i diskussionerna på workshopen i november 2014.

Länsstyrelsen i Kalmar län tar upp en annan aspekt av länsstyrelsernas interna arbete: *”Tydligare prioriteringar? Det läggs ju mer resurser på tillståndsgivning än på kunskaps/ planeringsunderlag. Rätt eller fel?”*

Några länsstyrelser anser också att de nationella mål för kulturmiljöarbetet som gäller från 2014 (se kap 2) är en faktor som uppmanar länsstyrelserna att arbeta tvärssektoriellt men också att arbeta med kommunerna. Länsstyrelsen i Örebro menar att de nya målen har *”förstärkt argumenten”* för att arbeta med att främja kommunernas kulturmiljöarbete. Länsstyrelsen i Hallands län går längre än så när man skriver: *”Kulturmiljömålen innebär ett tydligt uppdrag till länsstyrelsen att samverka med kommunernas kring kulturmiljöfrågorna.”*

Länsstyrelsen i Jönköpings län menar att man har använt målen: *”Arbetet med att utveckla arbetet med kulturmiljöns värden i länets kommuner har framförallt tagit utgångspunkt i målsättningen om (1) ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer samt målet om (4) en helhetssyn på förvaltningen av landskapet.”* Länsstyrelsen i Gotlands län ser också att målen kan implementeras i kommunen (länets enda): *”Länsstyrelsen kan i sin roll som tillsynsmyndighet (och beslutsfattare - inte minst i ärenden kopplade till resurser) styra så att de nya nationella målen blir mer centrala i kommunens arbete.”*

Tid och andra resurser tas upp som ett hinder, se även avsnitt 3.5 ovan om KMV-anslaget. *”Kulturmiljöarbete kräver långsiktigt hållbara processer ...”* skriver Länsstyrelsen i Kronobergs län. *”Det är svårt att hinna med främjandearbetet när man är en ärendefabrik”* är ett yttrande som fälldes vid workshopen i november. Länsstyrelsen i Stockholms län menar att man har *”... goda och upparbetade nätverk inom de områden som rör den kommunala planeringsprocessen. ... Att samverka med nya kommunala aktörer, bygga upp nätverk etcetera inom andra delar av den kommunala verksamheten kan vara mycket resurskrävande.”*

Länsstyrelsen i Blekinge län anser att det finns goda förutsättningar för en bra dialog med kommunerna då dessa endast är fem till antalet. Länsstyrelsen menar också att det finns en stor vilja och ett intresse från kommunerna. Länsstyrelsen i grannlandet Skåne anger å sin sida att antalet kommuner (33 stycken) är en utmaning.

Kommunernas resursbrist men även brist på kunskap, kompetens, intresse och vilja förekommer i flera av redovisningarna. Länsstyrelsen i Örebro län menar att: *”Ett konkret hinder för att stärka kulturmiljövårdens intresse ... hänger samman med resursbrist, såväl inom länsstyrelsen som i kommunerna.”* Länsstyrelsen i Västra Götalands län menar att hinder kan finnas i form *”... av bristande politiskt intresse att prioritera kulturmiljöarbetet ...”* Länsstyrelsen anger också *”Tyvärr brister det i merparten av länets kommuner i kompetens vad gäller kulturmiljö och delvis också i samarbetet mellan olika förvaltningar. Detta har stor betydelse för engagemanget och möjligheten att driva kulturmiljöfrågor i kommunerna.”*

Länsstyrelsen i Norrbottens län menar att hinder och svårigheter för att främja kommunernas kulturmiljöarbete framför allt är följande:

- *”Okunskap om kulturmiljöfrågor och allmänna värden hos politiker och tjänstemän och omsättningen av politiker,*
- *Politiker och tjänstemäns ovilja eller att de inte vågar eller kan låta kulturmiljöfrågor (allmänna värden) få företräde framför enskilda intressen,*
- *Ovilja att låsa sig i planeringen (medvetet bortval), kort planeringshorisont, förhoppningar om nya arbetstillfällen och företag som prioriteras först,*
- *Svårigheter att hitta bra vägar in i kommunerna, att det saknas tydliga mottagare av våra frågor, att det råder stor brist på kommunantikvarier, att Norrbottens regionala kulturmiljöprogram inte används av kommunerna,*
- *Avsaknaden av kommunala kunskaps- och planeringsunderlag och kommunala kulturmiljöprogram, brist på finansiering (egen insats) från kommunernas sida och att dessa underlag inte är prioriterade i kommunerna.”*

Citatet ovan speglar väl faktorer som flera länsstyrelser lyfter i sina redovisningar och som framkommit vid workshoparna.

Länsstyrelsen i Värmlands län har liknande synpunkter som Norrbottens länsstyrelse, men ger en lite annan vinkling: *”Kärnan är egentligen att Länsstyrelsen Värmland efterfrågar att kommunerna även behöver arbeta mer med bevarandeplanering och inte enbart planläggning i samband med exploatering.”*

Frågan om hur kulturmiljö, med vilket perspektiv, används av kommuner tas upp av Länsstyrelsen i Kronobergs län: *”Den största utmaningen för kulturmiljövården ligger i de stora skillnaderna som föreligger i hanteringen av kulturmiljöfrågorna i tätorterna och på landsbygden. I länets landsbygdskommuner ses kulturmiljöerna som en resurs och möjlighet till utveckling. I de större tätorterna däremot finns ett större exploateringstryck och ekonomiska krafter där förnyelse regelmässigt står i motsatsförhållande till ett varsamt förhållningssätt.”*

Förutom sådana förhållanden som direkt har med länsstyrelserna eller kommunerna att göra framkommer faktorer av mer övergripande karaktär. Länsstyrelsen i Stockholms län menar att man upplever att kulturmiljöarbete *”... är anonymt och ofta betraktas som ett särintresse. Här vilar ansvaret tungt på såväl länsstyrelserna som på Riksantikvarieämbetet att stärka kunskapen om kulturmiljön som ett allmänintresse hos andra samhällssektorer.”* Länsstyrelsen menar också att kulturmiljölagens utformning, som stopplag med objektsorientering och utan helhetssyn på landskapet, försvårar möjligheterna att få gehör för kulturmiljövårdens frågor.

Länsstyrelsen i Västmanlands län skriver *”Ett av grundproblemen för ett framgångsrikt kulturmiljöarbete handlar också om att länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet har begränsad kännedom om tillståndet i kulturmiljön.”*

4 Resultat och analys: Övriga myndigheter

Sammanfattande resultat av kartläggningen av myndigheternas arbete:

- Boverket är den av de undersökta myndigheter som har verksamhet som direkt kan bidra till att främja kommunalt kulturmiljöarbete.
- Flera av de undersökta myndigheterna har verksamheter eller projekt som berör kulturmiljöarbete och som tänkbart kan beröra kommuner.
- Flera av de undersökta myndigheterna har verksamheter eller projekt som berör kommuner men som inte berör kulturmiljöarbete.
- Flera av de ansvariga myndigheterna lyfter fram miljömålssystemet som styrmedel och är medvetna om att målen innefattar kulturmiljöaspekter.
- Det finns exempel på samarbete mellan nationella myndigheter som berör kommunal verksamhet och/eller kulturmiljöarbete.
- Mer samverkan med Riksantikvarieämbetet efterfrågas av flera myndigheter.
- Ett antal av de undersökta myndigheterna anger att de inte har några uppdrag eller verksamheter som riktar sig till kommuner.

Resultaten av kartläggningen beskrivs närmare i avsnitt 4.1-4.5 nedan.

I detta kapitel redovisas och analyseras resultatet av kartläggningen av myndigheternas genomförda och planerade arbete med att främja kommunalt kulturmiljöarbete. Underlaget utgörs av skriftliga redovisningar samt vad som framkommit vid de tio intervjuer som har genomförts. De skriftliga redovisningarna är i vissa fall mycket kortfattade.

Av de 18 myndigheter som information har inhämtats från är det framförallt Boverket som svarat att de har verksamhet med koppling till kulturmiljö och som dessutom direkt vänder sig till kommunerna: Boverket vägleder de kommunala planmyndigheterna om kulturmiljö när det gäller tillämpningen av plan- och bygglagen (PBL)⁵³. Se vidare avsnitt 4.1 nedan.

⁵³ Under senare år, sedan "nya" PBL kom 2011 har denna vägledning utformats i samarbete med Riksantikvarieämbetet.

Av övriga myndigheter är det ett tiotal som svarat att de har verksamheter eller projekt med koppling till kulturmiljö som tänkbart kan beröra kommunerna och deras verksamhet – eller att myndigheterna har verksamheter som riktar sig till kommuner och som tänkbart kan beröra kulturmiljö. Se vidare avsnitt 4.2 nedan.

Allmänt kan sägas att flera av myndigheter har liten kännedom om kommuner och kommunala verksamheter. En av frågorna i intervjuguiden (se bilaga 5) handlar om myndighetens uppfattning om vad kommunalt kulturmiljöarbete är, kan innebära. Förutom Boverket är det ingen av de myndigheter som intervjuats som har uttryckt någon distinkt uppfattning om vad kommunalt kulturmiljöarbete kan innefatta.

Miljömålssystemet berörs i flera av myndigheternas svar och/eller i de intervjuer som har gjorts. Eftersom många kommuner kan antas arbeta med miljö kvalitetsmålen (och eftersom elva av målen innefattar kulturmiljö) kan miljömålsarbetet eventuellt betraktas som en relevant komponent i den statliga styrningen av kommunernas kulturmiljöarbete även om ingen myndighet utöver Boverket har gjort den kopplingen. Se vidare kapitel 2 samt avsnitt 4.3 nedan.

