



LÄNSSTYRELSEN  
Södermanlands län

# RAPPORT

ISSN 1400-0792

Nr 2009:9

## Samverkan ger styrka!



Redovisning av uppdrag 39 i 2009 års regleringsbrev  
1 juni 2009



*Länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet arbetar tillsammans inom ramen för sina uppdrag inom kulturarv och hållbar samhällsutveckling, med hög effektivitet, bred kompetens och förmåga att gemensamt ta emot och genomföra kvalificerade uppgifter och som främjar en hållbar utveckling i länen*

Vision för arbetet

## **Förord**

Rapporten har utarbetats av en utredningsgrupp bestående av

Länsråd Kurt Ekelund, Länsstyrelsen i Södermanlands län  
Utvecklingsråd Eva Aalbu, Länsstyrelsen i Södermanlands län  
Länsantikvarie Kjell-Håkan Arnell, Länsstyrelsen i Kalmar län  
Utredare Jan-Gunnar Lindgren, Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Länsantikvarieföreningens styrelse har varit referensgrupp och löpande lämnat värdefulla synpunkter. Referensgruppen har varit länken till länsantikvariernas framtidsprojekt vars förslag och ambitioner har varit av stort värde för rapporten och bedöms få stor betydelse för det fortsatta utvecklingsarbetet. Vid två tillfällen har uppdraget diskuterats med länsantikvarierna och deras medarbetare. Deras synpunkter har varit ytterligare stimulans i arbetet.

Rapportens slutsatser och förslag har fortlöpande diskuterats med Riksantikvarieämbetets ledning där chefen för verkssekretariatet, Sven Göthe varit kontaktperson.

Arbetet med rapporten har skett samtidigt som det pågått en diskussion om Kulturutredningens slutsatser och förslag. Detta har gett vårt uppdrag en dimension ytterligare och har på ett naturligt sätt satt in uppdraget som en del av en större kulturpolitisk diskussion. I rapporten förs bland annat en diskussion om att kulturmiljöfrågorna utgör ett konkret exempel på så kallad aspektpolitik i Kulturutredningens mening.

Uppdraget är det första exemplet på att ett sakområde genomlyses med avsikt att utveckla arbetsformerna i ett samlat länsstyrelseperspektiv. Detta har utgjort en särskild utmaning i arbetet. Förslagen bygger på synsättet att länsstyrelserna är en gemensam koncern i en tät och effektiv samverkan med respektive nationell myndighet. Riksantikvarieämbetets positiva inställning till denna strategiska ansats har varit en särskild tillgång i arbetet.

I rapporten markeras vilka förslag som kräver särskilda beslut och medelsanvisningar från regeringens sida och vad som kan genomföras inom löpande verksamhet.

Förslagen som rör regional samverkan, nätverksbyggande samt riksexperter bygger i betydande omfattning på motsvarande förslag från länsrådet Magnus Holgerssons utredning om länsstyrelsernas tillsyn. Det är angeläget att förslagen från den utredningen och de som förs fram i denna rapport omgående kan prövas, så att erfarenheterna kan tillgodogöras i det fortsatta utvecklingsarbetet inom länsstyrelserna.

Förslag och analyser har skrivits i vi-form för att markera den kollegialitet och gemensamma ansvar som präglat utredningsgruppens arbete.

*Utredningsgruppen*

**Innehåll**

<b>SAMVERKAN GER STYRKA!</b>	<b>1</b>
<b>Förord</b>	<b>4</b>
<b>1. SAMMANFATTNING – SAMMANHANG – FÖRSLAG</b>	<b>7</b>
1.1 Uppdrag och vision	7
1.2 Uppdraget definierat i ett större sammanhang	7
1.2.1 En modell för samverkan inom Länsstyrelsekoncernen	8
1.2.2 En utvecklad samhällsplanering	8
1.2.3 Kulturmiljöfunktionernas roll i en utvecklad samhällsplanering - en variant av aspektpolitik	8
1.3 En sammanfattande analys	9
1.4 Förslag	10
<b>2. UTGÅNGSPUNKTER, ARBETSFORMER OCH TOLKNING AV UPPDRAGET</b>	<b>12</b>
2.1 Arbetsformer och genomförande	12
2.2 Tolkning av uppdraget och uppläggning av arbetet	13
<b>3. MOT EN UTVECKLAD SAMHÄLLSPLANERING</b>	<b>14</b>
<b>4. UPPDRAGET I ETT STÖRRE SAMMANHANG – ANDRA UTREDNINGAR AV BETYDELSE</b>	<b>16</b>
4.1 Översyn av den statliga regionala organisationen	16
4.2 Kulturutredningen	16
4.3 Kompetensutvecklingen kopplad till PBL	17
4.4 Europeiska Landskapskonventionen	18
4.5 Förvaltningskommitténs betänkande: Styra och ställa	18
<b>5. LÄNSANTIKVARIERNAS FRAMTIDSPROJEKT</b>	<b>20</b>
5.1 Seminariet 2008	20
5.1.1. Det behövs en lagöversyn	20
5.1.2. Kunskapsläget måste förbättras.	21
5.1.3. Nationellt samordnad praxis måste utvecklas.	21
5.1.4. Den samtidsinriktade insatsen – arbete med frågor som rör allas delaktighet och ansvarstagande	21
5.1.5 Reflexion	21
<b>6. LÄNSSTYRELSEARNAS KULTURMILJÖFUNKTIONER</b>	<b>23</b>

<b>6.1 Resurser till länsstyrelsernas kulturmiljöarbete</b>	<b>23</b>
<b>6.2 Utmaningar för länsstyrelsernas kunskapsförsörjning</b>	<b>23</b>
6.2.1 Vilken kunskap behövs i länsstyrelsens kulturmiljöarbete?	24
6.2.2 Strategier för kompetensutveckling och kunskapsuppbyggnad i samverkan	25
<b>6.3 Tillsynsfrågor – behov och utvecklingsmöjligheter</b>	<b>26</b>
6.3.1 Tillsynen över kulturmiljön	26
6.3.2 Hittills granskad/ kommenterad tillsyn över kulturmiljövården	27
6.3.3 Hur definieras tillsyn – och var ska ansvaret ligga?	28
6.3.4 Länsstyrelsens tillsyn - dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter. 2009 års tillsynsutredning	28
6.3.5 Reflexion	29
<b>6.4 Ärendehandläggningen – verksamhetens kärna</b>	<b>30</b>
<b>6.5 Sektorsövergripande arbete – att samverka med andra samhällsområden</b>	<b>31</b>
<b>7. SAMVERKAN – UTGÅNGSPUNKTER OCH UTVECKLINGSPOTENTIAL</b>	<b>32</b>
<b>7.1 Länsstyrelsernas samverkansmönster</b>	<b>32</b>
<b>7.2 Samverkan med Riksantikvarieämbetet</b>	<b>34</b>
7.2.1 RAÄ har överinseende över kulturminnesvården i landet och länsstyrelserna har tillsynen i länet	34
7.2.2 RAÄ från lärt verk till statlig förvaltningsmyndighet	34
7.2.3 Fortsatt decentralisering till länsstyrelserna	35
7.2.4 Riksantikvarieämbetet – kunskapsmyndighet i ny skepnad	35
7.2.5 Omvärldsorienterade inriktningsbeslut	36
7.2.6 Om förväntningar och behov av brobygge	36
<b>7.3 Samverkan med länmuseerna</b>	<b>37</b>
<b>7.4 Samverkan med andra samhällsområden</b>	<b>38</b>
<b>8. FÖRSLAG</b>	<b>40</b>
<b>8.1 Arbetsprocesser</b>	<b>41</b>
8.1.1 Handläggning	42
8.1.2 Tillsyn	43
8.1.3 Sektorsövergripande arbete – samverkan med andra samhällsområden	44
8.1.4 Kunskapsuppbyggnad	45
8.1.5 Kompetensutveckling	46
<b>8.2 Arbetsformer</b>	<b>48</b>
8.2.1 Länen samverkar i ett breddat och mer tydliggjort nätverksarbete	48
8.2.2 Dialoggrupper på tre nivåer fångar i första hand upp de strategiska frågorna men även de vardagsnära	49
8.2.3 Vardagsarbetet stöds av riksexperter/sakkunniga	49
8.2.4 IT-plattformar	50
8.2.5 Konkreta samarbete	50
<b>8.3 Ett samlat program: Tre lyft - i samverkan</b>	<b>50</b>

## 1. Sammanfattning – Sammanhang – Förslag

I detta inledande avsnitt redovisar vi uppdraget från regeringen och hur vi ser på det i ett större sammanhang. Vi sammanfattar vår genomförda analys och hur våra förslag att utveckla arbetsprocesser och arbetsformer kan gå till.

### 1.1 Uppdrag och vision

Uppdraget har formulerats i länsstyrelsernas regleringsbrev för 2009 enligt följande.

”Länsstyrelsen i Södermanlands län ska se över arbetsformer och samarbetsformer för kulturmiljöfunktionerna på länsstyrelserna. Uppdraget syftar till att lämna förslag på mer formaliserat samarbete och samverkan mellan länsstyrelserna som kan bidra till mer utvecklade arbetsprocesser i fråga om handläggning, tillsyn, sektorsövergripande arbete och kunskapsuppbyggnad. Uppdraget ska genomföras i samverkan med övriga länsstyrelser, Riksantikvarieämbetet och regeringkansliet (Miljödepartementet och Kulturdepartementet). Uppdraget ska redovisas till regeringen (Kulturdepartementet) senast den 1 juni 2009. Uppdraget finansieras genom anslaget 7:2 bidrag till kulturmiljövård med 50 000 kronor.”

Rapportens uppläggning och förslag bygger på följande vision:

*Länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet arbetar tillsammans inom ramen för sina uppdrag inom kulturarv och hållbar samhällsutveckling, med hög effektivitet, bred kompetens och förmåga att gemensamt ta emot och genomföra kvalificerade uppgifter och som främjar en hållbar utveckling i länen.*

Vi bedömer att visionen är möjlig att förverkliga fram till år 2012, om vår föreslagna program-satsning genomförs - med utveckling av arbetsprocesser och arbetsformer.

### 1.2 Uppdraget definierat i ett större sammanhang

Uppdraget gäller primärt arbetsformer och arbetsprocesser inom länsstyrelsernas kulturmiljöfunktioner. Mot bakgrund av att kulturmiljöfrågorna är en integrerad del i länsstyrelsernas ansvar för samhällsplaneringsfrågor är det naturligt att uppdraget sätts in ett större sammanhang. Uppdraget har definierats i följande tre dimensioner: en modell för samverkan inom Länsstyrelsekoncernen, en utvecklad samhällsplanering samt kulturmiljöfunktionernas roll i en utvecklad samhällsplanering.

### **1.2.1 En modell för samverkan inom Länsstyrelsekoncernen**

Uppdraget innebär att ett av länsstyrelsens verksamhetsområden är föremål för analys på temat samverkan och samarbete mellan länsstyrelserna. Detta kan innebära att förslagen och dess genomförande har betydelse för utvecklingsinsatser inom andra områden. Den strategiska ansats som vi valt innebär att se länsstyrelserna som en koncern, med en stor potential att tillsammans utveckla verksamheten och att göra detta i samarbete med den nationella myndigheten Riksantikvarieämbetet (RAÄ). Grundtanken är att länsstyrelsen och RAÄ har uppdrag att tillsammans utveckla kulturmiljöfrågorna. Det är ett synsätt som borde kunna tillämpas inom andra områden. Särskilt intressant ur generell synvinkel är ett uttalande från RAÄ om att länsstyrelsernas styrka ligger i att de täcker hela landet och att detta gör det möjligt att anpassa de nationella målen till de regionala förutsättningarna. Dessutom har länsstyrelserna tillgång till olika typer av egen infrastruktur som de nationella verken kan dra nytta av, bl a juriststöd, IT-stöd, möjligheter att snabbt genomföra kompetensutvecklingsprogram, ansvar för annan samhällsutveckling samt dialoger med kommunerna och andra parter.

Förslagen som rör regional samverkan, nätverksbyggande samt riksexperter bygger i betydande omfattning på motsvarande förslag från länsrådet Magnus Holgerssons utredning om länsstyrelsernas tillsyn. Det är angeläget att förslagen från den utredningen och de som förs fram i denna rapport omgående kan prövas, så att erfarenheterna kan tillgodogöras i det fortsatta utvecklingsarbetet inom länsstyrelsen.

### **1.2.2 En utvecklad samhällsplanering**

Vi konstaterar i rapporten att länsstyrelsens ansvar inom samhällsplaneringen både fördjupas och vidgas genom ett antal nya uppdrag och ansvar. Fördjupningen gäller särskilt energi- och klimatfrågorna i kombination med att miljömålsansvaret ställer krav på allt mer kvalificerade analyser. Vidgningen gäller begreppet Likvärdig Delaktighet och länsstyrelsens tidigare ansvar för Jämställdhet, kompletterat med ansvar för Integration, Antidiskriminering, Barnrätt och Folkhälsa samt ett antal uppdrag inom det sociala området som kvarstår när den sociala tillsynen övergått till Socialstyrelsen. Av intresse är att denna syn på länsstyrelsens vidgade roll inom samhällsplaneringen i huvudsak överensstämmer med Kulturutredningens analys.