Boverket och Riksantikvarieämbetet samarbetar kring vägledning av kommunal verksamhet. Det har framkommit ytterligare några exempel på samarbete mellan myndigheter som berör kommuner eller kommunalt kulturmiljöarbete. Se vidare avsnitt 4.4 nedan. Resterande myndigheter, alltså en handfull, har svarat att de inte har några uppdrag eller verksamhet som vänder sig till kommunerna. Se vidare avsnitt 4.5 nedan.

I avsnitt 4.1-4.5 nedan redovisas resultat av kartläggningen. Den information som presenteras är, om inget annat anges, hämtad från de skriftliga redovisningar som inkommit (se referenslistan i slutet av rapporten) samt från intervjuer som gjorts.

4.1 Boverket vägleder kommunerna – och länsstyrelserna

Boverket har ansvar för plan- och bygglagen (PBL) och vägleder kommuner när det gäller tillämpningen av PBL inklusive hanteringen av kulturmiljövården.

Boverket samordnar också arbetet med underlag för tillämpningen av riksintressen, bland annat för kulturmiljövård. Boverket ansvarar för miljö kvalitetsmålet "God bebyggd miljö".

När det gäller plan- och bygglagen⁵⁴ vägleder Boverket planmyndigheterna, d v s 290 kommuner och ett landsting. Boverket vägleder också länsstyrelserna i deras roll visavi planmyndigheterna. Boverkets vägledning sker främst genom den digitala portalen som benämns PBL Kunskapsbanken. Här finns sedan februari 2014 ett tema om kulturvärden. Informationen i detta tema har tagits fram i samarbete med Riksantikvarieämbetet. Meningen är att informationen fortlöpande ska kompletteras och ajourhållas.

Boverket anger att de några gånger varje år medverkar i kommunala eller regionala seminarier, främst för att tala om PBL och kulturvärden. Boverket framhåller i sitt svar att PBL omfattar både den vardagliga och den värdefulla kulturmiljön.

Boverket anser att PBL är det viktigaste verktyget för att hantera det byggda kulturarvet. Kulturmiljölagen är ett *"trubbigt verktyg"* då man menar att det riktiga och viktiga kulturmiljöarbetet sker i kommunerna. Boverket framhåller också att ett av de viktigaste syften med PBL är att främja hållbar stadsutveckling. PBL är en gåva som vi måste förvalta väl, menar Boverket. Lagen är fantastisk anser Boverket, men måste följas i högre utsträckning.

Boverket har till uppgift att samordna riksintressemyndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av de utpekade riksintresseanspråken. Systemet med riksintressen förutsätter att anspråken hanteras i kommunens översiktsplan enligt PBL. Tillämpningen av riksintressen sker sedan bland annat i kommunala detaljplaner enligt PBL. Kulturmiljövården är en av de typer av riksintressen som regleras i miljöbalken⁵⁵ och Riksantikvarieämbetet är riksintressemyndighet.

⁵⁴ SFS 2010:900, "ny" plan- och bygglag som gäller fr o m maj 2011.

⁵⁵ SFS 1998:808.

Kulturmiljö kan också vara en aspekt i riksintresseanspråk som avser friluftsliv eller naturvård.

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. I sitt svar anger Boverket att frågan om bebyggelsens kulturvärden måste prioriteras på den kommunala nivån och att kraftfulla åtgärder behövs för *”tillämpningen av befintligt regelverk”* (syftar på reglerna i PBL) samt ökade personella och ekonomiska resurser. *”Lika viktigt som att länsnivån har en personalstyrka anpassad till sina uppdrag, är det att kommunerna har relevant bemanning för att möta sitt kulturmiljöansvar ...”*, skriver Boverket. Det är på kommunal nivå som det råder störst resursbrist, menar Boverket.

Boverket anger att man arbetar mot länsstyrelserna i första hand och att resultatet av det arbetet ”sipprar ned” till kommunerna. Boverket behöver dock utöka sin samverkan med kommunerna, ha en *”samtalspart”*.

När det gäller hinder och förutsättningar för miljömålsarbetet lyfter Boverket fram samarbetet inom RUS⁵⁶ och anger att det är olyckligt att Riksantikvarieämbetet har hoppat av detta. Kulturmiljöstatistik behövs och Riksantikvarieämbetet saknas i sammanhanget. Boverket anser också att de nationella målen för det statliga kulturmiljöarbetet är relevanta även för kommunerna och deras kulturmiljöarbete.

När det gäller den närmaste framtiden anser Boverket att den viktigaste insatsen är att hålla kulturmiljötemat inom PBL Kunskapsbanken vid liv. Boverket önskar utveckla detta tema med goda exempel och rättsfall. Samverkan med länsstyrelserna är viktigt, till exempel de grupper/nätverk med länsarkitekter (motsvarande) och länsantikvarier (d v s Kulturmiljöforum) som finns. Boverket framhåller samarbetet med Riksantikvarieämbetet som viktigt, men anser att ämbetets brist på

⁵⁶ RUS = Regional utveckling och samverkan inom miljömålssystemet. Antagligen syftar Boverket på Miljömålsforum, ett forum för de centrala myndigheterna.

medverkan i miljömålsarbetet och de små resurser som avsätts för medverkan i PBL Kunskapsbanken är en svårighet, ett hinder.

Boverket lyfter fram att man medverkat i den myndighetsgrupp kring europeiska landskapskonventionen (ELC) där Riksantikvarieämbetet har fungerat som sammankallande⁵⁷. Boverket anser att det finns ett stort behov av fortsatt diskussion mellan myndigheterna kring landskap och landskapskonventionen, med tanke på kommunernas kulturmiljöarbete. Landskapskonventionen kopplar till kommunalt arbete och där finns också en delaktighetsaspekt, menar Boverket.

4.2 Myndigheternas kulturmiljöarbete och kommunprojekt

Flera av de undersökta myndigheterna har angett att de har verksamheter eller projekt som berör kulturmiljöarbete och som riktar sig till flera typer av intressenter, ibland också till kommuner. Andra myndigheter har verksamheter eller projekt som riktar sig mera direkt till kommuner men där verksamheterna inte innefattar kulturmiljö.

De tre vattenmyndigheter som har svarat på Riksantikvarieämbetets frågor anger att vattenråden⁵⁸ ofta har kommunal representation. De vattenmyndigheter som har svarat anger också att de arbetar med att beställa och ta fram planeringsunderlag för kulturmiljöobjekt i och vid vatten. Detta arbete kan involvera vattenråden och underlagen tillgängliggörs i vilket fall för kommunerna.⁵⁹

Här ska noteras att Vattenmyndigheternas arbete är integrerat i länsstyrelsernas verksamhet. Arbetet med att ta fram planeringsunderlagen utförs därför av länsstyrelserna, bland annat i följande län: Kalmar, Skåne, Blekinge, Halland, Kronoberg, Jönköping, Östergötland, Västra Götaland och Gotland. Hur många eller vilka kommuner som omfattats av någon form av samverkan med vatten-

⁵⁷ Myndigheterna beslutade i mars 2014 att avsluta denna form av samverkan.

⁵⁸ Vattenråd är lokala eller regionala samverkansorgan inom den statliga vattenförvaltningen. Se vidare www.vattenmyndigheterna.se.

⁵⁹ De tre vattenmyndigheterna har lämnat likalydande svar.

myndigheterna eller länsstyrelserna i detta sammanhang framgår inte av vattenmyndigheternas svar.

Skogsstyrelsen anger att myndigheten ofta medverkar i eller stöttar lokala och regionala projekt som berör det skogliga kulturarvet. Inga nationella projekt pågår som syftar till främja kommunalt kulturmiljöarbete. Några namngivna exempel på lokala och regionala projekt har inte framkommit förutom arbetet med så kallade modellskogar. Modellskogar är ett internationellt koncept där grundtanken handlar om att brukarna av landskapet tillsammans ska hitta vägar att kombinera sociala, kulturella och ekonomiska behov⁶⁰. Skogsstyrelsen nämner tre modellskogsprojekt i Sverige: Vilhelmina, Bergslagen samt Helge å i Kristianstad m fl kommuner. I Vilhelmina Model Forest (VMF) är kommunen (alltså Vilhelmina kommun) huvudman även om Skogsstyrelsens koordinerar projektet⁶¹. I modellskogarna i Helge å:s avrinningsområde och Bergslagen är kommuner representerade i styrelser/styrgrupper, i fallet med Helge å ingår även kommunförbundet i Skåne län⁶².

Skogsstyrelsen nämner också projektet ”Skogen i skolan”, ett mångårigt samverkansprojekt mellan skolan och skogsbrukets intressenter. Här har bland annat läromedel och lärarhandledningar tagits fram.⁶³ Detta berör kommunerna (skolorna) men har ingen särskild koppling till kulturmiljö.

Statens Fastighetsverk (SFV) anger att man har i uppdrag att utveckla besöksmål i samarbete med kommuner, landsting samt med besöksnäringen. SFV anger ett antal exempel på formaliserade utvecklings- och samarbetsprojekt som innefattar kommuner, bland annat Bohus fästning, Kalmar slott, Roma kungsgård, Vaxholm, Väderöarna, Utklippan och Landsort. Under 2014 genomförs eller avslutas projekt som rör Borgholms slott, Huseby bruk och Eketorps fornborg. Även dessa projekt innefattar samverkan med kommunerna. SFV samverkar i flera fall med

⁶⁰ www.modelforest.se.

⁶¹ Ibid.

⁶² <http://helgeamodelforest.se> och <http://www.bergslagen.org/>.

⁶³ Se även <http://skogeniskolan.se/>.

länsstyrelserna, en samverkan som Fastighetsverket menar i förlängningen främjar kommunalt kulturmiljöarbete.

Statens Energimyndighet anger att det finns beröringspunkter mellan myndighetens främjandeansvar på energiområdet och kommunalt kulturmiljöarbete. Här finns både synergier och målkonflikter, anser Energimyndigheten. Delar av energisystemet har kulturmiljövärden menar Energimyndigheten, till exempel en del vattenkraftverk⁶⁴. Energieffektiviseringsstödet omfattar stöd till strategiskt arbete i kommuner och landsting, här har totalt 282 kommuner fått bidrag från Energimyndigheten.

När det gäller samverkan med kommunerna framhåller Energimyndigheten programmet ”Uthållig kommun”⁶⁵. I programmet, som nu är inne på sin tredje etapp, deltar 37 kommuner. Stödet till kommunerna inom ramen för programmet består av kunskaps- och erfarenhetsöverföring, projektmedel för samverkan samt hjälp med strukturer för nätverk. Dock finns inga exempel på projekt eller motsvarande som innefattar kulturmiljö eller kulturmiljöarbete.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har till uppdrag att utveckla samhällets förmåga att förebygga och hantera risker. MSB anser att ett sådant förebyggande arbete är en del i att bevara kulturmiljön. Myndighetens verksamhet riktar sig ofta till länsstyrelserna, men ibland också direkt eller indirekt kommunerna. Exempel på sådana verksamheter är myndighetens vägledning för de risk- och sårbarhetsanalyser som kommunerna är skyldiga att ta fram. Ett annat exempel är de riskhanteringsplaner för översvämningshotade områden. Dessa inkluderar hur kulturmiljöer kan skyddas vid översvämningar som ett antal länsstyrelser ska ta fram. Tolv länsstyrelser ska ta fram planer för sammanlagt 18 utvalda områden. Bedömningar av hur kulturarvet ska skyddas ska ingå i planerna och berörda kommuner deltar i arbetet.

⁶⁴ Energianläggningar med kulturmiljövärden kan ägas av kommuner eller av kommunägda bolag.

⁶⁵ Se även www.energimyndigheten.se/uthalligkommun.

MSB fördelar också statsbidrag till skydd mot så kallade naturolyckor. Bidraget kan bara sökas av kommunerna. De åtgärder som kan vara aktuella för att öka säkerheten kan innebära intrång i värdefulla kulturmiljöer, men det kan också vara så åtgärder avser att skydda en kulturmiljö. Bidraget har enligt uppgift mest använts för att skydda bostadsbebyggelse, men ett exempel där ett kapell skyddats nämns. Enligt vad MSB uppger omfattar bidraget 20-25 Msek per år.

Statens historiska museer (SHMM) anser att man inom ramen för sitt uppdrag att lämna information, ge råd och annan hjälp genomför viktiga insatser för att främja kommunalt kulturmiljöarbete. Det preciseras dock inte närmare. När det gäller planerat och framtida arbete anger SHMM att man har ambitionen arbeta utåtriktat och bland annat att man ska initiera dialog med regionala aktörers samverkansorgan. Det framgår emellertid inte vilka organ som avses.

SHMM tar också upp den uppdragsarkeologiska verksamhet som vid årsskiftet 2014/15 förs över till de historiska museerna. SHMM ser som en viktig roll att främja kommunalt kulturmiljöarbete genom att verksamhetens resultat och kunskap sprids för användning inom bland annat samhällsplaneringen.

Sametinget har angett att myndigheten saknar organisation för att hantera frågor om kulturmiljö och kulturmiljöarbete – till skillnad från andra delar av kulturarvsarbetet. Samarbete med kommuner förekommer men inte om kulturmiljö.

Ingen av de myndigheterna som undersökts har angett att de ser sitt uppdrag (instruktion och regleringsbrev) som ett formellt hinder för att utveckla verksamheter som riktar sig till kommunerna, när det gäller verksamheter som myndigheterna önskar att utveckla eller bedriva. Däremot har några myndigheter sagt att de inte till uppdrag att bedriva sådan verksamhet som riktar sig till kommunerna. Se vidare avsnitt 4.4 nedan.

4.3 Miljömålsarbetet inom myndigheterna

Flera av myndigheterna lyfter fram miljömålssystemet och myndigheterna är också medvetna om att många av målen innefattar kulturmiljöaspekter. Boverket är dock den enda myndighet som kopplar sitt miljömålsarbete till kommunernas och deras kulturmiljöarbete.

Så många som 26 nationella myndigheter har fått uppdrag om att de ska rapportera om sitt arbete till regeringen med att nå miljö kvalitetsmålen, däribland nio av de myndigheter som omfattas av denna kartläggning: Energimyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, SGU, MSB, Tillväxtverket och Trafikverket⁶⁶.

Åtta av de 26 myndigheterna ansvarar för att följa upp och utvärdera målen. Av myndigheterna i denna kartläggning så ansvarar Naturvårdsverket för sju mål, Havs- och vattenmyndigheten för tre mål och Boverket, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Skogsstyrelsen och SGU för var sitt mål. Naturvårdsverket redovisar varje år en uppföljning och bedömning av möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen och etappmålen till regeringen.⁶⁷

Flera av myndigheterna; Boverket, Naturvårdsverket, Havs- och vatten-myndigheten, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Trafikverket lyfter fram miljömålssystemet som ett viktigt styrmedel i sin egen verksamhet och/eller i samverkan med länsstyrelserna. Att målen innefattar kulturmiljöaspekter framgår också av den information som lämnats av myndigheterna. Detta är en anledning till samverkan med Riksantikvarieämbetet i miljömålsarbetet lyfts fram – dock inte av Naturvårdsverket som menar att myndigheterna ska arbeta på var sitt håll med ”sina” mål. Boverket kopplar målet om god bebyggd miljö till kommunernas verksamhet (utan att för den skull påstå att målet ”gäller” kommunerna). I övrigt är det ingen

⁶⁶ Detta uppdrag gäller även Riksantikvarieämbetet.

⁶⁷ www.miljomal.se/vem-gor-vad/

av de undersökta myndigheterna som direkt anger att miljömålsarbetet är ett sätt, en väg att främja kommunalt kulturmiljöarbete.

4.4 Samverkan mellan myndigheter

Boverket och Riksantikvarieämbetet samarbetar kring vägledning, men det finns fler exempel på myndighetssamarbete. Ett antal myndigheter efterfrågar ökad samverkan med Riksantikvarieämbetet. Flera myndigheter anger att deras verksamhet vänder sig till länsstyrelserna, inte till kommunerna.

Boverket och Riksantikvarieämbetet samarbetar kring vägledning av kulturmiljö i kommunal planering (avsnitt 4.1). Detta är det tydligaste exemplet på samarbete mellan myndigheter som kommit fram i denna kartläggning. Andra exempel som myndigheterna nämner gäller samarbete mellan bland annat Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Fastighetsverket, mellan Skogsstyrelsen och Skolverket och mellan Fastighetsverket och Tillväxtverket.

När det gäller samverkan med Riksantikvarieämbetet är det ingen annan myndighet än Boverket som samarbetar med ämbetet kring verksamheter som direkt vänder sig till kommunerna och deras kulturmiljöarbete. Däremot nämner flera av de övriga myndigheterna: Energimyndigheten, MSB, Trafikverket och Havs- och Vattenmyndigheten att de ser ett behov av att öka samverkan med Riksantikvarieämbetet, dock nämner man inte insatser som syftar till att främja kommunalt kulturmiljöarbete. Riksantikvarieämbetet efterfrågas som ett allmänt stöd för kulturmiljöarbete och särskilt för kulturmiljöaspekterna inom miljömålssystemet.

Flera av myndigheterna pekar på sin samverkan med länsstyrelserna. Detta gäller bland annat Naturvårdsverket och MSB.

4.5 Myndigheter utan uppdrag att samverka med kommuner

Ett antal av de undersökta myndigheterna anger att de inte har några uppdrag eller verksamheter som riktar sig till kommuner.

Myndigheter som Naturvårdsverket, Försvarmakten, Fortifikationsverket, Arkitektur- och designcentrum, Jordbruksverket, SGU och Trafikverket har i skriftliga svar och/eller intervjuer angett att de inte har några uppdrag eller någon verksamhet som vänder sig till kommunerna.

Forskningsrådet Formas, Tillväxtverket och Naturhistoriska Riksmuseet har lämnat skriftlig information om eventuellt övrigt kulturmiljöarbete, men har inte kommenterat Riksantikvarieämbetets frågor om myndighetens relation till kommunerna⁶⁸.

⁶⁸ Förfrågan om myndigheternas arbete med att främja kommunalt kulturmiljöarbete ingick i ett gemensamt utskick med en annan kartläggning (om målen för kulturmiljöarbetet).

5 Slutsatser och reflektioner

I detta kapitel diskuteras resultatet med utgångspunkt från de särskilda frågeställningar som kartläggningen syftar till att utforska:

- 1 Vilka statliga myndigheter på nationell och regional nivå har störst betydelse/relevans för kommunernas kulturmiljöarbete?
- 2 Hur arbetar dessa myndigheter i syfte att främja kommunernas kulturmiljöarbete?
- 3 Vad planerar myndigheterna att göra för att främja kommunernas kulturmiljöarbete?
- 4 På vilket sätt påverkar dessa statliga myndigheter kommunernas kulturmiljöarbete?
- 5 Vilka är de institutionella förutsättningarna för de statliga myndigheternas stöd till kommunalt kulturmiljöarbete och för en utvecklad samverkan mellan myndigheterna och kommunerna?
- 6 Vilka förutsättningar och resurser har statliga myndigheter att bidra till att tillgodose kommunernas behov?