### **1.2.3 Kulturmiljöfunktionernas roll i en utvecklad samhällsplanering - en variant av aspektpolitik**

Ett grundsyfte med den organisation för kulturmiljöfrågorna som genomfördes på 1970-talet, var att frågorna skulle integreras i samhällsplaneringen. Det skulle ske via länsantikvariernas placering på länsstyrelserna. Detta hängde samman med en växande insikt om att kulturmiljö- och kulturarvsfrågor behandlar helhet och sammanhang i kulturlandskapet, inte enstaka objekt. Ambitionen har i huvudsak kunnat nås genom att företrädarna för kulturmiljöområdet har haft förmåga att utveckla en metodologisk kompetens som verkat stimulerande på länsstyrelsens samlade förmåga att se och värdera sammanhang. Kontinuiteten i detta understryks av det nu aktuella framtidsprojektet där länsantikvarierna gör en systematisk genomgång av ansvarsområdet. Syftet är att framlägga förslag till författningsförändringar inom Lagen om kulturminnen m.m. (KML) och Förordningen om bidrag till kulturminnesvård (bidragsförordningen). Vår utredning har i betydande omfattning kunnat tillgodogöra sig de förslag och synpunkter som tagits fram i denna ambition.



Kulturmiljökompetensen har också kunnat berika länsstyrelsernas samlade kompetens genom förmågan att kunna beakta och beskriva mångfald och förändring i stads- och tätortsmiljöer samt i påverkade och opåverkade landskap. Kulturmiljöfrågorna är en del av den historiskt/humanistiska dimensionen av samhällsutvecklingen. Denna dimension kommer att få allt större betydelse i en utvecklad samhällsplanering. Sättet att betrakta kulturmiljöfunktionernas dubbla roll - som ett eget kompetensområde och att vara berikande för länsstyrelsen - är i linje med de reflexioner som gjordes i jubileumsskriften Vadstena möte: Ett kvartssekel med länsantikvarierna (Uppsala 2003).

Kulturmiljöfrågornas roll inom länsstyrelsen och dess stöd till myndigheten i en utvecklad samhällsplanering, harmonierar väl med Kulturutredningens förslag att övergå från en sektorspolitik till en aspektpolitik.

### **1.3 En sammanfattande analys**

Den genomförda analysen ger följande utgångspunkter för insatser inom kulturmiljöområdet.

1. Länsstyrelsens insatser i en utvecklad samhällsplanering på temat delaktighet ökar behovet av en integrerad och kompetent kulturmiljöfunktion (humanistisk dimension)
2. Länsstyrelserna har sådana brister i kunskapsunderlaget (objekt och sammanhang) att det riskerar att leda till obalans i förhållande till andra sektorsintressen och fördröjningar av angelägna infrastrukturprojekt. Länsledningarnas uppgift att prioritera insatser och besluta när olika intressen ska avvägas, bygger på att det finns en sådan balans.
3. Det finns en betydande potential för att utveckla pågående samverkan mellan länsstyrelserna.
4. Samverkan mellan länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet är en nyckelfaktor för länsstyrelsernas samverkan.
5. Det finns en betydande efterfrågan på kulturmiljöfunktionernas allmänna och särskilda kompetens inom den övriga länsstyrelsen.

## 1.4 Förslag

Mot bakgrund i en analys av nuläget lämnar vi ett antal förslag som återfinns i en mer utvecklad redovisning i avsnitt 8.

### *Arbetsprocesserna koncentreras till fyra områden*

Fyra områden är utpekade i regleringsbrevets uppdrag. Av vår genomförda enkätundersökning framgår att länsstyrelserna bedömer att det finns skiftande förutsättningar när det gäller att utveckla samverkan mellan länen. Detta bör undersökas närmare i samband med programuppläggningsen.

- **Handläggning** enligt de olika lagstiftningarna och som berör området med en tyngdpunkt på KML, Plan- och bygglagen (PBL) och Miljöbalken (MB).
- **Tillsyn** med särskilda hänsyn till vad som förs fram i Magnus Holgerssons tillsynsutredning.
- **Sektorsövergripande arbete** bör utvecklas i samverkan med den ambition som redovisas i den strukturella analysen, kopplad till PBL-utbildningen 2008-2010.
- **Kunskapsuppbyggnad/kompetensutveckling** i form av metodutveckling och konkreta insatser.

Grundförutsättningen är att de konkreta insatserna och kompetensutvecklingen genomförs av ordinarie personal. Detta innebär att tillfälliga rekryteringar av ersättare för ordinarie medarbetare måste ske särskilt under åren 2011-2012. Detta innebär en viktig potential för framtiden.

### *Arbetsformerna utvecklas genom nätverken och genom konkreta dialoger*

De regionala nätverk/samarbetskonstellationer som finns utvecklas vidare och får en nyckelroll. Med tiden samordnas dessa geografiskt med dialoggrupperna på nivå 1 enligt nedan.

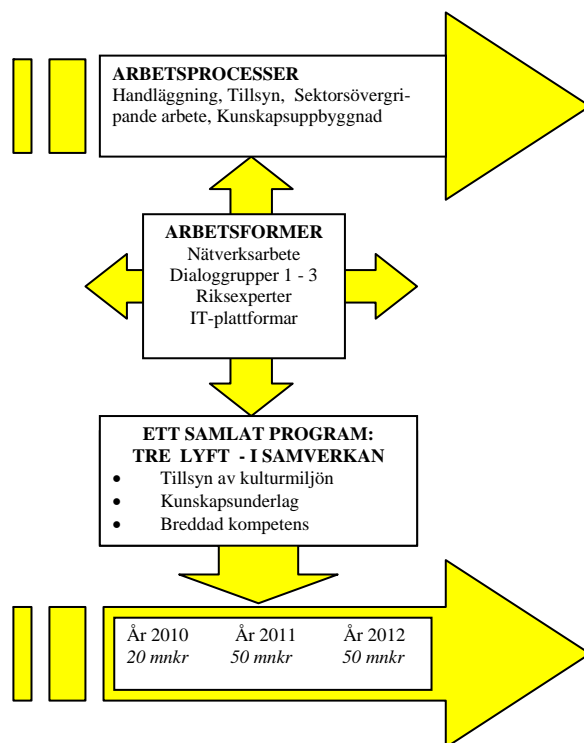
Konkreta dialoger etableras på tre nivåer.

Nivå 1: Dialoggrupper med länsantikvarier i varje grupp av län, vid behov förstärkta med företrädare för allmän samhällsplaneringskompetens och ledningskompetens samt tre uppsättningar chefer från vardera avdelningen i RAÄ.

Nivå 2: Länsstyrelserna och RAÄ:s verksledning

Nivå 3: Länsstyrelserna, RAÄ och Regeringskansliet

Ytterligare förslag som rör arbetsformer gäller etablering av riksexperter i samverkan med RAÄ och utnyttjande av parallellförordnanden mellan länen. Ett angeläget utvecklingsområde gäller utveckling av IT-stöd för ett antal delområdena (plattformar för diskussion). Förslagen sammanfattas i följande bild.



Denna omfattande programinsats förutsätter ett motsvarande förarbete. Detta kan lämpligen ske genom att regeringen uppdrar åt någon länsstyrelse eller grupp av länsstyrelser att i samverkan med RAÄ lägga fram förslag till ett sammanhållet program för åren 2010-2012, för handläggning, tillsyn, samverkan/sectorsövergripande arbete, kunskapsuppbyggnad och kompetensutveckling. Ett sådant uppdrag bör beakta de förslag som ingår i rapporten, både när det gäller arbetsprocesser och arbetsformer samt kopplas till länsantikvariernas framtidsprojekt.

## 2. Utgångspunkter, arbetsformer och tolkning av uppdraget

I detta avsnitt beskriver vi hur vi tolkat och arbetat med vårt uppdrag.

### 2.1 Arbetsformer och genomförande

Utredningsgruppen har använt verktyget Lots<sup>®</sup> som stöd i arbetet. Det är en strukturerad process för att styra bl.a. utvecklings- eller utredningsarbete utifrån vision och värderingar. Verktyget ger deltagarna i en utredning/uppdrag ett gemensamt språk och bidrar till en helhetssyn med kontinuerliga uppföljningar. Lotsen/processledaren assisterar i ledningen av utredningen/uppdraget medan ansvaret finns kvar hos uppdragstagaren. Lots<sup>®</sup> - processen innehåller ett antal delprocesser och steg baserat på öppna frågor. Innehållet i stegen presenteras här i kort-het:

Steg i processen	Processfråga
Ärende	Vad ska vi reflektera över? Hur ska uppdraget tolkas?
Vision	Hur tolkar vi uppdragsgivarens vision/övergripande mål med uppdraget?
Värderingar	Vad ska vägleda oss? Hur förhåller vi oss till uppdraget? Hur ska vi agera?
Nuvarande situation	Inom ramen för vårt ärende, var är vi idag och varför? Vilka insikter har vi fått?
Syfte	För vilka och varför ska vi göra vad för att bidra till visionen?
Framgångsfaktorer	Inom ramen för vårt syfte, vad ska vi fokusera på för att blir framgångsrika?
Mål	Vad ska vi uppnå?
Aktiviteter	Vad ska vi göra, hur och när för att nå målen?
Kompetens	Vilken kompetens behöver vi och hur säkerställer vi den?
Relationer	Med vilka ska vi samarbeta och hur?
Organisation	Vem ska ansvara för vad och hur ska vi samarbeta?
Ekonomiska konsekvenser	Vilka kostnader, intäkter och finansiering krävs?
Uppföljning	Vad ska vi följa upp, hur och när? Hur ska vi följa upp och uppdatera denna plan? Efter uppföljningen: var är vi idag och varför i förhållande till vårt ärende? Vilka insikter har vi fått? D.v.s. tillbaka till beskrivning av Nuvarande situation, Syfte.....o.s.v.

Strukturen enligt ovan har utgjort den plan som utredningsgruppen arbetat efter. Processen har dokumenterats under arbetets gång.

Vid sidan av utredningsgruppen har det funnits en referensgrupp som kontinuerligt tagit del av och kommenterat de framtagna planerna och underlagen. Referensgruppen har utgjorts av länsantikvarieföreningens styrelse. Arbetet har också presenterats vid två möten med alla länsantikvarier m.fl. (den 5 mars och den 13 juni 2009).

Utredningens ordförande har löpande informerat ledningen för Riksantikvarieämbetet om arbetet.

## 2.2 Tolkning av uppdraget och uppläggning av arbetet

Med utgångspunkt i formuleringen av uppdraget i regleringsbrevet, enades vi om följande tolkning av *Vision* respektive *Värderingar* för arbetet med utredningen.

*Länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet arbetar tillsammans inom ramen för sitt gemensamma uppdrag inom kulturarv och hållbar samhällsutveckling, med hög effektivitet, bred kompetens och förmåga att gemensamt ta emot och genomföra kvalificerade uppgifter och som främjar en hållbar utveckling i länen.*

*Kulturarvet ger kunskap och förståelse för människans villkor under olika tidsepoker. Genom detta utgör det en del av den humanistiska dimensionen av den hållbara samhällsutvecklingen.*

Efter en dialog och överenskommelse med RAÄ gjordes en liten förändring i visionen till följande (förändringen är svartmarkerad):

*Länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet arbetar tillsammans inom ramen för **sina uppdrag** inom kulturarv och hållbar samhällsutveckling, med hög effektivitet, bred kompetens och förmåga att gemensamt ta emot och genomföra kvalificerade uppgifter och som främjar en hållbar utveckling i länen.*

Utredningsgruppen enades också om en definition av begreppen samarbete och samverkan. Vi ser samverkan som ett resultat av samarbete och samordning och att samverkan förutsätter gemensamma mål och formaliserade former för att fungera.

Efter en beskrivning och analys av *Nuvarande situation* samt formulering av *Syfte* och *Framgångsfaktorer* kom vi fram till följande *Mål* för arbetet.

*En rapport till regeringen som beskriver:*

- *befintliga samarbets- och samverkansmönster,*
- *identifierade och analyserade behov av samarbete och samverkan,*
- *förslag på mer formaliserat samarbete och samverkan – på kort och lång sikt inom arbetsprocesserna för handläggning, tillsyn, sektorsövergripande arbete och kunskapsuppbyggnad/forskningsanknytning*
- *översiktlig redovisning av resursläget*
- *förslag till kompletterande insatser*

Målen är uppfyllda genom denna rapport.

### 3. Mot en utvecklad samhällsplanering

I det följande redovisar vi hur vi uppfattar utvecklingen av samhällsplaneringen och kulturmiljöfrågornas plats i den utvecklingen.

En positionsbestämning för länsstyrelsen ger vid handen att följande rörelseinriktningar kan urskiljas, som en följd av särskilda regeringsuppdrag och en självvald myndighetsutveckling.