Diskussionen bygger på resultatet och analysen i kapitel 3 och 4 och på de empiriska uppgifter som projektgruppen insamlat och som redovisas i kapitel 2. Värt att notera är att varken kartläggningen eller empirin speglar kommunföreträdares uppfattningar om kulturmiljöarbete eller om kommunernas behov.

Till att börja med ska sägas att myndigheternas och länsstyrelsernas information om insatser för att främja kommunalt kulturmiljöarbete gäller det som fortfarande ibland kallas primärkommuner. Främjandearbete som riktar sig till kommuner i form av regionförbund eller kommunförbund återfinns knappast i redovisningarna (även om mellankommunal samverkan ibland kommenteras). Kultursamverkansmodellen och regionala kulturplaner som verktyg för främjande av kommunernas kulturmiljöarbete berörs av Länsstyrelsen i Norrbottens län men inte av några av de län där regionförbund finns.

5.1 Vilka nationella myndigheter är betydelsefulla för kommunalt kulturmiljöarbete? Hur arbetar myndigheterna med att främja kommunernas kulturmiljöarbete?

Det urval av 27 myndigheter som gjordes inför kartläggningen förefaller i backspeglarna vara väl optimistiskt. Bortfallet var relativt stort och bland de myndigheter som undersökts framgår få verksamheter eller planer på att främja kommunalt kulturmiljöarbete. Förutom Boverket är det ingen av de myndigheter som undersökts som har uttryckt någon uppfattning om vad kommunalt kulturmiljöarbete kan innefatta.

Boverket är den enda av de undersökta myndigheterna som visar på verksamheter som både riktar sig direkt till kommunerna och som har verksamheter som avser kulturmiljö eller kulturmiljöarbete (såsom kulturmiljö och kulturmiljöarbete beskrivs i kapitel 2 i denna rapport). Boverket framhåller här myndighetens roll (roller) visavi kommunerna när det gäller plan- och bygglagens tillämpning. Å andra sidan är det länsstyrelsen som har ansvaret för att vägleda kommunerna i enskilda planprocesser och för att bevaka statens intressen i den kommunala planeringen. Det är också endast Länsstyrelsen i Jönköpings län som nämner samverkan⁶⁹ med Boverket när det gäller arbetet med att främja kommunernas kulturmiljöarbete. Den vägledningsinsats i form av PBL Kunskapsbanken som Boverket fäster så stort avseende vid nämns inte av någon länsstyrelse. Insatser från Riksantikvarieämbetet är då i större utsträckning efterfrågade av länsstyrelserna. Detta rör för all del kulturmiljöfrågan i stort och arbetet med de nationella målen men länsstyrelserna kopplar själva detta till sitt arbete mot kommunerna.

Statens historiska museer (SHMM) anser själva att man inom ramen för sitt uppdrag att genomföra och planerar att genomföra viktiga insatser för att främja kommunalt kulturmiljöarbete. Informationen om vilka insatser det rör sig om är

⁶⁹ Boverket finns med i referensgruppen till länsstyrelsens kommunprojekt. Se även bland annat avsnitt 3.2. Boverket å sin sida framhåller samverkan med länsstyrelserna som viktig.

inte uttömmande, men det framgår att insatserna inte direkt riktar sig till kommunerna. Intrycket är att SHMM betraktar främjande av kommunalt kulturmiljöarbete som ett utvecklingsområde för myndigheten. Det förefaller inte sannolikt att SHMM under 2014 haft verksamheter som främjar kommunalt kulturmiljöarbete.

Fastighetsverket samarbetar med kommuner kring utvecklingen av besöksmål. Detta innefattar såväl kulturfastigheter som landskapsområden. Med tanke på omfattningen av Fastighetsverkets innehav – 2 300 fastigheter och 6,4 miljoner ha mark⁷⁰ – kan här eventuellt finnas en stor potential till utveckling av samverkan med kommunerna.

Skogsstyrelsen, Energimyndigheten, Sametinget och Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap har eller stödjer verksamheter som riktar sig till kommuner men som inte direkt omfattar kulturmiljö. Här kan eventuellt finnas en potential för myndigheterna att utveckla insatser som främjar kommunernas kulturmiljöarbete.

Boverket tar upp myndighetens arbete med miljö kvalitetsmålet ”God bebyggd miljö” där man anser att kommunerna kan göra mycket för att bidra till målfyllnelse. Flera av de andra myndigheterna, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Trafikverket lyfter fram miljömålssystemet som en viktig verksamhet (med kopplingar till kulturmiljön) men inte associerar inte detta till kommunernas verksamhet. Av uppgifter från Sveriges Kommuner och Landsting framgår att många, rentav en majoritet av kommunerna har valt att ställa sig bakom miljö kvalitetsmålen. Detta indikerar att det kan finnas fler miljömålsmyndigheter än Boverket som redan nu bedriver verksamheter eller har potential att vara relevanta för kommunernas kulturmiljöarbete.

Boverket framhåller samverkan med Riksantikvarieämbetet som viktig. Även de övriga undersökta miljömålsmyndigheterna förutom Naturvårdsverket framhåller samverkan med Riksantikvarieämbetet som viktig även om de inte kopplar detta till främjande av kommunal verksamhet.

⁷⁰ www.sfv.se.

Boverket lyfter också fram (det genomförda och det fortsatta) arbetet med hållbar stadsutveckling som viktigt för kommunernas kulturmiljöarbete. Flera andra myndigheter som Formas, Tillväxtverket och Arkitektur- och designcentrum har angett att de arbetar med den frågan. Dessa myndigheter redovisar dock inte att deras verksamhet på området berör eller riktar sig till kommunerna. Detsamma gäller Trafikverket och Naturvårdsverket som också arbetar med hållbar stadsutveckling men inte med kommuner.

5.2 Hur arbetar länsstyrelserna och andra regionala myndigheter med att främja kommunernas kulturmiljöarbete? Hur påverkar detta kommunernas kulturmiljöarbete?

När det gäller de ”myndigheter på regional nivå” som nämns i fråga 1 i inledningen ovan har kartläggningen gett resultat endast när det gäller länsstyrelserna och vattenmyndigheterna. Av dessa två kategorier framgår att det i första hand är länsstyrelserna som arbetar med att främja kommunalt kulturmiljöarbete. Tillväxtverket har en regional organisation men förefaller mena att kommunernas kulturmiljöarbete ligger utanför myndighetens ansvarsområde. Samma sak gäller Trafikverket. De regionala energikontor som Energimyndigheten organiserar framstår heller inte som relevanta för kommunernas kulturmiljöarbete.

Länsstyrelserna identifierar en lång rad kommunala verksamheter som viktiga för kulturmiljöarbete. Jämfört den med empiri och de exempel som beskrivs i kapitel 2 inkluderar länsstyrelserna sammantaget i sin beskrivning av verksamheter av möjlig relevans för kulturmiljöarbete. Ytterligare exempel på verksamheter adderas genom länsstyrelsernas redovisningar. Det är uppenbart att länsstyrelserna anser att kommuner bedriver verksamhet av relevans för kulturmiljöarbete inom ramen för den kommunala kompetensen (se också avsnitt 2.5), inte bara inom speciallagsreglerade verksamheter som planläggning och bygglovprövning. Om de variationer som finns sinsemellan länsstyrelserna när det gäller vilka typer av verksamheter som anses viktiga är ett uttryck för regionala skillnader eller handlar om skillnader

i synsätt på kulturmiljö och kulturmiljöarbete – eller både och – går inte att utläsa av länsstyrelsernas redovisningar.

Samtliga länsstyrelser beskriver sitt agerande inom ramen för sitt uppdrag visavi kommunen som plan- och bygglovmyndighet som en framskjuten del av främjandearbetet. Det framgår emellertid inte närmare hur länsstyrelserna anser att det som i mångt och mycket är den egna myndighetsutövningen verkligen främjar eller påverkar kulturmiljöarbete i kommunerna. Inga utvärderingar eller närmare studier av effekterna nämns. Inte heller förväntade effekter beskrivs på ett konturskarpt sätt. Hur som helst, plan- och bygglagen ger länsstyrelserna stora möjligheter att självständigt utforma sitt agerande mot kommunerna⁷¹. Detta avspeglas också i det breda spektrum av aktiviteter som länsstyrelserna nämner i sina redovisningar i anslutning till sitt arbete med kulturmiljö inom kommunernas plan- och bygglovverksamhet.

När det gäller plan- och byggområdet framgår det att kommunernas kunskap, resurser, intresse, attityder, vilja och förmåga kan vara hinder för ett framgångsrikt främjande av kulturmiljöarbete. Även länsstyrelsernas bristande resurser berörs i svaren, men än viktigare framstår faktorer som organisation, intern samverkan (tvärssektoriellt arbete inom länsstyrelsen) och länsledningens stöd.

Av kartläggningen framgår att länsstyrelsen använder KMV-anslaget för att stimulera framtagande av kunskaps- och planeringsunderlag i kommunerna. Indirekt framgår att länsstyrelserna bedömer att detta är betydelsefullt för kunskapsproduktion och kunskapsförvaltning kring kulturmiljö i kommunerna. Några uppgifter om hur länsstyrelserna anser att kunskaps- och planeringsunderlagen påverkar exempelvis hanteringen av kulturmiljö i den fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen framgår egentligen inte. KMV-anslaget framstår också som viktigt för de underlag som länsstyrelserna tar fram och som kommunerna använder (eller är skyldiga att använda).

⁷¹ Detta gäller särskilt i tillsyns- och uppsiktsarbetet samt i översiktsplanering och i tidiga skeden av planläggningen – detta förefaller vara underförstått i länsstyrelsernas redovisningar.

Länsstyrelsens underlag om riksintressen för kulturmiljövård lyfts fram av nästan alla länsstyrelser. De underlag som vattenmyndigheterna nämner som relevanta för kommunerna tas i praktiken fram av länsstyrelserna, med eller utan stöd från KMV-anslaget. Vattenmyndigheternas arbete med vattenråden ger en indirekt ingång till kommunerna, i de fall kommuner ingår i vattenråden.

KMV-anslagets storlek och prioriteringar inom anslaget uppfattas av vissa länsstyrelser som begränsningar för att åtgärda brister när det gäller kommunernas kulturmiljöprogram och övriga kunskapsunderlag. Kommunernas bristande vilja och förmåga att initiera, genomföra och medfinansiera framtagande av kunskapsunderlag framstår dock som minst lika viktigt.

Flera av länsstyrelserna har utnyttjat arbetet med kartläggningen och det bakomliggande regeringsuppdraget för att initiera ett förändringsarbete. Minst en tredjedel av de 21 länsstyrelserna är i startgrupparna eller en bit på väg mot att planera och genomföra ett systematiskt främjandearbete. Flera av de aktuella länsstyrelserna har höga ambitioner när det gäller att utöka och/eller bredda kontakterna med kommunerna samtidigt som man uttrycker farhågor kring möjligheterna att i praktiken genomföra detta.

Länsstyrelserna tar upp betydelsen av regionernas och läns museernas arbete. Här framgår att ökade ambitioner i främjandearbetet kan innebära ett ökat behov av samverkan horisontellt, mellan länsstyrelsen och övriga regionala aktörer.

Länsstyrelserna en målgrupp för många statliga myndigheters verksamhet. Den enda nationella myndighet som flera av länsstyrelserna nämner i samband med främjande av kommunalt kulturmiljöarbete är Riksantikvarieämbetet. Ökade ambitioner i främjandearbetet från länsstyrelsernas sida kan därför innebära ett ökat behov av samverkan vertikalt, mellan Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna.

5.3 Tillgodoser myndigheternas och länsstyrelsernas främjande- arbete kommunernas behov?

En frågeställning inför kartläggningen har gällt vilka förutsättningar länsstyrelser och myndigheter har att tillgodose kommunernas behov. Eftersom kartläggningen inte omfattar kommunerna är det endast länsstyrelsernas och myndigheternas synpunkter som framkommit. Vilka behov kommunerna ser är inte känt. Det kan inte förutsättas att kommunerna ser behov och brister på samma sätt och i samma utsträckning som länsstyrelserna eller Boverket gör.

Länsstyrelserna anser att det finns brister i tillämpningen av plan- och bygglagen, brister i kunskaps- och planeringsunderlag, avsaknad av eller brister i handlingsprogram (kulturmiljöprogram⁷²) samt brister i kompetens och kunskap hos kommunala tjänstemän. En konkret sak gäller bristen av kommunantikvarier i kommunerna. De brister som länsstyrelserna lyfter fram är till stor del kopplade till kommunens funktion som plan- och bygglovmyndighet. Boverket är den av de nationella myndigheterna som direkt uttrycker synpunkter som rör kommunernas kulturmiljöarbete. Boverkets synpunkter är i stor sett samstämmiga med länsstyrelsernas, åtminstone när det gäller plan- och bygglovverksamheten.

Det finns ingen mer omfattande information om vilka behov och brister som kommunerna ser. Endast en länsstyrelse (Blekinge) nämner att man anser att det finns en vilja och ett intresse från kommunernas sida att utveckla sitt kulturmiljöarbete. Kritiken från Sveriges Kommuner och Landsting när det gäller planeringsunderlag för riksintressen (se kapitel 2) bygger på fokusdiskussioner med bland annat politiker och tjänstemän i kommuner och kan därför ses ett uttryck för förekommande uppfattningar i kommunsektorn. Länsstyrelserna lämnar i sina redovisningar emellertid inga uppgifter om att kommunerna uppfattar den här typen av problem med länsstyrelsens planeringsunderlag.

⁷² Det är oklart om de kommunala kulturmiljöprogram som många länsstyrelser efterfrågar avser kunskaps- och planeringsunderlag eller politiskt antagna handlingsprogram – eller både och.

Varken Boverkets miljömålsenkät eller Sveriges Radios undersökning (se kapitel 2) behandlar vilka behov och brister som kommunerna anser finns. Det finns emellertid inget i Boverkets undersökning som motsäger resultaten av denna kartläggning när det gäller frågor som rör planeringsunderlag, kulturmiljöprogram och tillgång till antikvarisk kompetens. I Sveriges Radios undersökning används begreppet ”kulturarv” genomgående i frågorna. Detta kan göra det svårt att relatera undersökningens resultat till resultatet av denna kartläggning. När det gäller bilden av vilka kommunala verksamheter som är viktiga eller relevanta för kommunernas kulturmiljöarbete motsäger emellertid inte undersökningen och den här kartläggningen varandra. Inte heller när det gäller förekomsten av kommunantikvarier motsäger inte resultatet från kartläggningen Sveriges Radios undersökning.

Referenser

Litteratur och andra publikationer

Asymmetrisk uppgiftsfördelning. En principiell studie av möjligheter och hinder att fördela uppgifter till kommuner och landsting med hänsyn till lokala förhållanden. Publikation 2005:24. Statskontoret 2005.

Att upprätta program för kulturminnesvård. Riksantikvarieämbetet. Underrättelser från Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museer 1983:2. Liber förlag 1983.

Det dynamiska kulturarvet. Omvärldsanalys för Kulturmiljöområdet. Riksantikvarieämbetet 2002.

Emmelin, L och Lerman P. *Miljöregler – hinder för utveckling och god miljö?* Blekinge Institute of Technology. Research Report 2004:09. Blekinge Tekniska Högskola 2004.

God bebyggd miljö i kommunerna. En studie av miljömålsenkäten 2006-2013. Rapport 2014:25. Boverket 2014.

Guide till Lokalt arbete med miljömål. Rapport 2014:54. Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2014.⁷³

Hantering av riksintressen. SKL granskar. Sveriges kommuner och landsting 2011.

Hur mycket styr staten kommunerna och landstingen? Ett diskussionsunderlag från Statskontoret. Publikation 2003:26b. Statskontoret 2004.

Inriktningsdirektiv 2014-2016. Riksantikvarieämbetet (odaterat).

Kontinuitet och förnyelse. Kulturmiljöarbetet i kommunerna. Svenska kommunförbundet 1999.

Kulturhistorisk värdering och urval. Plattform för arbete med att definiera, värdera, prioritera och utveckla kulturarvet. Arbetsmaterial 2014-03-11. Riksantikvarieämbetet 2014.

Kulturmiljöarbete i en ny tid. SOU 2012:37.

Kulturmiljöns mångfald. Prop 2012/13:96.

⁷³ I själva verket en länsstyrelsegemensam rapport framtagna inom samverkan för miljömålsarbetet.

Kulturmiljöns riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Handbok 2014-06-23.
Riksantikvarieämbetet 2014.

Kulturmiljöstrategi 2014-2020. Länsstyrelsen i Jämtlands län 2014.

Myndigheternas arbete inom miljömålssystemet. Delrapport. Publikation 2013:12.
Statskontoret 2013.

Ranby, H. *Henriks byggnadsvård. Kulturarvsarbete mellan teori och praktik.*
Göteborgs universitet 2014.

Statliga intressen och hållbar utveckling. Boverket 2009.

Tallberg, P och von Bergmann-Winberg, M-L. *Flernivåstyrning.
Framgångsfaktorer för kommuner, regioner och staten.* Region Skåne m fl 2010.

Tid för kultur. Prop 2009/10:3.

Trost, J. *Kvalitativa intervjuer.* Studentlitteratur 1997.

Utgiftsområde 17: Kultur, medier, trossamfund och fritid. I: Prop. 2013/14:1.

Översyn av lagstiftning och nationella mål på kulturmiljöområdet.
Kommittédirektiv. Dir 2011:17.

Oppublicerat och arbetsmaterial

*Ang. myndigheternas arbete med de nya nationella målen för kulturmiljöarbete,
samt med att främja kommunalt kulturmiljöarbete.* Statens Fastighetsverk 2014-05-
27.

*Angående myndigheternas arbete med de nya nationella målen för
kulturmiljöarbete samt med att främja kommunalt kulturmiljöarbete.* Sveriges
Geologiska Undersökning 2014-06-12.

*Arbetet med de nya nationella målen för kulturmiljöarbetet samt med att främja
kommunalt kulturmiljöarbete.* Vattenmyndigheten för Västerhavet 2014-06-09.

Beslut om regeringsuppdrag 67 och 68 för kulturmiljöarbete i Jämtlands län.
Länsstyrelsen i Jämtlands län 2014-09-30.

Förfrågan från Riksantikvarieämbetet om myndighetens arbete med de nya nationella målen för kulturmiljöarbete. Sveriges Lantbruksuniversitet. Odaterat.