1. En vidgad samhällsplanering och samhällsutveckling där begreppet Likvärdig Delaktighet är en utgångspunkt för ett väl fungerande samhälle.
2. Kulturmiljöfrågorna integreras allt mer i länsstyrelsens ansvar för den fysiska samhällsplaneringen och den allmänna samhällsutvecklingen. Anslaget till kulturmiljövården är här ett viktigt instrument för att bevara och utveckla det nationella kulturarvet.
3. Länsstyrelserna arbetar i ökad utsträckning som en statlig koncern för att öka effektiviteten, bredda kompetensen samt öka förmågan att gemensamt ta emot och genomföra kvalificerade uppdrag.
4. Länsantikvarierna gör i form av ett projekt en framtidsinriktad analys av Lagen om kulturminnen (KML) och Förordningen om bidrag till kulturminnesvård samt begreppet Det mångkulturella samhället
5. Detta uppdrag är det första exemplet på att ett sakområde genomlyses med avsikt att utveckla arbetsformerna i ett samlat länsstyrelseperspektiv

Inom samhällsplaneringen vidgas länsstyrelsens ansvar till att även omfatta begreppen Energi och Klimat enligt redovisningar i Energi- och Klimatpropositionerna. Det gäller att både begränsa påfrestningarna (beredskapsplanering) och arbeta för en minskning av hoten. Länsstyrelsens roll inriktas tydligare mot tillsyn och kontroll och statlig "kunskapsutveckling". Här kan man räkna med en allmän uppgradering av länsstyrelsens roll, inte minst inom PBL-systemet. Det bör noteras att bland andra Riksrevisionen haft starka synpunkter på statens svaga profil inom samhällsplaneringen när det gäller tillsyn. Parallellt med den inriktningen utvecklas länsstyrelsen kunskapsroll via samordningsansvaret för miljömålen.

Nya eller förstärkta uppdrag märks även inom områdena Integration, Jämställdhet, Antidiskriminering, Folkhälsa och Barnrätt. Dessa uppdrag hänger samman på styrdokumentnivå och uppdragsnivå och nyckelbegreppet är Likvärdig Delaktighet för alla medborgare. Det bör särskilt noteras att begreppet Delaktighet är ett av nyckelbegreppen i Kulturutredningens direktiv och förslag. Regeringen önskar tydliga förslag på hur kulturfrågorna ska knyta an till de samhällsfrågor som är viktiga för medborgarna.

Kulturmiljöfrågorna har under de senaste åren i allt större omfattning blivit en integrerad del i länsstyrelsernas ansvar för samhällsplaneringen. Detta sammanhänger med den växande insikten att kulturmiljö- och kulturarvsfrågor behandlar helheten och sammanhang i kulturlandskapet, mer än enstaka objekt. Kulturminnesvården har inom samhällsplaneringen, och då inte minst inom den översiktliga fysiska planeringen, en särskild kompetens i att kunna beakta och beskriva mångfald och förändring i stads- och tätortsmiljöer samt i påverkade och opåverkade landskap. Vidare noteras ett närmande mellan naturvård och kulturmiljövård där grunduppdragen kan kombineras: att värna och vårda kulturmiljöer skapade av människans verksamheter respektive att bevara påverkade naturmiljöer. Närmandet hänger samman med ambitionen att med skilda utgångspunkter, gemensamt levandegöra samma miljöer/objekt på temat variation och förändring.

Kulturmiljöfrågorna har av tradition haft en stark ställning inom såväl den klassiska regionalpolitiken som den moderna regionala utvecklingspolitiken, byggd på tillväxtambitioner. I Kulturutredningens direktiv sägs bl a att kulturfrågorna inte i tillräcklig omfattning förmått samverka med andra politikområden.

Den redovisade positionsbestämningen visar att länsstyrelsens rörelseriktning ger goda förutsättningar att verka i den ambition som uttrycks i Kulturutredningen, via specialistkompetensen inom kulturmiljöfunktionerna och den generella kompetensen inom övrigt samhällsarbete. Regeringen önskar tydliga förslag på hur kulturfrågorna ska knyta an till sex samhällsfrågor som bedöms som särskilt viktiga för medborgarna. Klara samband kan noteras när det gäller integrationspolitiken, kultur och regional utveckling, politik för landsbygd och städer, kultur och folkhälsa samt den kulturella dimensionen inom miljömålen. Inom samtliga dessa områden har länsstyrelsen ansvar i sin egenskap av statlig företrädare på regional nivå.

Kulturmiljöfrågorna är en del av den historiskt/humanistiska dimensionen av samhällsutvecklingen. Genom kopplingen mellan kulturmiljöfunktionerna på länsstyrelsen och RAÄ finns möjligheter att ytterligare utveckla samarbete i form av beställningar till forskarsamhället. Det övergripande temat för beställningen bör vara kunskap och förståelse för människans villkor under olika tidsepoker. Detta bör kunna få betydelse även inom andra samhällsområden.

## 4. Uppdraget i ett större sammanhang – andra utredningar av betydelse

I detta avsnitt visas att många aktuella utredningar och initiativ påverkar länsstyrelserna. Vi har analyserat ett urval av dessa för att se vårt uppdrag i ett större sammanhang.

### 4.1 Översyn av den statliga regionala organisationen

Regeringspartierna har aviserat en särskild utredning om den statliga regionala organisationen. För närvarande pågår diskussioner om direktiv och utredningsform. Den allmänna trenden torde dock innebära att direktiven kommer att peka mot större enheter, d v s sammanläggning mellan län. Förslagen i denna rapport, om samverkan mellan länsstyrelser inom ett begränsat antal regioner, kan både betraktas som ett alternativ till en sammanläggning och som en förberedelse till sammanläggning.

### 4.2 Kulturutredningen

Vi i utredningsgruppen konstaterar att vår syn på länsstyrelsens vidgade roll inom samhällsplaneringen i allt väsentligt överensstämmer med kulturutredningens syn. Av stort intresse för vårt uppdrag är kopplingen till länsstyrelsen och förslaget att på nationell nivå inrätta en sfär för samtid, historia och livsmiljö.

Kulturutredningens syn på länsstyrelsens roll och potential står i tydlig kontrast till Förvaltningskommitténs (se nedan) begränsade syn på länsstyrelsen som tillsynsmyndighet, utan operativa uppgifter inom respektive tillsynsområde.

Utredningens förslag om en aspektpolitik har varit stimulerande för de övervägande och förslag som redovisas i denna rapport.

Vi noterar särskilt att vårt uppdrag bedöms som viktigt för att utveckla länsstyrelsens roll i en utvecklad samhällsplanering.

Vår syn på Kulturutredningens förslag sammanfattas enligt följande.

1. Förslagen om portföljförhandlingar på strategisk nivå kommer säkert att öka det politiska intresset för kulturfrågorna, som en del i den regionala utvecklingen och inom ramen för en vidgad samhällsplanering. Med utredningens terminologi kommer förslaget att öka möjligheterna till att utveckla en aspektpolitik.
2. Länsstyrelsens roll, som den beskrivs i utredningen, bejakas i huvudsak. Det markeras tydligt att länsstyrelsen förutsätts delta i de regionala dialogerna/förhandlingarna. Kopplingen till den föreslagna nationella sfären Samtid, Historia och Livsmiljö gör detta naturligt.
3. Kulturmiljöbidraget kan associeras till den regionala portföljen.
4. Förslaget om sfären för samtid, historia och livsmiljö noteras som ändamålsenlig samt att länsstyrelsen har en naturlig koppling till denna sfär.



5. En kontroversiell punkt är förslaget om det nya Kulturrådet med uppgift att föra ”virtuella” förhandlingar med företrädare för regionerna/landstingen. Förslaget är olämpligt eftersom det skulle innebära att ett organ, vid sidan av länsstyrelsen, för dialog med den regionala politiska nivån inom ett område som har så tydliga kopplingar till den allmänna samhällsutvecklingen.

Ett alternativ som avvisats är att länsstyrelserna skulle få ansvar för förhandlingarna. Som skäl anförs att Sveriges kommuner och landsting (SKL) motsätter sig alternativet och att länsstyrelserna har ett begränsat ansvar för kulturfrågorna. Mot bakgrund av att länsstyrelsen i praktiken, via landshövdingen, har ett samordningsansvar när det gäller statlig verksamhet borde det vara närmast självklart att utnyttja den resursen. Detta leder fram till kombinationen av ett smalt Kulturråd samt att landshövdingen (samverkan mellan de mindre länen?) får uppdraget att föra de faktiska förhandlingarna. Genom att skilja mellan verket länsstyrelsen, med relativt ringa kontakt med de traditionella kulturfrågorna, och landshövdingen som samordnare av statlig verksamhet stärks argumentationen.

### **4.3 Kompetensutvecklingen kopplad till PBL**

Regeringen har i regleringsbrevet för 2008 gett Boverket i uppdrag att i samverkan med länsstyrelserna genomföra en samordnad kompetensutvecklingsinsats för en bättre tillämpning av PBL. Den har också ålagt Boverket att lämna in ett program för genomförandet av uppdraget under 2008 och ett motsvarande program för 2009-2010. Det övergripande syftet är att genom en samlad, statlig kompetenssatsning främja en snabbare, effektivare och rättssäker tillämpning av plan- och bygglagstiftningen som också underlättar för företagandet

I anslutning till uppdraget har en arbetsgrupp utarbetat en strategisk analys av de resurs- och kompetensmässiga förutsättningarna för att länsstyrelsen ska kunna ta sitt ansvar inom de arbetsområden som rör tillämpningen av PBL. Syftet med den strategiska analysen är att den ska bidra till en bättre PBL-tillämpning. Den ska ge en bild av det långsiktiga resursbehovet för länsstyrelsernas arbete, inom verksamhetsområdet Hållbar samhällsplanering och boende. Resurserna ska kunna anpassas till de behov som finns på kort sikt, men också till de behov som kan förväntas på längre sikt. Analysen ska också bidra till att öka förståelsen och intresset för den fysiska planeringen och ge underlag för regeringens vidare överväganden.

Arbetsgruppen har dragit ett antal slutsatser och lämnat förslag som behandlar det framtida behovet av kompetens och resurser. Förslagen tas nu om hand av Boverket och bearbetas inom ramen för det samlade uppdraget. De kommer att ingå i den sedvanliga dialogen Länsstyrelserna – Boverket – Regeringskansliet.

Ett förslag innebär att länsstyrelsernas arbete med samhällsplanering och byggande, bör utvecklas gemensamt inom länsstyrelsevärlden. Detta förslag bör, som framgår av avsnitt 8, kunna kombineras med motsvarande förslag i denna rapport

#### **4.4 Europeiska Landskapskonventionen**

Konventionen slår fast att landskapet är viktigt av kulturella och sociala skäl, för att det har miljövärden och för att det ligger till grund för ekonomisk utveckling. Konventionens parter erkänner att landskapet betyder mycket som uttryck för en mångfald av natur- och kulturarv och för att skapa identitet. Konventionen betonar betydelsen av hela landskapet, även det så kallade vardagslandskapet. Den demokratiska aspekten är viktig. Samarbete, insyn och medverkan i beslut utgör viktiga ledord.

Även om Sverige ännu inte har ratificerat konventionen har den betydelse för vilka framtidsinriktade strategiska vägval länsstyrelsen måste göra, bl a i frågor om:

- kunskapsuppbyggnad och kompetensutveckling
- värdering och urval
- delaktighet och demokratisk förankring
- länsantikvariernas utvecklingsprojekt kring kulturmiljövårdens regelverk
- samverkan – mellan länsstyrelserna och regionalt/centralt

Med utgångspunkten att konventionen ratificeras i en nära framtid bör den kunna fungera som en inspiration i samband med att våra förslag om sektorsövergripande utvecklingsinsatser genomförs. Särskilt bör noteras att konventionen i betydande utsträckning är ett exempel på aspektpolitik.

#### **4.5 Förvaltningskommitténs betänkande: Styra och ställa**

Förvaltningskommittén har haft i uppdrag att se över den statliga förvaltningens uppgifter och organisation. Översynen, som omfattar alla statliga myndigheter som lyder under regeringen, syftar till att effektivisera statlig förvaltning och verksamhet genom att:

- klargöra vad som bör vara det statliga åtagandet i form av myndighetsuppgifter,
- skapa goda förutsättningar för regeringens styrning av den statliga verksamheten,
- få till stånd en tydligare och mera överskådlig statlig förvaltningsstruktur i olika avseenden
- öka myndigheternas förmåga att bidra till effektiviseringar och att fullgöra sina uppdrag i ljuset av de krav som EU-medlemskapet ställer.

Följande principiella syn på länsstyrelsen har vi bedömt vara relevanta för vårt uppdrag:

*”Förvaltningskommittén anser att det finns skäl att överväga att organisera om länsstyrelserna till betydligt färre myndigheter. Ett motiv är att enklare än i dag ta vara på de administrativa stordriftsfördelarna, som sannolikt är betydande tack vare att de olika länsstyrelsernas verksamhet till stora delar är identisk. Ett annat motiv är att det skulle skapa bättre förutsättningar för en mer likformig indelning av olika myndigheters regionala verksamheter, vilket skulle förbättra möjligheterna att samordna dem. Slutligen skulle större länsstyrelser ge utrymme för bredare och djupare kompetens på olika områden. Det har bland annat betydelse för kommitténs förslag om att samordna statens tillsyn enligt nedan.”*

Kommitténs synsätt ligger mycket nära vår syn på behovet att samverka mellan länsstyrelserna för att minska sårbarheten hos särskilt de mindre myndigheterna. Noteras att betänkandet inte tar upp frågan om samverkan mellan länsstyrelserna och de berörda centrala verken.