Jordbruksverkets svar på Riksantikvarieämbetets frågor om myndigheternas arbete med de nya nationella målen för kulturmiljöarbete samt med att främja kommunalt kulturmiljöarbete. Statens Jordbruksverk 2014-05-23.

Kommunala kulturmiljöunderlag i Jönköpings län. Projektbeskrivning 2014. Länsstyrelsen i Jönköpings län 2014-05-22.

Kulturhistorisk värdering och urval. Plattform för arbete med att definiera, värdera, prioritera och utveckla kulturarvet. Riksantikvarieämbetet 2014-03-11 (remissversion).

Länsgruppsdag 2014 kring regleringsbrevets uppdrag 67 och 68. Länsgrupp Väst 2014-09-11.

Länsstyrelsen Gävleborgs redovisning av svar på Riksantikvarieämbetets frågor i anslutning till uppdragen 67 och 68 i regleringsbrev för 2014. Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2014-09-24.

Länsstyrelsen i Kalmar läns redovisning enligt regleringsbrev för 2014 (uppdrag 67 och 68). Länsstyrelsen i Kalmar län 2014-10-01.

Länsstyrelsen i Kronobergs läns redovisning av uppdrag 67 och 68 i regleringsbrevet 2014. Länsstyrelsen i Kronobergs län 2014-09-30.

Länsstyrelsen på Gotlands redovisning enligt regleringsbrev för 2014 (uppdrag 67 och 68). Länsstyrelsen i Gotlands län 2014-10-01.

Länsstyrelsen Värmlands redovisning till Riksantikvarieämbetet med anledning av uppdrag 67 och 68 i regleringsbrevet 2014. Länsstyrelsen i Värmlands län 2014-10-01.

Länsstyrelsens i Uppsala redovisning enligt regleringsbrev för 2014 (uppdragen 67 och 68). Länsstyrelsen i Uppsala län 2014-09-30.

Länsstyrelsens redovisning enligt regleringsbrev av uppdragen 67 och 68. Länsstyrelsen i Dalarnas län 2014-10-13.

Länsstyrelsens redovisning enligt regleringsbrev för 2014 (uppdrag 67 och 68). Länsstyrelsen i Jönköpings län 2014-10-01.

Länsstyrelsens redovisning enligt regleringsbrev för 2014, uppdrag 67 och 68. Länsstyrelsen i Södermanlands län 2014-09-30.

Med anledning av länsstyrelsernas redovisning enligt regleringsbrev för 2014 om nationella mål och att länsstyrelsens arbete med att främja kommunernas kulturmiljöarbete (uppdrag 67 och 68). Regional utveckling och samverkan i miljömålssystemet (RUS). Odaterat.

Myndigheternas arbete med de nya nationella målen för kulturmiljöarbete samt med att främja kommunalt kulturmiljöarbete. Arkitektur- och designcentrum. Odaterat.

Myndigheternas arbete med de nya nationella målen för kulturmiljöarbete samt med att främja kommunalt kulturmiljöarbete. Statistiska centralbyrån 2014-05-26.

Myndigheters arbete med de nya nationella målen för kulturmiljöarbetet samt kommunalt kulturmiljöarbete, dnr 5.1.6-414-2014. Naturhistoriska Riksmuseet 2014-06-11.

Myndigheternas arbete med de nya nationella målen för kulturmiljöarbetet samt med att främja kommunalt kulturmiljöarbete. Trafikverket 2014-05-28.

Myndigheternas arbete med de nya nationella målen för kulturmiljöarbetet samt med att främja kommunalt kulturmiljöarbete. Verket för innovationssystem (Vinnova)

Myndigheters arbete med de nya nationella målen för kulturmiljöarbete samt med att främja kommunalt kulturmiljöarbete. Boverket 2014-05-26.

Redovisning av länsstyrelsens arbete enligt uppdrag 67 och 68 i 2014 års regleringsbrev. Länsstyrelsen i Hallands län 2014-10-01.

Redovisning av uppdrag 67 och 68 i 2014 års regleringsbrev angående nya nationella mål för kulturmiljöarbetet. Länsstyrelsen i Västernorrlands län 2014-10-07.

Redovisning av uppdrag enligt regleringsbrev för 2014 (uppdrag 67 och 68). Länsstyrelsen i Norrbottens län 2014-09-29.

Redovisning av uppdrag enligt regleringsbrev för 2014 (uppdrag 67 och 68). Länsstyrelsen i Blekinge län 2014-09-30.

Redovisning av Örebro läns länsstyrelses arbete enligt regleringsbrev 2014 (uppdrag 67 och 68). Länsstyrelsen i Örebro län 2014-09-29.

Redovisning enligt regleringsbrev för 2014, uppdrag 67 och 68. Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2014-10-01.

Redovisning enligt regleringsbrev för 2014. Länsstyrelsen i Västerbottens län 2014-09-30.

Redovisning från Västmanlands län av uppdrag enligt regleringsbrev för 2014 (uppdrag 67 och 68). Länsstyrelsen i Västmanlands län 2014-10-06.

Redovisning till Riksantikvarieämbetet med anledning av uppdragen 67 och 68 i 2014 års regleringsbrev. Länsstyrelsen i Skåne län 2014-09-30.

Remissvar: Myndigheternas arbete med de nya nationella målen för kulturmiljöarbete samt med att främja kommunalt kulturmiljöarbete. Förvarsmakten 2014-05-27.

Riksantikvarieämbetets handlingsplan för att främja kommunalt kulturmiljöarbete (33417). Projektplan. Riksantikvarieämbetet 2014-03-04.

Statliga myndigheters arbete med att främja det kommunala kulturmiljöarbetet (33423). Projektplan. Riksantikvarieämbetet 2014-03-04.

Svar på frågor angående myndighetens arbete med de nya nationella målen för kulturmiljöarbete samt med att främja kommunalt kulturmiljöarbete. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2014-06-11.

Svar på frågor om myndighetens arbete med de nya nationella målen för kulturmiljöarbetet. Naturvårdsverket 2014-05-22.

Svar på frågor om nya nationella målen för kulturmiljöarbetet samt med att främja kommunalt kulturmiljöarbete. Fortifikationsverket 2014-06-02.

Svar på frågor om: Myndigheternas arbete med de nya nationella målen för kulturmiljöarbete samt med att främja kommunalt kulturmiljöarbete. Formas 2014-05-28.

Svar på frågor rörande myndighetens arbete med de nya nationella målen för kulturmiljöarbete samt med att främja kommunalt kulturmiljöarbete. Skogsstyrelsen 2014-05-28.

Svar på Riksantikvarieämbetets skrivelse, 2014-05-08. Myndigheternas arbete med de nya nationella målen för kulturmiljöarbete samt med att främja kommunalt kulturmiljöarbete. Vattenmyndigheten för Bottenhavet 2014-05-28.

Svar på Riksantikvarieämbetets skrivelse, 2014-05-08. Myndigheternas arbete med de nya nationella målen för kulturmiljöarbete samt med att främja kommunalt kulturmiljöarbete. Vattenmyndigheten för södra Östersjön 2014-05-28.

Tillväxtverkets svar på frågor om myndigheternas arbete med de nya nationella målen för kulturmiljöarbetet samt med att främja kommunalt kulturmiljöarbete. Tillväxtverket 2014-06-11.

Yttrande angående myndigheternas arbete med de nya nationella målen för kulturmiljöarbete samt med att främja kommunalt kulturmiljöarbete. Statens Energimyndighet 2014-06-10.

Yttrande. Havs- och vattenmyndigheten. 2014-05-26.

Hemsidor

<http://projektwebbar.lansstyrelsen.se/RUS>

<http://helgeamodelforest.se>

<http://skogeniskolan.se/>

[http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=478&artikel=5942668.](http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=478&artikel=5942668)

www.bergslagen.org

www.gotland.se

www.kfsk.se

www.miljomal.se/vem-gor-vad/

www.modelforest.se/

www.regeringen.se/sb/d/18548/a/236504

www.scb.se

www.sfv.se

www.vattenmyndigheterna.se

www.vgregion.se

www.vinnova.se

Muntliga källor

Cecilia Alfredsson, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Johan Bergkvist, Trafikverket

Göran Blom, Naturvårdsverket

Lisa Eriksson, Naturvårdsverket

Lena Flodin, Statens Fastighetsverk

Daniel Isaksson, Havs- och vattenmyndigheten

Eva Hägglund, Sveriges kommuner och landsting

Maggie Javelius, Naturvårdsverket

Hans Karlsson, Statens Jordbruksverk

Per Karlsson, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Anna Lindgren, Trafikverket

Göran Lundh, Skogsvårdsstyrelsen

Tomas Kuhmunen, Sametinget

Anna Nordlander, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Marja-Leena Pilvesmaa, Statens Fastighetsverk

Suzanne Pluntke, Boverket

Carl-Johan Sanglert, Länsstyrelsen i Jönköpings län

Johan Wallander, Statens Jordbruksverk

Johan Wester, Skogsvårdsstyrelsen

Bilaga 1

Program och deltagarlista för workshop 20 mars 2014

Program

- 10.00-10.15 Kaffe och smörgås
- 10.15-10.30 Riksantikvarieämbetets genomförande av regeringsuppdraget *Ett offensivt och angeläget kulturmiljöarbete* och behovet av samarbete med länsstyrelserna.
Qaisar Mahmood, avdelningschef, Samhällsavdelningen
- 10.30-10.45 Kulturmiljöforum om regeringsuppdragen
Thomas Romberg, länsantikvarie, Länsstyrelsen Skåne
- 10.45-11.15 Inledande diskussion om de nationella målen för kulturmiljöarbetet och kommunalt kulturmiljöarbete.
Sven Göthe, tf enhetschef, Samhällsbyggnadsenheten
- 11.15-12.00 Workshop pass 1: Uppdrag 67.
Diskussioner i grupper (inkl. dokumentation genom gruppvisa minnesanteckningar)
- *Hur kan uppgifter från länsstyrelserna enligt uppdrag 67 inhämtas och redovisas?*
 - *Hur kan uppdragen beredas på länsstyrelserna? Vilka funktioner på länsstyrelserna är berörda?*
- 12.00-13.00 Lunch, Rosengården, Historiska museet
- 13.00-13.45 Workshop pass 2: Uppdrag 68.
Diskussioner i grupper (inkl. dokumentation genom gruppvisa minnesanteckningar)
- *Hur kan uppgifter från länsstyrelserna enligt uppdrag 68 inhämtas och redovisas?*
 - *Hur kan uppdragen beredas på länsstyrelserna? Vilka funktioner på länsstyrelserna är berörda?*
- 13.45-14.00 Bensträckare och fruktpaus
- 14.00-15.00 Sammanfattande diskussion: slutsatser från workshopen och nästa steg.
Sven Göthe, tf enhetschef, Samhällsbyggnadsenheten
- *Vilka kopplingar finns mellan uppdrag 67 och 68? Hur kan länsstyrelsernas redovisningar av uppdrag 67 och 68 samordnas?*
 - *Hur bör Riksantikvarieämbetets anvisningar till länsstyrelserna utformas?*

Deltagare

Länsstyrelserna

| | | |
|-----------------|------------|------------------|
| Blekinge | Anna-Karin | Skiöld |
| Dalarna | Fredrik | Sandberg |
| Gotland | Kicki | Scheller |
| Gävleborg | Klara | Wirdby |
| Västra Götaland | Karolina | von Mentzer |
| Halland | Hans | Bergfast |
| Jämtland | Svante | Freij |
| Jönköping | Anna | Kristensson |
| Kalmar | Birgitta | Eriksson |
| Kronoberg | Heidi | Vassi |
| Norrbottn | Kerstin | Lundin Segerlund |
| Skåne | Thomas | Romberg |
| Skåne | Mats | Riddersporre |
| Stockholm | Louise | Schlyter |
| Stockholm | Britta | Roos |
| Södermanland | Åke | Johansson |
| Uppsala | Tony | Engström |
| Värmland | Bengt | Falemo |
| Västerbotten | Katrine | Nygren |
| Västernorrland | Anna | Molin |
| Västernorrland | Nina | Loberg |
| Västmanland | Ulla | Bergquist |
| Örebro | Jonas | Jansson |
| Östergötland | Jan | Eriksson |
| Östergötland | Mattias | Schönbeck |

Riksantikvarieämbetet

| | |
|------------|-----------|
| Karin | Altenberg |
| Sven | Göthe |
| Anders | Hedlund |
| Ann-Catrin | Johansson |
| Kristin | Lindgren |
| Qaisar | Mahmood |
| Erika | Nilsson |
| Krister | Olsson |

Bilaga 2

Anvisningar för länsstyrelsernas redovisning enligt regleringsbrev för 2014 (uppdrag 67 och 68)

Anvisningarna omfattar tre delar:

- A. Länsstyrelsens arbete med de nya nationella målen för kulturmiljöarbetet (uppdrag 67).
- B. Länsstyrelsens arbete med att främja kommunernas kulturmiljöarbete (uppdrag 68).
- C. Länsstyrelsens beredning av uppdragen 67 och 68.

Redovisningen ska göras i ett word-dokument indelat utifrån den numrering som använts i dessa anvisningar.

Redovisningen ska lämnas till Riksantikvarieämbetet senast den **1 oktober 2014**.

Redovisningen skickas till registrator@raa.se med kopia till kristin.lindgren@raa.se och anders.hedlund@raa.se.

Kontakt

Frågor om anvisningarna besvaras av:

Kristin Lindgren 08-519 180 48, kristin.lindgren@raa.se

Anders Hedlund 08-519 185 89, anders.hedlund@raa.se

Del A Länsstyrelsens arbete med de nya nationella målen för kulturmiljöarbetet (uppdrag 67)

Av länsstyrelsernas regleringsbrev för 2014 framgår följande uppdrag till länsstyrelserna:

67. Länsstyrelserna ska redovisa hur man arbetar och planerar att arbeta för att uppfylla de nya nationella målen för kulturmiljöarbetet. Länsstyrelserna har ett särskilt ansvar för målens uppfyllelse. I detta ansvar ligger att överväga hur målen kan brytas ned i uppföljningsbara delar och att använda målen som utgångspunkt i såväl planering som uppföljning av verksamheten. Redovisningen ska lämnas till Riksantikvarieämbetet senast den 1 oktober 2014. Redovisningen ska ske i enlighet med de anvisningar Riksantikvarieämbetet lämnar.

De nya nationella målen för kulturmiljöarbetet började gälla den 1 januari 2014. De har formulerats enligt följande (regeringens proposition 2012/13:96, sid 35):

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,
- en helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen.

Målen ska styra de statliga insatserna på kulturmiljöområdet. De ska även kunna inspirera och vägleda politiken i kommuner och landsting (regeringens proposition 2012/13:96, sid 36).

De nya nationella målen för kulturmiljöarbetet och deras betydelse för länsstyrelsens verksamhet

A1. Har de nya nationella målen för kulturmiljöarbetet föranlett *särskilda* aktiviteter och/eller förändringar av länsstyrelsens arbete under 2013 och 2014? Beskriv i så fall vilka aktiviteter och/eller förändringar som genomförts.

A2. Anser länsstyrelsen att de nya nationella målen kan brytas ner i uppföljningsbara delar och användas i planeringen och uppföljningen av verksamheten? Om ja, beskriv på vilket sätt, varför och vilka fördelar länsstyrelsen

ser med ett sådant arbetsätt. Om nej, vilka hinder/svårigheter ser länsstyrelsen med ett sådant arbetssätt?

Länsstyrelsens genomförda och pågående arbete 2013-2014

A3. Hur har länsstyrelsen arbetat under 2013 och 2014 för att bidra till uppfyllelsen av de nya nationella målen för kulturmiljöarbetet? Redovisa och kommentera vilka verksamheter inom länsstyrelsen som har berörts, vilka styrmedel som använts, genomförda eller påbörjade insatser, målgrupper för insatserna samt vilka aktörer som länsstyrelsen eventuellt har samverkat med. Beskriv övergripande för samtliga mål och, om relevant, specifikt för respektive mål.

A4. Har länsstyrelsen under 2013 och 2014 påbörjat arbetet med att använda de nya nationella målen i planeringen av verksamheten samt övervägt hur de kan användas i uppföljningen av verksamheten? Om ja, beskriv detta arbete, innehållet i och formerna för det påbörjade arbetet. Om länsstyrelsen inte har påbörjat ett sådant arbete, beskriv varför och vilka eventuella hinder/svårigheter länsstyrelsen ser med att använda målen i planeringen och uppföljningen av verksamheten.

Länsstyrelsens planerade arbete 2014-2015

A5. Hur planerar länsstyrelsen att under 2014 och 2015 arbeta för att bidra till uppfyllelsen av de nya nationella målen för kulturmiljöarbetet? Uppge vilka verksamheter inom länsstyrelsen som kommer att beröras, vilka styrmedel som kommer att användas, planerade insatser, målgrupper för insatserna samt vilka aktörer som länsstyrelsen avser att samverka med. Beskriv övergripande för samtliga mål och, om relevant, specifikt för respektive mål.

Länsstyrelsens arbete på tre till fem års sikt

A6. På vilket sätt vill länsstyrelsen utveckla sitt arbete på tre till fem års sikt för att ytterligare bidra till uppfyllelsen av de nya nationella målen för kulturmiljöarbetet? Motivera vilka verksamheter, styrmedel, aktiviteter och insatser, målgrupper samt aktörer som länsstyrelsen ser som centrala i detta arbete.

A7. Vilka förutsättningar (möjligheter och hinder) ser länsstyrelsen för detta arbete?

Del B Länsstyrelsens arbete med att främja kommunernas kulturmiljöarbete (uppdrag 68)

Av länsstyrelsernas regleringsbrev för 2014 framgår följande uppdrag till länsstyrelserna:

68. Länsstyrelserna ska redovisa hur man arbetar för att främja kommunernas kulturmiljöarbete. Länsstyrelsen ska särskilt redovisa hur man arbetar och planerar att arbeta för att stödja kommunernas framtagande av aktuella och ändamålsenliga kunskapsunderlag. Redovisningen ska lämnas till Riksantikvarieämbetet senast den 1 oktober 2014. Redovisningen ska ske i enlighet med de anvisningar Riksantikvarieämbetet lämnar.

Kommunal verksamhet och kulturmiljöarbete

B1. Redogör för vilka kommunala verksamheter (lagreglerade eller frivilliga) som länsstyrelsen ser som särskilt viktiga med tanke på kommunernas kulturmiljöarbete.

De nya nationella målen och deras betydelse för att främja kommunernas kulturmiljöarbete

B2. Beskriv om, och i så fall hur, de nya nationella målen för kulturmiljöarbetet har påverkat länsstyrelsens genomförda, pågående och planerade arbete för att främja kulturmiljöarbetet i länets kommuner.