Länsstyrelsen kan inte, som tillsynsmyndighet för den regionala statliga verksamheten, kombineras med egen verksamhet inom området:

*”Förvaltningskommittén bedömer att länsstyrelsen utgör en lämplig bas för en oberoende och självständig statlig tillsyn. Det ger möjligheter att klart skilja på tillsyn och främjande. Även åtskillnad gentemot den centrala normeringen kan uppnås. Länsstyrelsen bör som tillsynsmyndighet inte ges uppdrag att aktivt främja utvecklingen inom sina tillsynsområden.”*

Denna rapportens inneboende budskap om en utvecklad samhällsplanering, byggd på föreställningen om en aspektpolitik, står i direkt konflikt med Förvaltningskommitténs uppfattning i denna del. En aspektpolitik bygger på att kunskapsutveckling sker i själva dialogen mellan olika expertkompetenser. Tillsynsaktiviteter i olika former kan inte uteslutas från denna process.

## 5. Länsantikvariernas framtidsprojekt

Här redovisar vi kortfattat innehållet i det arbete som pågått och pågår bland länsantikvarierna och som bedöms få stort värde i ett fortsatt utvecklingsarbete.

Länsantikvarierna samlades till ett seminarium i Sigtuna den 3-4 april 2008. Seminariets syfte var att diskutera framtiden – vilka strategiskt viktiga frågor inom kulturmiljövården bör länsstyrelsen uppmärksamma?

I detta sammanhang kan det också finnas också anledning att nämna det seminarium som genomfördes i Vadstena 2002 under temat ”Ett kvartsekel med länsantikvarierna”. Det går en linje mellan de två seminarierna. 2002 års seminarium hade sitt avstamp i 1960-talets kulturpolitiska diskussion, som för kulturminnesvården resulterade i 1970-talets reform. Denna hade, enkelt uttryckt, två frågor i centrum: dels integrationen av kulturminnesvården i samhällsarbetet som helhet, dels närheten till medborgarna, om att underlätta medborgarinflytande och lokal självbestämmanderätt. Arbetet med dessa två frågor, aspekter av kulturmiljöarbetet, har pågått under 30 år – i en decentraliserad organisation och med ett successivt decentraliserat regelverk. 2008-års seminarium tog avstamp i frågorna:

- Hur ska arbetet med att öka kulturmiljövårdens samhällsrelevans fortsätta?
- Motsvarar lagstiftningen/regelverket det som det moderna kulturmiljöarbetet kräver?

### 5.1 Seminariet 2008

Under 2008 år seminarium identifierades tre frågor för fortsatt arbete:

- kulturmiljövårdens instrument
- kulturmiljövården i samhällsdebatten
- kulturmiljövården i det heterogena Sverige

Arbetet efter seminariet har inriktats på kulturmiljövårdens instrument och kulturmiljövården i det heterogena Sverige. Länsantikvarierna understryker vikten av att Lagen om kulturminnen (KML) fungerar så rationellt att resurser ska kunna frigöras till andra viktiga uppgifter och samarbete.

Seminariets slutsatser redovisas i följande fyra punkter.

#### 5.1.1. Det behövs en lagöversyn

Vid seminariet konstaterades bl a att det finns en bred uppslutning från länsstyrelserna om behovet av en grundlig översyn av kulturmiljövårdens styrinstrument – i första hand KML och Förordningen om bidrag till kulturmiljövård (bidragsförordningen). Genomgångarna av KML har resulterat såväl i frågeställningar som behöver bearbetas, som förslag på förändringar i lagstiftningen. Bl a behandlas de förändringar som Svenska kyrkan genomgår efter skiljandet från staten. Det påverkar tillämpningen av 4:e kap i KML. Kopplingarna mellan KML och annan lagstiftning, särskilt MB och PBL, behöver utredas för en sammanhållen ordning när det gäller kulturminnesskyddet.

Bidragförordningen – från 1993 – upplevs i flera avseenden föråldrad. Flera begrepp och formuleringar går tillbaka till förordningen från 1981. Förutsättningarna för arbetet har förändrats under de gångna trettio åren. Diskussioner har under senare tid förts om bidragets framtid, bl a inom ramen för Ansvarsutredningen och Kulturutredningen. Det understryks att bidraget är av utomordentligt stor betydelse för att kunna uppfylla intentionerna i KML.

### **5.1.2. Kunskapsläget måste förbättras.**

De bristande resurserna för kunskapsuppbyggnad framhålls genomgående som ett betydande problem. De ”goda åren” för kunskapsuppbyggnaden inleddes under 1930-talet med fornminnesinventeringar och avslutades under 1980-talet med kommunala satsningar på bebyggelseinventeringar. Sedan dess har kulturmiljövården haft små möjligheter att förnya kunskapsunderlagen. Dagens situation, med ålderdomliga underlag, medför att det är svårt att i planeringsprocessen väga kulturhistoriska värden mot andra intressen. För länsstyrelsernas verksamhet drabbas bristen på medel arbetet med riksintressen enligt MB särskilt hårt. Det finns sedan länge ett starkt uttalat behov från kommunerna om underlag och riktlinjer. De kan i dagens situation inte uppfyllas. Sammantaget konstateras att generella medel bör riktas till kunskapsuppbyggnad. Det är särskilt kunskapsläget för riksintressena som måste förbättras

### **5.1.3. Nationellt samordnad praxis måste utvecklas.**

Behovet av en nationell samordning har aktualiserats för olika områden. Det konstateras att handläggning och bedömning i enskilda ärenden kan variera betydligt över landet. Det gäller exempelvis ”påtaglig skada på riksintressen”, rutiner för åtalsanmälan, fornlämningsbegreppet, arbetet med byggnadsminnen etc. etc. Denna situation har aktualiserat behovet av ett tätare samarbete mellan länen, med fokus på kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Behovet av ett utvecklat samarbete med RAÄ understryks - i principiellt betydelsefulla ärenden.

Behovet av nationell utveckling och samordning är särskilt stort inom tillsynen enl. KML, MB, PBL och Bidragförordningen. Eftersom kulturmiljöfunktionernas resurser för tillsyn generellt sett är små, är nationell samordning och erfarenhetsutbyte av stor betydelse. Även här har RAÄ stor betydelse genom sitt ansvar för tillsynsvägledning.

### **5.1.4. Den samtidsinriktade insatsen – arbete med frågor som rör allas delaktighet och ansvarstagande**

Förutom framtidsprojektets genomgång av lagstiftning, med identifiering av såväl principiella och generella behov som enskildheter, innehåller projektet även en samtidsinriktad insats. Länsstyrelserna har uppdrag som rör tillgänglighet och mångfald. Länsstyrelserna behöver arbeta mer aktivt såväl med dessa frågor som med frågor som rör legitimitet och demokrati. Det heterogena Sverige har valts som tema för ett mellan länsstyrelserna gemensamt projekt som ska genomföras under åren 2009/10. Projektet är inne i en planeringsfas.

### **5.1.5 Reflexion**

Framtidsprojektets föreslagna insatser inom respektive huvudområde – lagöversyn, kunskapsuppbyggnad och samordnad praxis - stämmer väl med utredningsgruppens analys och de förslag vi lägger. Det gäller såväl utvecklandet av arbetsformer som våra tre förslag om lyft inom områdena för tillsyn, kunskapsunderlag och kompetens (se avsnitt 8).

Behovet av moderna kunskapsunderlag väcker också frågan om den *egna kompetensutvecklingen/försörjningen*. Vilken kompetens – i dess vida mening behövs för att fungera väl som antikvarie i en tvärsektoriell organisation? Kompetensförsörjningsbehovet rör sig från alltifrån den rena sakkunskapen – förmågan att t ex kunna upprätta kvalitativa förfrågningsunderlag inom uppdragsarkeologin, att vara väl bevandrad i MB/PBL – systemet till att kunna verka som en konstruktiv och lösningsinriktad samtalspartner i ett tvärsektoriellt sammanhang.

Därutöver vill vi gärna notera följande.

En viktig uppgift för utredningsgruppen har varit att identifiera viktiga samverkansområden med RAÄ, med syfte att fortsätta ”bygga en bro” mellan den centrala och regionala nivån. Här nöjer vi oss med att konstatera att RAÄ vill verka för en samlad översyn av KML med utgångspunkt i att kulturarvet ska göras tillgängligt, angeläget och användbart. Översynen bör även samordnas med andra styrmedel som rör kulturmiljön – främst MB och PBL. Och – konstaterar RAÄ – problemformuleringen måste vara väl förankrad i den regionala praktiken.

Även frågor om tillgänglighet, mångfald – och ytterst kulturarvets demokratiska funktion – står högt på RAÄ:s framtidsagenda. Lagstiftningsfrågorna måste vara förankrade i den regionala praktiken. Vi ser det lika angeläget att länens arbete med projektet ”Det heterogena Sverige” kopplas samman med RAÄ:s utvecklingsinsatser på detta område.

Det är viktigt att goda ansatser och initiativ på såväl central som regional nivå samordnas så att sektorn uppträder samlat - inte minst inför vår uppdragsgivare – Riksdag och Regering – och ytterst medborgarna. Länsantikvariernas framtidsprojekt pekar ut viktiga utvecklings- och samverkansområden!

## 6. Länsstyrelsernas kulturmiljöfunktioner

I detta avsnitt analyserar vi de fyra arbetsprocesser som pekats ut i vårt uppdrag: tillsyn, handläggning, sektorsövergripande arbete och kunskapsuppbyggnad. Som underlag har vi bl a använt resultaten av vår genomförda enkät-/intervjuundersökning bland landets alla länsantikvarier. Först lämnar vi en redovisning av resursfördelningen till området kulturmiljö.

### 6.1 Resurser till länsstyrelsernas kulturmiljöarbete

I en enkät som genomfördes av länsantikvarierna 2005-2006 gjordes ett försök att få en samlad bild av länsstyrelsernas resurser för kulturmiljövård och vilka behov som ansågs föreligga för att samhällsuppdraget skulle kunna utföras på ett rimligt sätt. Kartläggningen visade på stora variationer mellan länen, särskilt när det gällde i vilken utsträckning kulturmiljövården fick del av resurser från andra sakområden, tillgång till administrativ personal och tjänster med annan finansiering än förvaltningsanslaget. Enkäten visade även att variationen vad det gäller läns-museets medverkan i den regionala kulturmiljövården var stor och att kommunantikvarier med kulturmiljökompetens fanns i drygt 10 procent av landets kommuner.

När det gäller läns museernas verksamhet visade enkäten att utvecklingen gick mot mer uppdragsfinansiering. Signalerna från den kommunala sektorn handlade till stor del om nedskärningar inom kultursektorn. Det antas ha gett negativt utfall på det totala antalet kommunantikvarietjänster.

Bedömningen av resursbehovet, ställt i relation till uppdraget som det formulerades år 2005/06, var drygt 40 nya tjänster på förvaltningsanslaget, d v s ett medelvärde på ca 2 nya tjänster per länsstyrelse. Med tanke på verksamhetsområdets vidgade perspektiv kan dagens behov antas ligga på minst samma nivå.

En sammanställning av redovisade kostnader för sakområdet Kulturmiljö (43)<sup>1</sup>, visar att områdets genomsnittliga andel av länsstyrelsernas totala kostnader har legat på en jämn nivå, ca 3,7 – 3,8 procent under åren 2006 - 2008. Andelen varierar dock mellan åren och mellan länen; från 11,2 procent till 1,9 procent 2006. Under 2007 var den högsta andelen 7,4 procent och den lägsta 2 procent. Den högsta andelen var 7,8 procent 2008 och den lägsta andelen var 2,4 procent.

### 6.2 Utmaningar för länsstyrelsernas kunskapsförsörjning

Utmaningarna för verksamhetsområdets kunskapsförsörjning i vidaste mening, är ständigt aktuella. En övergripande strategisk fråga är i vilken utsträckning en utvecklad samverkan mellan länsstyrelserna kan tillgodose behoven eller underlätta de olika processerna. Frågorna har även bäring på länsstyrelsernas samverkan med forskarsamhället, museerna och RAÄ. Utmaningarna kan sammanfattas med följande frågor. Mängden frågor utgör en god illustration av behovet av lösningar i samverkan:

- Vilka kunskapsunderlag behöver vi?
- Vilket kunskapsunderlag har vi; hur aktuellt och relevant är det i förhållande till dagens behov?

<sup>1</sup> I kostnaderna ingår både förvaltningsanslag och sakanslag.

- Vem ska producera kunskapen och hålla den aktuell?
- Hur ser vår egen kunskap ut - kulturarvskompetensen, den tvärssektoriella kompetensen, förvaltningskunskapen – och hur förvaltar och utvecklar vi den?
- Hur balanserar vi de olika kompetensperspektiven – generalistens, expertens, specialistens?
- Var hittar vi de expertkunskaper vi själva saknar och som utgör en nödvändig bas för kulturmiljöarbetet på länsstyrelsen?
- Hur ser vi på frågor om värdering och urval och vilken kulturarvs- och kunskapssyn förmedlar vi?
- Var och på vilket sätt ska kunskapen om kulturarv och kulturmiljöer hållas tillgänglig och vem har ansvar för att den förmedlas ut i samhället?
- Vilken betydelse har samverkan med RAÄ respektive läns museerna för att utveckla våra behov och perspektiv på kunskapsfrågorna?
- Hur hanterar vi FoU-frågorna och hur samverkar vi med forskarsamhället?
- Hur får vi rimliga förutsättningar för att bedriva den kunskapsuppbyggnad som är nödvändig bl.a. för att kunna medverka i miljömålsarbetet och för att kunna leverera det underlag som krävs i den kommunala planeringsprocessen?