Länsstyrelsens genomförda och pågående arbete 2013-2014

B3. Hur har länsstyrelsen arbetat under 2013 och 2014 för att främja kommunernas kulturmiljöarbete? Redovisa och kommentera vilka verksamheter inom länsstyrelsen som har berörts/berörs, vilka styrmedel som använts, genomförda eller påbörjade insatser, målgrupper för insatserna, vilka aktörer som länsstyrelsen eventuellt har samverkat med, samt förväntade effekter. Beskriv dels sådana insatser som riktar sig till länets alla kommuner, dels sådana insatser som riktar sig till enskilda (eller ett begränsat antal) kommuner. Ge exempel på genomförda och/eller påbörjade insatser.

B4. Har länsstyrelsen under 2013 och 2014 tagit fram, eller medverkat till att ta fram, sådant kunskaps- och planeringsunderlag som har särskild relevans för kommunernas kulturmiljöarbete? Beskriv dels sådana underlag som riktar sig till länets alla kommuner, dels sådana underlag som riktar sig till enskilda (eller ett begränsat antal) kommuner. Gör om möjligt en bedömning av hur underlagen har

använts i kommunernas kulturmiljöarbete. Ge exempel på olika kunskaps- och planeringsunderlag och hur de tagits fram.

Länsstyrelsens planerade arbete 2014-2015

B5. Hur planerar länsstyrelsen att under 2014 och 2015 arbeta för att främja kommunernas kulturmiljöarbete? Redovisa och kommentera vilka verksamheter inom länsstyrelsen som kommer att beröras, vilka styrmedel som kommer att användas, planerade insatser, målgrupper för insatserna, vilka aktörer som länsstyrelsen kommer att samverka med, samt förväntade effekter. Beskriv dels sådana insatser som kommer att rikta sig till länets alla kommuner, dels sådana insatser som kommer att rikta sig till enskilda (eller ett begränsat antal) kommuner. Ge exempel på planerade insatser.

B6. Planerar länsstyrelsen att under 2014 och 2015 ta fram, eller att medverka till att ta fram, sådant kunskaps- och planeringsunderlag som har särskild relevans för kommunernas kulturmiljöarbete? Beskriv dels sådana underlag som kommer att rikta sig till länets alla kommuner, dels sådana underlag som kommer att rikta sig till enskilda (eller ett begränsat antal) kommuner. Ge exempel på olika kunskaps- och planeringsunderlag som kommer att tas fram och beskriv hur dessa kommer att tas fram.

Länsstyrelsens arbete på tre till fem års sikt

B7. På vilket sätt vill länsstyrelsen utveckla sitt arbete på tre till fem års sikt för att ytterligare främja kommunernas kulturmiljöarbete? Motivera vilka verksamheter, styrmedel, aktiviteter och insatser, målgrupper samt aktörer som länsstyrelsen ser som centrala i detta arbete.

B8. Vilka förutsättningar (hinder eller möjligheter) ser länsstyrelsen för detta arbete?

Del C Länsstyrelsens beredning av uppdragen 67 och 68

C1. Beskriv vilka funktioner (verksamhetsområden/ansvarsområden) på länsstyrelsen som har deltagit i beredningen av uppdragen 67 och 68. Redovisa kortfattat hur beredningen har gått till. Redovisa om beredningen av de två uppdragen skilt sig åt. Ange i så fall på vilket sätt.

C2. Redovisa kontaktperson för redovisningen som helhet. Ange också, om det behövs, kontaktpersoner för specifika delar av redovisningen. För varje kontaktperson ange namn, titel/funktion, telefonnummer, e-postadress.

C3. Övriga kommentarer.

Bilaga 3

Program och deltagarlista för workshop 13 nov 2014

Program

Moderator: Erika Nilsson, Riksantikvarieämbetet

09.00-09.30 Kaffe och te serveras utanför möteslokalen

09.30-10.15 Presentation av länsstyrelsernas redovisningar avseende uppdrag 67 och 68.
Anders Hedlund och Kristin Lindgren

10.15–11.30 Workshop om: *Hur kan länsstyrelsen utveckla sitt arbete med att främja kommunalt kulturmiljöarbete?* (uppdrag 68)

11.30–12.30 Lunch på Rosengården, Historiska museet

12.30–13.20 Workshop om: *Vilken betydelse har de nya nationella målen för kulturmiljöarbetet för länsstyrelsernas verksamheter?* (uppdrag 67)

13.20–13.30 Bensträckare

13.30–14.20 Workshop om: Vilka utmaningar ser länsstyrelsen med att använda de nya målen i planeringen och uppföljning av verksamheten? (uppdrag 67)

14.20–14.30 Avslutande ord och sammanfattning av dagen

14.30–15.00 Fika utanför Stora sessionssalen

Deltagare

Länsstyrelserna

| | | |
|-----------|------------|-------------|
| Blekinge | Anna-Karin | Skiöld |
| Dalarna | Ulrika | Jansson |
| Gotland | Kicki | Scheller |
| Gotland | Anna | Karlstöm |
| Gotland | Johan | Gråberg |
| Gävleborg | Hans-Erik | Hansson |
| Götaland | Karolina | von Mentzer |
| Halland | Hans | Bergfast |
| Jönköping | Carl-Johan | Sanglert |
| Jönköping | Anna | Kristensson |
| Kalmar | Birgitta | Eriksson |

forts

| | | |
|----------------|-----------|------------------|
| Kronoberg | Heidi | Vassi |
| Kronoberg | Carin | Karlsson |
| Norrbottn | Kerstin | Lundin Segerlund |
| Skåne | Thomas | Romberg |
| Skåne | Olof | Martinsson |
| Skåne | Mats | Riddersporre |
| Stockholm | Louise | Schlyter |
| Stockholm | Ylva | Othzén |
| Stockholm | Britta | Roos |
| Stockholm | Kerstin | Ainouz |
| Södermanland | Åke | Johansson |
| Södermanland | Bo G | Svensson |
| Uppsala | Roger | Edenmo |
| Värmland | Annie | Johansson |
| Västerbotten | Bo | Sundin |
| Västernorrland | Nina | Loberg |
| Västmanland | Elisabeth | Ek |
| Örebro | Mia | Geijer |
| Östergötland | Jan | Eriksson |
| Östergötland | Magnus | Reuterdahl |
| Östergötland | Leyla | Nyman |

Riksantikvarieämbetet

| | |
|---------|----------|
| Kristin | Lindgren |
| Erika | Nilsson |
| Anders | Hedlund |

Bilaga 4

Myndigheternas arbete med mål och kommuner

Del B. Frågor att besvara om myndighetens eventuella arbete med att främja kommunalt kulturmiljöarbete

Med anledning av kartläggningen önskar Riksantikvarieämbetet i det här skedet kortfattade svar på nedanstående frågor.

- B1. Anser ni att verksamheter och aktiviteter som syftar till att främja kommunalt kulturmiljöarbete är en del av er myndighets verksamhet, eller skulle kunna vara det? Motivera gärna svaret.
- B2. Har ni genomfört, eller planerar att genomföra verksamheter eller aktiviteter som syftar till att främja kommunalt kulturmiljöarbete? Ange i så fall vilka (eller vilken typ av) verksamheter eller aktiviteter det rör sig om.

Kontaktuppgifter

Riksantikvarieämbetet kan i ett senare skede av kartläggningen komma att kontakta er i syfte att inhämta mera information, eventuellt i form av en fördjupande intervju. Ange därför kontaktuppgifter till person-/er som besvarat frågorna ovan och/eller som kan ge ytterligare information.

Svar senast 28 maj

Riksantikvarieämbetet önskar ert svar senast den 28 maj 2014. Svaret skickas till registrator@raa.se med kopia till kristin.lindgren@raa.se och anders.hedlund@raa.se. Eventuella frågor om kartläggningen eller om regeringsuppdraget kan ställas till Kristin Lindgren eller Anders Hedlund.

Tack för ert svar!

Med vänlig hälsning

Bilaga 5

Intervjuguide

Myndighetens verksamhet och dess relation till kommunerna

- Har er verksamhet beröringspunkter med eller kopplingar till kommunal verksamhet? Vilka då i så fall? På vilket sätt?
- Ser ni ett behov av att stärka eventuella kopplingar till kommunal verksamhet? Vilka då i så fall? Hur då?
- Har ni någon uppfattning om vilken innebörd man kan eller bör lägga i begreppet "kulturmiljöarbete"? I begreppet "kommunalt kulturmiljöarbete"?
- Har ni samarbete med andra statliga myndigheter kring frågor som berör kommunerna? Som berör kommunalt kulturmiljöarbete?
- Finns det hinder för att koppla myndighetens verksamhet till kommunal verksamhet? Motstridiga intressen, olika viljor.

Verksamheter och aktiviteter för att främja kommunalt kulturmiljöarbete

- Har ni under de senaste åren genomfört verksamheter/aktiviteter som främjar kommunalt kulturmiljöarbete? Vilka då /exempel? Motiv och bakgrund till dessa verksamheter?
- Har eventuella verksamheter/aktiviteter följts upp eller utvärderats? Slutsatser?
- Finns det planer på att genomföra sådana verksamheter/aktiviteter under närmaste åren? Vilka då? Motiv och bakgrund till dessa verksamheter?
- Finns det verksamheter/aktiviteter för att främja kommunalt kulturmiljöarbete som är önskvärda eller tänkbara att genomföra?
- Finns det hinder för att utveckla verksamheter som riktar sig till kommunerna?