### 6.2.1 Vilken kunskap behövs i länsstyrelsens kulturmiljöarbete?

När länsantikvarierna arrangerade en jubileumskonferens i oktober 2002 slogs fast att kulturmiljövården behövde en tydligare forskningsprofil och ett mera aktivt förhållande till kunskapsproduktion. Det slogs också fast att de vidgade samhällsperspektiven i kulturmiljöarbetet, ställde nya krav på kompetens hos länsstyrelsens antikvarier - till exempel miljö- och naturvård, energi, samhällsbyggnad, regional tillväxt, integration och mänskliga rättigheter. Den ökade bredden och komplexiteten var något som flera länsstyrelser lyfte fram som en positiv utveckling i sina omvärldsanalyser och som sammanställdes i RAÄ:s omvärldsanalys 2006. Länsstyrelserna pekade också på behovet av att problematisera denna utveckling, inte minst från ett kunskaps- och kompetensutvecklingsperspektiv.

I olika sammanhang har behovet av ny kunskap betonats, den som understödjer verksamhetens samhällsrelevans och delvis förändrade uppdrag. Behoven har handlat om kulturarvets roll och betydelse i samhället, om humanistisk kunskap i kombination med andra discipliner, samt om vems historia och vilket kulturarv som ska lyftas fram och arbetas med inom kulturmiljövården. Även detta var en viktig slutsats vid jubileumskonferensen 2002. Men en minst lika viktig slutsats var att ämneskunskaper i mera traditionell mening har en avgörande betydelse för kvaliteten på kulturmiljöarbetets resultat, även i ett framtidsperspektiv. Samverkan med den ämnesinriktade forskningen måste därför utvecklas.

I 2007 års omvärldsanalys ”*Samverkan för kunskapsutveckling*” visade RAÄ hur olika former av samverkan kan utveckla framtida kunskapsuppbyggnad och sektorsforskning och på så vis vitalisera kulturmiljöområdet. En viktig utgångspunkt för RAÄ:s FoU-verksamhet är att forskningsresultaten ska vara relevanta och tillämpbara i den kulturmiljövårdande praktiken, bland annat i länsstyrelserna. Men för att detta ska vara möjligt krävs också kunskap om hur man efterfrågar, värderar och omsätter forskning i praktisk verksamhet. En forskning med tydlig koppling till den antikvariska praktiken brukar efterfrågas av länsstyrelserna. Tydliga problemformuleringar och frågor till forskningen, med utgångspunkt i den antikvariska länsstyrelsepraktiken, brukar efterfrågas av RAÄ. Här finns en betydande potential för utvecklad samverkan om gemensamma perspektiv. En genomarbetad ”inventering” av olika utbildningar och forskningsprojekt, med inriktning mot kulturarvets roll i samhället, skulle sannolikt utgöra ett viktigt underlag för att bygga upp den gemensamma kunskapspool som kommer att behövas.



Kunskapsfrågorna i en mera generell myndighetsrelaterad mening lyfts även fram i de två tillsynsutredningarna (2002 och 2009). Vi återkommer till dessa utredningar i avsnitt 6.3.

## 6.2.2 Strategier för kompetensutveckling och kunskapsuppbyggnad i samverkan

I en nyligen genomförd undersökning konstaterar Verket för förvaltningsutveckling (VERVA) att myndigheterna ofta är väl informerade om de förändringar i omvärlden som kan påverka verksamheterna. Informationen används emellertid inte i tillräcklig omfattning för analyser av kompetensbehov. Generellt saknas därför relevanta mål för myndigheternas kompetensförsörjning. Det bör följaktligen finnas mål även för länsstyrelsernas kompetensförsörjning inom kulturmiljöområdet. Det blev också en av slutsatserna i den enkät som med länsantikvarierna besvarat inom ramen för vår utredning. Enkäten skickades till länsstyrelsernas länsantikvarier. Dessa blev sedan uppringda och fick lämna sina svar muntligt. Alla svarade! Vid samtalen fördes minnesanteckningar och dessa justerades efter samtalet av respektive respondent.

Här sammanfattas de delar av enkätundersökningen som handlar om kompetensutveckling och kunskapsuppbyggnad. Fler resultat från enkätundersökningen redovisas också i följande delar av avsnitt 6 samt i avsnitt 7 .

I flera enkätsvar pekades på den utvecklingspotential som samverkan om gemensamma kompetensförsörjnings- och - utvecklingsstrategier skulle kunna utgöra. Samverkan skulle kunna handla om såväl den ”vanliga” kulturarvskompetensen som sektorsövergripande kompetens. Det uppgavs bl a finnas behov av att utveckla gemensamma synsätt och samstämmighet i lagtillämpning. Det borde vara en övergripande utgångspunkt för diskussioner om gemensamma kompetensutvecklingsinsatser.

”Vi har för traditionell utbildningsbakgrund. Vi måste ta in bredare kompetens för att kunna klara av uppdraget” konstateras i ett av enkätsvaren. En annan svarade: ”Kunskapsåterföringen mellan länen har ett mycket stort utvecklingsbehov och gemensamma kompetenssatsningar är ett viktigt led i ambitionen att tona ned skillnader mellan länsstyrelserna. Det kan såväl gälla den klassiska kärnverksamheten som mer tvärsektoriella insatser, t.ex. deltagande i samhällsplaneringen, miljöarbetet, klimatfrågorna, mångfalds- och jämställdhetsarbetet etc.”

En samverkan mellan länsstyrelserna kring kompetenshöjande insatser skulle exempelvis kunna börja med en kartläggning av befintlig kompetens och specialistområden. Efter en identifiering av brister kan länsstyrelser gemensamt beställa utbildning. Det är viktigt att identifiera var ansvaret ska ligga; centralt eller regionalt. Var drar vi gränsen mot RAÄ? ”Vi kan bli ett litet eget ämbete”! Det är viktigt att länka samman det centrala och regionala. Länsantikvarierna kan användas som forum för diskussioner om kompetensutvecklingsbehov på en konkret länsstyrelsenivå. Handläggarnätverken kan utvecklas till att fungera som informella kompetensförsörjnings- och kompetensutvecklingsnoder.

”I takt med det decentraliserade beslutsansvaret har kompetensen inom kulturmiljöområdet vuxit starkt inom länsstyrelserna. Expertkunskap finns dessutom att hämta från läns museer, vissa centrala museer, institutioner i universitet och högskolor samt i allt högre utsträckning hos fristående konsultföretag. RAÄ kommer att ha färre egna nationella experter, som står till länsstyrelsen förfogande” sägs i minnesanteckningarna från länsledningsmötet med RAÄ i mars 2006. Men - det kostar att hämta expertkunskapen utanför länsstyrelsen och medel finns

oftast inte tillgängliga. Det här är en god illustration till att förändringen av RAÄ inte har gått hand i hand med utvecklingen inom länsstyrelsekollektivet. Enligt flera enkätsvar har RAÄ lämnat ett vakuum efter sig när det gäller den dagliga tillgängligheten till specialistkompetenser, vilket i sig utgör ett viktigt incitament till bättre samordnade länsstyrelsestrategier. ”Vi har fått vänja oss vid ett annat RAÄ! Vi måste ta större ansvar själva!” En viktig del av ett fortsatt samarbete med RAÄ skulle kunna omfatta skraddarsyddna kurser, seminarier ute i landet och tematiska nätverksträffar – allt med utgångspunkt i ett nationellt perspektiv och nationella översikter. Till problembilden hör även utvecklingen på läns museerna. Generellt har det ”fria” kulturmiljöarbetet på museet minskat i omfattning och är nu till största delen uppdragsfinansierat. Symptomatiskt nog nämns inte kunskapsuppbyggnaden i enkätsvaren som exempel på ”gratistjänster”.

Verksamhetsområdets alltmer sektorsövergripande inriktning och arbetssätt utmanar också till länsstyrelsegemensamma initiativ om kompetensutveckling i detta syfte. Ett bra exempel, som skulle kunna utgöra en förebild, är den nyligen genomförda PBL-utbildningen, som vänt sig brett till organisationens olika berörda verksamhetsområden. Ett aktuellt ämneskomplex som passar utmärkt för sektorsövergripande initiativ är relaterat till frågan om ett samlat landskapsperspektiv med utgångspunkt i den europeiska landskapskonventionen och metoden med landskapsstrategier. Ett mycket konkret behov, som skulle kunna tillgodoses med hjälp av sådana initiativ, är kopplat till frågan om en gemensam kunskapsuppbyggnad och att utveckla planeringsinriktade kulturmiljöbeskrivningar för riksintressena och de värden som är knutna till dessa.

### **6.3 Tillsynsfrågor – behov och utvecklingsmöjligheter**

I vår enkät till länsstyrelserna ställde vi frågan om vilket eller vilka områden som skulle lämpa sig bäst för formaliserad samverkan. Genomgående har tillsynsverksamheten framhållits som ett av de områden som det är mest angeläget och lämpligt att utveckla i samverkan mellan länen. Målet med samverkan borde dels vara att få en samsyn om begreppet tillsyn, dels att utveckla metoder för att bedriva en verkningsfull tillsyn och - kanske - i förlängningen hitta gemensamma former/en formaliserad samverkan för att utöva tillsynen. Tillsynen har även diskuterats i länsstyrelsernas framtidsprojekt (avsnitt 5) och behovet av en nationellt samordnad praxis, utformad i dialog mellan länsstyrelserna och RAÄ har framhållits.

#### **6.3.1 Tillsynen över kulturmiljön**

Länsstyrelsen utövar tillsyn över kulturminnesvården i länen. RAÄ har överinseendet över kulturminnesvården i landet enligt 1 kap.2§ Lagen (SFS 1988:950) om kulturminnen m.m.(KML)

Beträffande RAÄ:s överinseendeansvar – se våra kommentarer under avsnittet Samverkan med Riksantikvarieämbetet (avsnitt 7.2).

Länsstyrelsens tillsynsansvar är även knutet till Förordningen (SFS 1993:379) om bidrag till kulturmiljövård samt till Miljöbalken (MB) med avseende på Kulturresevat (7 kap.) respektive Områden av riksintresse (3 och 4 kap.).

KML innehåller inga bestämmelser om tillsyn, förutom det inledande konstaterandet om länsstyrelsens länsövergripande ansvar. Det saknas i huvudsak föreskrifter och allmänna råd/vägledning rörande tillsyn av byggnadsminnen och kyrkor. RAÄ har utarbetat en plan för

att tillgodose detta behov och har under de senaste åren prioriterat arbetet med föreskrifter och allmänna råd avseende verkställigheten av 2 kap. 10-13 §§ i KML samt en handbok för tillämpningen av dessa.

Tillsynen knyts i första hand till respektive kapitel i KML. I det fortsatta utvecklingsarbetet är det angeläget att det förs en diskussion om hur det i 1:a Kap utpekade ansvaret för tillsynen över kulturminnesvården i länen kan definieras. Redan nu vågar vi konstatera att denna tillsyn i första hand bör utvecklas gentemot och i samarbete med kommunerna. Med hänsyn till kommunernas breda ansvar för medborgarnas välfärd, skulle tillsynen delvis kunna utvecklas till ett ”aspektsamtal” i enlighet med Kulturutredningens intentioner.

### 6.3.2 Hittills granskad/ kommenterad tillsyn över kulturmiljövården

Tillsynen enl. 4 kap KML granskades 2008 av Riksrevisionen. I sin granskning av statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena (RiR 2008:2) konstaterade Riksrevisionen att Riksantikvarieämbetet inte gett länsstyrelserna tillräcklig vägledning för sin tillsyn. Samtidigt konstaterades att länsstyrelsernas tillsyn är alltför händelsestyrd och att den egeninitierade tillsynen ofta får stå tillbaka. Riksrevisionen ansåg att det finns ett behov av mer uppsökande tillsyn av kyrkomiljöer. De riskerar annars att förfalla.

Tillsynen av den arkeologiska undersökningsverksamheten granskades i utredningen *Uppdragsarkeologi i tiden* (SOU 2005:80). Det konstaterades att länsstyrelsernas tillsyn över den uppdragsarkeologiska verksamheten totalt sett inte motsvarar statsmakternas krav. Detta är, menade utredningen, brister som måste åtgärdas för att stärka det uppdragsarkeologiska systemet. Genom RAÅ:s nya verkställighetsföreskrifter, dess stöd till länen och ett ofta intensivt arbete vid länsstyrelserna, bedömer vi att just denna del av länsstyrelsens tillsyn förbättrats under det senaste året. Nätverksarbetet med uppdragsarkeologiska frågor i fokus har med viss sannolikhet bidragit till denna utveckling.

I 2009 års tillsynsutredning; *Länsstyrelsens tillsyn – dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter* tittade utredaren på tillsynen av kyrkliga kulturminnen och av fornlämningar. I korthet återges Riksrevisionens granskning och det konstateras att länsstyrelserna i huvudsak uppfattar kritiken som korrekt. Det noteras att spridningen om vilka resurser länsstyrelserna lägger ner på tillsyn är stor: som mest fem personmånader och som minst fem persontimmar. En länsstyrelse har inte uppgett någon tillsyn. Totalt avsätter länsstyrelserna arton årsarbetare på arbete med kyrkliga kulturminnen. Av dessa arton bedöms totalt två ägnas åt tillsynsarbete.

Beträffande tillsyn av fornlämningarna noteras särskilt att tillsynen inom detta område är invävt i flera andra uppgifter med en blandning av proaktiva och reaktiva insatser. Utredningen uppskattar att länsstyrelserna lägger uppskattningsvis 10 till 20 årsarbetskrafter på tillsyn/tillsynsnära uppgifter. Någon löpande och planerad tillsyn av enskilda fornlämningar förekommer inte annat än vid befarade ingrepp. Se i övrigt kommentaren ovan om tillsynen av den arkeologiska undersökningsverksamheten.

### 6.3.3 Hur definieras tillsyn – och var ska ansvaret ligga?

En knäckfråga är hur tillsyn kan definieras och hur ansvar kan fördelas. Uppfattningarna i dessa delar har varierat.

*Tillsynsutredningen* gjorde i sitt slutbetänkande 2004 en strikt definition av begreppet tillsyn. Tillsyn definieras huvudsakligen som en i efterhand utförd insats som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag. Utredningen har inte lett fram till proposition och lag varför det fortsatt bör finnas utrymme för olika tolkningar av tillsynsbegreppets innehåll.

I *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning* (SOU 2008:118), som remissbehandlas under våren 2009, föreslås att det ska dras en tydlig gräns mellan den vägledande och operativa tillsynen. En och samma myndighet bör inte bedriva både tillsyn och rådgivning. En sådan ordning skulle innebära en betydande begränsning av länsstyrelsens tillsyn som till stor del omfattar förebyggande/vägledande insatser.

Utredningen *Länsstyrelsens tillsyn – dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter* som lämnades i februari 2009 argumenterar mot förvaltningsutredningens tudelning och pläderar för såväl det vidare tillsynsbegreppet som att länsstyrelserna har förmåga att verka i den bredare rollen. Vi återkommer i avsnitt 6.3.4 nedan till våra iakttagelser, bedömningar och förslag.

I *regleringsbrevet till länsstyrelserna för 2009* anges – här återgivet i kortad form och med kulturmiljöfokus - att miljötillsynen ska bidra till att miljökvalitetsmålen nås, att tillsynen över kulturhistoriskt skyddade områden ska bidra till bättre regelefterlevnad, att tillsynen över kulturhistoriskt värdefulla miljöer, byggnader och fornminnen m m ska bidra till bevarandet av dessa samt till förbättrade förutsättningar för hållbar förvaltning av kulturarvet. Länsstyrelserna ska för 2009 redovisa vilka viktiga insatser man gjort i vägledande syfte och vilka effekter tillsynen som rör kulturmiljön har medfört.

Formuleringarna i regleringsbrevet pekar tydligt på en vid innebörd av länsstyrelsernas tillsynsverksamhet.

### 6.3.4 Länsstyrelsens tillsyn - dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter. 2009 års tillsynsutredning

Utredningen konstaterar inledningsvis att variationerna mellan länen är stora, vilket kan ha flera förklaringar. En är att länsstyrelserna definierat tillsyn på olika sätt. En annan förklaring är regionala skillnader i tillsynsbehovet, men mer troligt är att prioriteringar mellan länsstyrelserna är olika. En kritisk punkt – i allra högst grad relevant för kulturmiljövården om man tänker resurser – är det faktum att flera tillsynsområden är tämligen små vilket leder till att verksamheten blir störningskänslig.

Utredningen slår fast att resurserna är mycket begränsade och ställer frågan hur resurser för tillsyn skulle kunna säkras. I detta sammanhang kan vi inte avstå från att återge följande kommentar från en kollega:

*”Med våra mycket små resurser – hur stor del av dessa är det rimligt att lägga på tillsynen av t.ex. uppdragsarkeologin? Vad är rimliga proportioner? När vårt stora uppdrag är att verka för att historia och kulturarv tas till vara i samhällsbygget!”* Denna kommentar är säkert inte menad att förringa resultaten från uppdragsarkeologin och dess betydelse för att kunna skildra

samhällets utveckling. Men – fingret sätts på den alltid lika viktiga frågan; *hur* ska vi prioritera små resurser?

Hur kan själva arbetet med tillsynen förbättras? Tillsynsutredningen föreslår sex ”paket” av olika karaktär för att uppnå det. Många förutsätter regeringsbeslut medan andra kan genomföras av länsstyrelserna själva. Några förslag kan genomföras direkt medan andra måste analyseras ytterligare.

Det första handlar om att stärka länsstyrelsen som tillsynsorgan genom att ytterligare tillsynsuppgifter tillförs länsstyrelserna. Det är i enlighet med Ansvarskommittén och delvis också Förvaltningskommittén. Det kan noteras att man inte avser koncentration till en och samma länsstyrelse utan en varierad lokalisering inom ett storregionalt område.

I det andra paketet föreslås öronmärkta resurser för tillsyn, dels riktade anslag för fler av länsstyrelsernas områden, dels genom finansierade tillsynssatsningar av kampanjkaraktär.

I paket tre rekommenderas en tillämpning av koncerntänkande inom länsstyrelseområdet. Här föreslås att samtliga länsstyrelser har ett antal basuppgifter medan vissa länsstyrelser kan få tilläggsuppgifter av två slag: att svara för tillsyn inom ett större geografiskt område och att experter med nationellt serviceansvar placeras på vissa länsstyrelser. Vidare föreslås att nationella tillsynsplaner och tillsynskampanjer tas fram inom flera olika områden och att en central analysfunktion skapas. Som redan ovan konstaterats – man avser inte en koncentration till en och samma länsstyrelse utan en varierad lokalisering inom ett storregionalt område.

Paket fyra innehåller förslag att skapa mer tillsyn genom förenkling. Tillsyn konkurrerar med många andra uppgifter. Det finns därför anledning att hela tiden vara uppmärksam på uppgifter som kan tas bort eller förenklas för att därigenom skapa utrymme för tillsyn.

I paket fem betonas vikten av att den egna tillsynskunskapen utvecklas. Detta kan ske genom två insatsområden. Det ena är att förbättra tillsynsproceduren genom processkartläggningar och tillsynsutredningar. Det andra är att utveckla och formalisera samverkan mellan näraliggande län. I detta paket lyfts vikten av kompetensutveckling fram, bl a genom att fler tjänstemän bör genomgå generell tillsynsutbildning.

Avslutningsvis föreslås i paket sex en arena för dialog om tillsyn mellan stat och kommun. Länsstyrelsen bör ha ansvaret för en samlad statlig återföring gentemot kommunerna när det gäller tillsyn.

### **6.3.5 Reflexion**

Den generella bild som tillsynsutredningen ger av dagsläget och de förslag som läggs för att stärka och utveckla tillsynen, speglar i allt väsentligt även situationen för kulturmiljövården och dess behov av utveckling inom detta område. Länsantikvariernas framtidsprojekt stöder också denna bild. Flera förslag knyter dessutom an till vårt utredningsuppdrag.

## 6.4 Ärendehandläggningen – verksamhetens kärna

Länsstyrelsernas verksamhet ska kännetecknas av en enhetlig rättstillämpning, god service och information samt en snabb och korrekt handläggning. Så står det i länsstyrelsernas regleringsbrev. Ärendehandläggningen dominerar också vardagen i länsstyrelsearbetet. Här möter handläggaren ”verkligheten” på fältet. Det är genom ärendehandläggningen som den allt dominerande kontakten med allmänhet, företag, politiker och representanter för andra myndigheter sker. Här står rättssäkerhetsfrågorna i länsstyrelsearbetet i tydligt fokus. I ett demokrati- och rättssäkerhetsperspektiv är det viktigt att regelverk tolkas och ärenden handläggs i huvudsak lika över hela landet. Det här lägger, oberoende av verksamhetsområde, ett stort ansvar på den enskilda länsstyrelsehandläggaren. Detta ansvar har vuxit över tid och innefattar ställningstaganden om ärendenas vikt och svårighetsgrad, graden av tvärsektoriella inslag och vilka andra sakområden som måste involveras i handläggningen. Vad som skiljer ut kulturmiljöhandläggaren från andra länsstyrelsehandläggare (särskilt i förhållande till miljö- och naturvårdsområdet) är att hon/han ofta är ensam expert inom sitt verksamhetsområde. Detta förhållande har blivit belyst i vår enkät till länsantikvarierna och visar behov av och förväntade vinster med samverkan mellan länsstyrelserna, i nätverk eller på andra sätt.

Betraktat över en längre tidsperiod har omfattningen och komplexiteten i ärendearbetet ökat även på andra sätt. Inom kulturmiljöområdet har länsstyrelserna sedan 1976 successivt tillförts ansvar för handläggning och beslut. Först skedde det genom tidigare lagstiftning på området, senare genom Lagen om kulturminnen mm, Förordningen om bidrag till kulturmiljövård och Miljöbalken. Arbetsbelastningen är generellt sett hög. Tillgänglig ärendestatistik för kulturmiljöområdet ger tydliga belägg för det. I vår enkät till länsantikvarierna har ett allt starkare behov av samordning och ”ensning” av ärendehandläggningen framhållits. I länsantikvariernas framtidsprojekt har också konstaterats att handläggning och bedömning i enskilda ärenden kan variera över landet – som exempel nämns synen på frågan om ”påtaglig skada på riksintressen”, rutiner för åtalsanmälan, fornlämningsbegreppet, arbetet med byggnadsminnen etc. etc. En ärendegrupp som under senare år fått särskild uppmärksamhet är upphandling av uppdragsarkeologi. Den ställer höga krav på länsstyrelsernas kompetens i flera avseenden. Just denna ärendegrupp belyser särskilt tydligt behovet av en kontinuerlig kunskapsuppbyggnad inom länsstyrelseorganisationen. Frågorna ställer krav på handläggaren att kunna formulera vetenskapliga utgångspunkter för den arkeologiska processen och ta ställning till komplicerade vetenskapliga frågeställningar i de undersökande institutionernas inlämnade underlag. Kunskapen inom den arkeologiska verksamheten utgör till betydande delar färskvara; forskningen tillför sakområdet hela tiden ny kunskap som behövs för att relevanta ställningstaganden ska kunna göras i det enskilda ärendet. Att hålla kunskapen levande och att inte bli för instrumentell är en utmaning, särskilt inom uppdragsarkeologin, också för hela kulturmiljöområdet.

Medverkan i den tvärsektoriella ärendehandläggningen har också ökat i omfattning och komplexitet. Kulturmiljöfunktionerna deltar i en rad andra ärendegrupper. Det speglar kulturmiljövårdens breda inspel och engagemang i arbetet med en hållbar samhällsutveckling. Förutom moderna kunskapsunderlag, som möjliggör väl genomförda avvägningar, ställer det krav på system- och regelkunskap utanför det kulturhistoriska området. Det ställer krav på förmåga att kommunicera, diskutera och integrera kulturarvet i en samhällelig helhet. Inte minst gäller detta kulturmiljövårdens medverkan i arbetet med de nationella miljömålen; ett arbete som bedrivs med en extremt tydlig obalans i resursinsatserna från de olika delarna av det samlade miljöområdet – kulturmiljö-, miljö- och naturvård. Det tvärsektoriella inslaget i ärendehandlägg-

ningen har således blivit alltmer accentuerat under senare år – och kommer att accentueras alltmer framöver. Här ligger länsstyrelsens grunduppdrag och illustrerar att kulturmiljöarbetet i betydande delar redan tillämpar ett arbetssätt som går i riktning mot en s.k. aspektpolitik.

Ärendehandläggningens karaktär av ”fönster” ut mot den breda allmänheten har under en följd av år gjort att den uppmärksammas genom uppdrag i regleringsbrev med syfte att öka effektiviteten. Det är en allmän strävan att korta handläggningstider och samtidigt behålla rättssäkerheten samt bidra till att kulturmiljö- och miljömål nås. Uppdraget är angeläget och naturligtvis möjligt att genomföra. Det kräver utvecklingsarbete i form av processutveckling och andra insatser som kan upplevas betungande för den ensamme handläggaren – men som samtidigt utgör en uppmaning och potential för en länsövergripande samverkan.

I vår genomförda enkätundersökning är ärendehandläggning något mindre framträdande som ett samverkansområde. Behovet av geografisk närhet begränsar samverkan, vilket är särskilt tydligt i svaren från de norrländska länen. Vi anser dock att det är mycket angeläget att ärendehandläggningen blir genomlyst så att alla möjligheter till ett gemensamt resurs- och kompetensutnyttjande tas till vara. I de existerande nätverken för fornminneshandläggare dominerar tillämpningsfrågorna. De är konkreta och bra exempel på ett utvecklingsarbete med samverkan som ledord.

### **6.5 Sektorsövergripande arbete – att samverka med andra samhällsområden**

En aktuell bild av kulturmiljöområdets samverkan med andra samhällsområden lämnas i länsstyrelsernas redovisningar av uppdrag 2 i regleringsbrevet för 2008 (se avsnitt 7.4).

## 7. Samverkan – utgångspunkter och utvecklingspotential

I det följande sammanfattar de delar av vår genomförda enkät-/intervjuundersökning som handlar om samverkan: samverkan med andra områden i länsstyrelsen, med andra länsstyrelser, med Riksantikvarieföreningen, med läns museerna m.fl. Vi redovisar också en sammanställning av länsstyrelsernas återrapportering av uppdrag i regleringsbrevet 2008.

### 7.1 Länsstyrelsernas samverkansmönster

I den tidigare nämnda enkät-/intervjuundersökning som genomförts inom ramen för vår utredning, ställde vi frågor till länsantikvarierna om länsstyrelsernas samverkan, behov av och nytta med samverkan samt förslag till förändring eller utveckling av samverkan.

Resultatredovisningen som följer är tredelad: en översiktlig sammanställning av samverkan länsstyrelserna emellan, samverkan med RAÄ och samverkan läns museerna.

Viljan att utveckla samverkan mellan länsstyrelserna är högst påtaglig i intervjuvärderna, även om det finns en viss ambivalens eller kanske snarare en undran inför begreppet ”formaliserad”. Men viljan till samverkan *är* stark. Samverkan har också flera effekter: effektivisering i verksamheten samt nöjet och glädjen i att möta kolleger i livliga diskussioner om frågor som engagerar. Detta bidrar till arbetsglädje som i sin tur bidrar till utveckling – och effektivisering – av verksamheten. Det ligger i tiden – men sett över en längre tidsperiod är det vårt intryck att samverkansviljan ökat – och ökar. Länsgränser, vågar vi tro, *upplevs* allt mindre som hinder.

**Vårt första frågebatteri syftade till att ge en bild av samverkan mellan länsstyrelserna – vilken omfattning den har, hur den sker, vilka frågor som hanteras och – inte minst betydelsefullt – vilken nytta man ser med samverkan.**

*Hur sker samverkan – vad samverkar man kring och vilken typ av frågor hanteras...och vilken nytta ser man i den samverkan som sker?*

Samverkar man efter att avtal eller annan överenskommelse träffats?

Nej – avtal är mycket ovanliga. Det finns endast några enstaka exempel. Intressant i detta sammanhang är avtalet mellan Västernorrland och Jämtland som reglerar handläggningen av vindkraftsparker i gränsområdet mellan länen.

Den allt dominerande formen för samverkan sker i regionala nätverk. Den geografiska grunden utgörs av ett Sydlänsnätverk, ett Mälardalsnätverk och ett Norrlandsnätverk. Denna indelning praktiseras även inom andra verksamhetsområden. Alla län är i varierande utsträckning med i nätverk av olika slag – framför allt för fornminnesfrågor. Nätverken är något färre för byggnadsvård och kyrkoantikvariska frågor. Det är inte förvånande att fornminnesnätverken dominerar. Genomförandet av verkställighetsföreskrifterna har under senare år krävt mycket kraft och nätverken har haft en inte oviktig roll som stöd i detta arbete. RAÄ har även nyttjat dessa nätverk i detta sammanhang. De kyrkoantikvariska frågorna ligger även de naturligen långt framme och fångas i samverkanshänseende i första hand upp av de stiftsvisa samrådsgrupperna.

Mer tillfällig resurssamverkan har skett exempelvis mellan N och O län i anslutning till gasledningsprojekt. Behovet av samplanering inför infrastrukturprojekt har lett till samverkan mellan ett flertal län – ofta har denna samverkan då varit tvärssektoriellt organiserad. Samverkan i



projekt sker huvudsakligen mellan grannlän – t ex i Bergslagsprojektet, vid inventering av kulturvärden inom vattendistriktet Norra Östersjön och Fjällens kulturvärden. Ett exempel som avviker från detta mönster är samverkan mellan H och AC län i ett s.k. RUS - projekt.

Det är alltså i hög grad den praktiska vardagen som hanteras i samarbetet. Inte att förvåna dominerar tillämpningsfrågorna i nätverken, men med utrymme även för principfrågor. De flesta intygar nyttan av fornminnesnätverken och skulle gärna se samma utvecklingsarbete för övriga verksamhetsområden.

Nyttovinsterna är av varierande slag. Kanske fångar följande yttrande från en nätverksdeltagare väl en sammantagen nytta; ”Jag har alltid lärt mig något när jag lämnar ett nätverksmöte”! Lärandet – erfarenhetsutbytet leder till en breddad kunskapsbas, nya perspektiv, ökad samsyn vilket för till enhetlig tillämpning av lagstiftningen. Och – som flera sagt; ”Ensamhetens bryts – tillsammans blir vi starkare”!

Vid sidan av nätverken är det även viktigt notera den vilja som kommer till uttryck i behovsstyrd samverkan i enskilda projekt eller ärenden av större omfattning. Även detta ligger väl i linje med vårt utredningsuppdrag.

### **Vårt andra frågebatteri syftade till att ge en bild av vilka utvecklings- och förändringsbehov man ser för att utveckla samverkan.**

*Vilka behov skulle ökad samverkan kunna tillgodose, vilka områden lämpar sig bäst för samverkan, vilka vinster skulle kunna göras och – avslutningsvis – hur ser kompetensutvecklingsbehoven ut?*

Det finns ett påtagligt behov av gemensamma rutiner, policies och strategier inom huvuddelen av kärnverksamheten. Detta har tydliggjorts även i länsantikvariernas framtidsprojekt där behovet av en nationell samordning lyfts fram. Handläggning och bedömning i enskilda ärenden kan variera betydligt över landet vilket understryker behovet av ett tätare samarbete mellan länen.

I enkäten lyfts kunskapsuppbyggnaden fram som ett lämpligt och angeläget område som med fördel skulle kunna utföras genom tematiska, länsövergripande insatser. De bristande och i många avseenden föråldrade kunskapsunderlagen, ses som ett mycket stort hinder för kulturmiljövårdens möjlighet att samverka med omvärlden. Likaså är tillsynen ett område där behovet av nationell utveckling och samordning är särskilt stort – och fullt möjligt. Målet med samverkan borde vara att dels få en samsyn om vad vi ska lägga i begreppet tillsyn, dels utveckla metoder för att bedriva en verkningsfull tillsyn.

Ärendehandläggning och sektorsövergripande arbete är i enkäten något mindre framträdande som samverkansområden. För ärendearbetet utgör behovet av geografisk närhet en begränsande faktor och för utveckling av det sektorsövergripande arbetet är kunskapsuppbyggnaden en förutsättning.

En fråga, som varit en följetong genom åren, har varit hur behovet av expert- eller specialistkompetens ska kunna tillgodoses. Detta behov – och denna möjlighet lyfts på nytt.

Behovet av en breddad kompetens går som en röd tråd genom svaren i vår enkät. De behov som beskrivs är i hög grad kopplade till medverkan i det sektorsövergripande arbetet. De kny-

ter därmed an till ambitionen att verka ”aspektpolitiskt” i den anda som anges i Kulturutredningen.

### **Vi kan nu konstatera att...**

Samverkansbilden är tydlig och utvecklingsbehoven är väl identifierade! Man ser möjligheterna! Man ser kompetensbehoven! Och inte minst – viljan till samverkan är stark!

## **7.2 Samverkan med Riksantikvarieämbetet**

### **7.2.1 RAÄ har överinseende över kulturminnesvården i landet och länsstyrelserna har tillsynen i länet**

Att relationen till RAÄ är betydelsefull, inte bara i den enskilda länsstyrelsens perspektiv utan även för behovet av en mer utvecklad samverkan mellan länsstyrelserna, betonas i enkätsvaren från länsstyrelserna. Behoven uttrycks på olika sätt, men tendensen är tydlig; länsstyrelserna har högt ställda förväntningar på RAÄ och på hur dess verksamhet ska kunna påverka ”vardagen” på den regionala myndighetsnivån. Författningsmässigt regleras relationen i 1 kap 2 § KML (SFS 1988:950) och i RAÄ:s instruktion (SFS 2007:1184). Av den förra framgår att länsstyrelsen utövar den regionala tillsynen inom kulturminnesvården, medan RAÄ svarar för det nationella överinseendet (se avsnitt 6.3 ovan). Av instruktionen kan bland annat utläsas att ”myndigheten ska särskilt följa det regionala kulturmiljöarbetet samt stödja länsstyrelserna...”

Vad som ska tolkas in i begreppet *överinseende* är inte helt entydigt och i olika sammanhang (Tillsynsutredningen SOU 2002:14, Uppdragsarkeologiutredningen SOU 2005:80) har begreppet beskrivits som oklart och omodernt. Uppsikt, kontroll, högsta tillsyn, övervakning, insyn, eftersyn, ledning och ansvar är synonymer som lyfts fram i tillgängliga ordböcker och som antyder en, åtminstone delvis, hierarkisk ordning. Att arbeta med uppföljning och utvärdering, ge tillsynsvägledning, utfärda föreskrifter och i vissa preciserade fall även själv bedriva tillsyn är den innebörd som sannolikt ska läggas i begreppet. Tillsammans med den mer detaljerade texten i instruktionen, om information, rådgivning, utbildning, forskning, värdering och urval, system och metoder, styrmedel och arbetssätt samt databaser, ges på så sätt en vägledning om hur relationen mellan länsstyrelserna och RAÄ ska uppfattas och hur den kan ha bäring på vårt utredningsuppdrag.

### **7.2.2 RAÄ från lärt verk till statlig förvaltningsmyndighet**

RAÄ:s omvandling från ett lärt verk med Vitterhetsakademien som huvudman, till en modern statlig förvaltningsmyndighet, påbörjades redan för mer än trettio år sedan i samband med de kulturpolitiska reformerna på 1970-talet. Utvecklingen har periodvis gått långsamt och därmed tagit tydliga och snabba kliv.

En sådan mera urskiljbar utvecklingsfas utgörs av omstruktureringen av verksamheten och den därmed sammanhängande omorganisationen av myndigheten under första halvan av 1990-talet. Denna process hängde i sin tur intimt samman med regeringsuppdragen om att tydligare definiera roll-, ansvars- och samverkansmönster inom hela ”kulturmiljöfamiljen”; utöver RAÄ självt även länsstyrelserna och läns museerna.

### 7.2.3 Fortsatt decentralisering till länsstyrelserna

Under 1990-talet beslutade Riksdagen om en fortsatt decentralisering av den operativa beslutsnivån i kulturmiljövårdens regelverk - från RAÄ till länsstyrelserna; 1993 förordningen om bidrag till kulturmiljövård och 1995 kyrkoärendena enligt 4 kap kulturminneslagen. Dessa förändrade ansvarsförhållanden har ytterligare förstärkt RAÄ:s omvandling till en central myndighet av stabskaraktär. De har samtidigt satt ett tydligare fokus på rollen som nationellt vägledande och ”överinseende” i förhållande till den regionala myndighetsnivån.

### 7.2.4 Riksantikvarieämbetet – kunskapsmyndighet i ny skepnad

Våren 2001 hölls ett tredagars upptaktsmöte i projektet Agenda Kulturarv, initierat av RAÄ, länsstyrelserna och läns museerna. Projektets utgångspunkt var på ett övergripande plan densamma som i RAÄ:s regeringsuppdrag tio år tidigare; att det finns en gemensam ”kulturmiljösektor” och att det är angeläget att identifiera och fördela roller och ansvar inom denna gemensamma sektor. Nu tillkom dessutom en bestämd uppfattning och medvetenhet om att ”sektorns” samhällsförankring och – uppdrag i ett framtidsperspektiv – krävde en omdefiniering och omformulering av utgångspunkter, mål, samverkansmönster, arbetsmetoder, ja, själva den gemensamma grunden för kulturmiljövården och kulturarvsarbetet i vidare mening.

Agenda Kulturarv avsatte tydliga spår i RAÄ:s verksamhetsinriktning. Utvecklingen bort från en operativ roll på detaljnivå har accentuerats ytterligare. Denna utveckling har drivits på genom en gradvis omformulering av RAÄ:s uppdrag i myndighetsinstruktionen och de senaste årens regleringsbrev. Inte minst har regeringens återkommande ”beställning” av tematiskt inriktade omvärldsanalyser tydligt visat hur regeringen vill att RAÄ ska fungera i en mera övergripande, strategisk roll.

Konkret har det bland annat inneburit att kompetensuppsättningen på RAÄ har fortsatt att förändras. Det omformulerade uppdraget kräver inte numera en hög specialistkompetens över hela det antikvariska fältet. Den tydliga orienteringen mot ett bredare samhällsutvecklingsperspektiv kräver mera av kompetens relaterad till just sådana perspektiv; helhetssyn på landskapet, hållbar utveckling, miljömålsarbete, mångfald och regionalisering.

RAÄ:s under Agenda Kulturarvs - processen formulerade en vision om att *”kulturarvet ska vara angeläget, tillgängligt och användbart för var och en i samhället”* pekar på ett övergripande plan ut vart man vill nå. Parallellt härmed har några centrala verksamhetsområden med tydliga utvecklingsbehov identifierats:

- den nationella överblicken, dialogen och debatten
- det centrala stödet, samordningen och tillsynen
- system - och metodutvecklingen.

Sitt tydligaste strategiska uttryck har visionen hittills fått i strategin *”Kulturarv i tiden – angeläget, tillgängligt, användbart”* (2004). Däri pekas följande fyra fokusområden ut som särskilt viktiga för att utveckla formerna för arbetet under de närmaste åren:

- strategisk omvärldsorientering och utvärdering
- angelägen kunskap och tryggad kompetens
- former för ökad delaktighet och breddat ansvar
- effektiva verktyg och system.

Kulturrådet (KUR), Riksantikvarieämbetet, länsstyrelserna och läns museerna har i en gemensam skrivelse till regeringen i februari 2006 förtydligat sin syn på roller, ansvar och förut-

sättningarna för samarbete i kulturmiljöarbetet. Den viktiga övergripande utgångspunkten är att parterna är självständiga aktörer som samverkar utifrån respektive organisations förutsättningar. Målet med samverkan är att effektivt utnyttja de samlade resurserna inom kulturmiljöområdet. Roll och ansvar ska beskrivas utifrån respektive organisations uppdrag och sammanhang; RAÄ, KUR och länsstyrelserna som statliga förvaltningsmyndigheter och de regionala museerna som institutioner med en bred kulturverksamhet och en friare roll i kulturarvsarbetet.

### 7.2.5 Omvärldsorienterade inriktningsbeslut

Den strategiska inriktningen på RAÄ:s verksamhet preciseras i årliga inriktningsbeslut. Anpassning sker till viktiga omvärldsfaktorer, utvecklingen inom kulturarvsområdet och inom den egna myndigheten. I inriktningsbeslutet för verksamheten åren 2009-2011 har utgångspunkter bland annat hämtats från RAÄ:s två senaste omvärldsanalyser *"Utmaningar för kulturarvsområdet och kulturpolitiken"* och *"Samverkan för kunskapsutveckling"*.

Tre strategiska utmaningar styr inriktningen på RAÄ:s verksamhet under de närmaste åren. Utvecklingsområdet *"Stärkt kunskapsutveckling"* handlar i vid mening om kunskaps- och kompetensfrågorna inom kulturarvsområdet. Frågor om verksamhetsområdets ingångar i arbetet för en hållbar samhällsutveckling, om behoven av reformering och enhetlig tillämpning av regelverk, samt av att utveckla en relevant kulturmiljöövervakning utgör delar av att utveckla ett *"Professionellt myndighetsarbete"*. Och för att leva upp till ambitionen om en *"Effektiv myndighetsförvaltning"* ska bland annat tillgängligheten till RAÄ:s tjänster vidareutvecklas.

### 7.2.6 Om förväntningar och behov av brobygge

Som redan antytts har länsstyrelserna höga förväntningar på RAÄ. I svaren på våra enkätfrågor framförs mer eller mindre detaljerade synpunkter på RAÄ:s uppdrag, hur detta uppdrag ska uttolkas, hur relationen länsstyrelser - RAÄ har utvecklats över tid och vilka behov man vill få tillgodosedda genom samverkan med RAÄ. Dessa kan sammanfattas på följande sätt:

- RAÄ ska svara för samordning inom kulturmiljövården; vad det gäller principer för värdering och urval, lagtillämpning, administrativa rutiner etc.
- RAÄ ska svara för det nationella perspektivet, som den regionala verksamheten ska kunna mätas emot;
- RAÄ ska tydligt driva kulturmiljöfrågorna på den nationella nivån; gentemot riksdag och regering, andra centrala verk, intresseorganisationer och i den offentliga debatten;
- RAÄ ska svara för hög specialistkompetens över hela det antikvariska fältet.

Det finns således en i huvudsak god överensstämmelse mellan å ena sidan RAÄ:s uppdrag, så som det kan utläsas ur instruktion, regleringsbrev och myndighetens egna strategidokument och å andra sidan länsstyrelsernas förväntningar och behov. Att tillhandahålla specialistkompetenser över hela det antikvariska fältet är emellertid numera i mera begränsad omfattning en del av RAÄ:s uppdrag och behoven inom kompetensförsörjningsområdet har, som redan nämnts, i stället vidgats mot mera av sektorsövergripande perspektiv.

Länsstyrelsernas enkätsvar är överlag kritiska i sin beskrivning av relationen mellan länsstyrelserna och RAÄ och vad det gäller synen på relevansen i RAÄ:s framtidsstrategier sedda i ett länsstyrelseperspektiv. Länsstyrelserna pekar även på de stora behoven av och bristerna i den nationella överblicken. Resultatet manar till eftertanke. Finns brister i förståelsen av RAÄ:s förändrade uppdrag? Handlar kritiken om hur RAÄ utför uppdraget? Hur ska frågan om de

begränsade konkreta kontaktytorna hanteras? Uppenbart är att båda parter måste närma sig frågan med självkritiska utgångspunkter och tillsammans verka för att orsaker och verkan ska kunna identifieras. En regional verksamhetsutveckling genom bättre samverkan och samarbete mellan länsstyrelserna får inte full effekt med mindre än att samverkan regionalt - centralt fungerar tillfredsställande. Behoven av en utvecklad samverkan är således inte bara regionala; även mellan länsstyrelserna och RAÄ krävs ett brobygge som handlar om att tydliggöra roller, stärka samverkan och förbättra förutsättningarna för det samlade statliga kulturarvsarbetet. Det är av stor betydelse att RAÄ kan ha en öppen och kontinuerlig dialog med såväl länsledningarna som kulturmiljöfunktionerna för att stämma av ansvarsfördelning och ömsesidiga förväntningar.

### **7.3 Samverkan med läns museerna**

Läns museerna har i kraft av sina statsbidrag en uppgift inom den regionala kulturmiljövården. Kulturmiljövård, kunskapsuppbyggnad, utställningsverksamhet, att svara för den kulturhistoriska arkivhållningen och för att hålla kulturhistorisk kompetens är uppgifter som de flesta läns museer har inskrivna i sina stadgar. Läns museerna har en unik ställning och funktion och bedriver med utgångspunkt i nationella och regionala kulturpolitiska mål verksamhet på såväl regional som lokal nivå. Den samhällseliga samverkansbasen är bred; centrala myndigheter och institutioner, universitet och högskolor, regionala myndigheter och organisationer, kommuner, hembygdsrörelsen och andra ideella organisationer och föreningar, skolan och studieförbunden, företag, hantverkare och enskilda medborgare.

Fram till 1976 var det läns museerna som ensamma och på RAÄ:s mandat företrädde den statliga kulturminnesvården på regional nivå. I och med kulturminnesvårdens intåg på länsstyrelserna detta år förändrades läns museernas uppgifter, men roll- och ansvarsfrågorna mellan länsstyrelsen och läns museet blev inte tydligt klargjorda, vilket ända sedan dess kommit att mer eller mindre negativt påverka relationen dem emellan. I februari 2006 lämnade Kulturrådet, Riksantikvarieämbetet, läns museerna och länsstyrelserna i en gemensam skrivelse till Regeringen förslag om ett förtydligande av roller och ansvar i kulturmiljöarbetet. Utgångspunkter för förslaget är:

- att roller och ansvar ska förtydligas och renodlas; länsstyrelserna har rollen som statlig förvaltningsmyndighet på den regionala nivån, de regionala museerna som fria kulturarvsinstitutioner med en bred kulturverksamhet
- att detaljstyrning ska ersättas med övergripande styrning
- att samverkan ska ske på frivillig basis
  - läns museer och länsstyrelser är fria och självständiga aktörer
  - villkoren för läns museernas statsbidrag ska spegla en helhetssyn på museernas verksamhet och uppföljningen ska ske på en övergripande nivå bl.a. mot de statliga kulturmiljömålen.

Tidigare fanns i många län överenskommelser mellan läns museet och länsstyrelsen om hur samverkan skulle ske och verksamhetsplaneringen skedde ofta parallellt och i nära samförstånd. Läns museets antikvarier deltog även efter 1976 i många av de planeringsprocesser och samrådssituationer, som den ensamma länsantikvariern annars förutsattes delta i. Denna flitiga medverkan i det regionala statliga kulturmiljöarbetet var en absolut förutsättning för den första generationen länsantikvariernas ”överlevnad” och samtidigt en konsekvens av den kompromiss som 70-talsreformen var ett uttryck för. Efter hand som resurserna på länsstyrelserna har ökat har läns museernas fria s.k. ”gratistjänster” minskat i omfattning och på de flesta läns museer ersatts med en ganska väl utbyggd uppdragsverksamhet, där länsstyrelsen, kommunerna, kyr-

kan och andra kan köpa antikvariska tjänster. Men ett allt striktare regelverk för den statliga tjänsteupphandlingen, framväxten av en konsultmarknad som erbjuder antikvariska tjänster, samt museernas anpassning till denna marknads villkor har i grunden förändrat relationen mellan länsstyrelse och länsmuseum. Utvecklingen har medverkat till att tydliggöra de skilda samhällsuppdragen; skrivelsen till regeringen vintern 2006 kan sägas utgöra en naturlig konsekvens av denna utveckling. I dag finns knappast några aktuella formella avtal mellan länsmuseum och länsstyrelse och i ett fåtal län finns mer eller mindre aktuella gemensamma kulturmiljöprogram eller – strategier vilkas betydelse i ett samverkansperspektiv bedöms som ringa.

Det är en mycket stor spännvidd i länsstyrelsernas uppfattning om vilken betydelse länsmuseumets insatser har för den regionala statliga kulturmiljövärden. Flera, framför allt mindre, länsstyrelser ger uttryck för en oro över att allt mer av länsmuseumets kulturmiljöverksamhet bedrivs som uppdragsverksamhet. Medan andra framtid konstaterar att länsstyrelserna nu får klara sig själva och att länsmuseumerna bara utgör en av flera aktörer på en kommersiell marknad. Kunskapsuppbyggnaden är det största orosmomentet. När kunskapsuppbyggnaden, en av de regionala museernas grundpelare, mera styrs av kommersiella villkor och vilka uppdrag som ”marknaden” erbjuder, än av medvetna strategiska överväganden och prioriteringar blir konsekvenserna tydliga även i ett länsstyrelseperspektiv.

#### **7.4 Samverkan med andra samhällsområden**

Länsstyrelsen signum utgörs av bredden i uppdraget; verksamheten berör ett mycket stort antal politikområden och i uppdraget ingår att väga samman de sinsemellan olika samhällsintressen som dessa representerar. De vägar samhällsutvecklingen tar blir allt mer komplexa och behovet av sammanvägda statliga perspektiv ökar i takt därmed. Uppdraget i 2008 års regleringsbrev - att redovisa i vilken utsträckning kulturmiljöområdet samverkar med andra samhällsområden på länsstyrelsen när det gäller utveckling av tvärsektoriella kunskapsunderlag är därför följdriktigt. Att bedriva kunskapsuppbyggnad med sektorsövergripande perspektiv är ett intressant utvecklingsområde, inte minst mot bakgrund av Kulturutredningens överväganden och förslag om att etablera ett ”aspektpolitiskt” arbetssätt inom kulturpolitikens område.

Länsstyrelsernas kulturmiljöarbete ska bedrivas i samverkan med övriga områden, särskilt områdena för naturvård, miljöskydd, samhällsplanering, integration och lantbruk. Länsstyrelserna redovisar i sina återrapporteringar en till vissa delar positiv bild av hur denna samverkan har utvecklats. Sammanställningen av återrapporteringarna bygger på tre frågeställningar i regleringsbrevet och svaren sammanfattas här i punktform.

*Hur har samverkan bedrivits mellan kulturmiljöarbetet och sakområdena naturvård, miljöskydd, samhällsplanering, integration och lantbruk?*

- I beredning och handläggning av gemensamma ärendegrupper enligt PBL, KML och MB
- Tillsynsbesök och tillsynsvägledning i kommunerna
- I arbete och finansiering av åtgärder, t.ex. i natur – och kulturresevat
- Särskilda forum för tvärsektoriell ärendehandläggning
- Internremisser, deltagande i yttranden och samråd
- Projekt för gemensamma inventeringar, hållbar utveckling, landskapsfrågor
- Gemensamma strategier, t.ex. utveckling av natur- och kulturturism
- I arbete/åtgärder och uppföljning av miljö kvalitetsmål
- Som stöd i kompetensutveckling, bl.a. till lantbrukare
- Särskilda satsningar, t.ex. om förändringstryck, information till utrikes födda

*Vilka framgångsfaktorer har bidragit till att stärka samverkan mellan sakområdena?*

- Gemensamt uppställda mål
- Länsstyrelsens organisation och struktur – god intern och extern samverkan
- Breda angreppssätt och förutsättningslösa diskussioner
- Tydliga forum och plattformar för möten mellan sakområden
- Formaliserad -/e handläggningsrutiner och organisering
- Tvärsektoriella grupper för hantering av ärenden, gemensam kompetensutveckling (ex. PBL-utbildningen)
- Tydliga uppdrag och konkreta uppgifter att samverka om
- Samfinansiering och gemensamt arbete mellan sakområden
- Deltagande och arbete i varandras sakområden
- Antikvariskt utbildad personal i andra sakområden
- Krav på helhetssyn och hållbarhetsperspektiv har givit kulturmiljön en tydligare plats i det tvärsektoriella arbetet

*Vilka svårigheter finns och vilket stöd behövs för att förbättra kunskapsuppbyggnaden?*

- Brist på tid och pengar (relaterat andra områden)
- Skillnader i bedömningsgrunder – kvantitet/kvalitet – mellan sakområden samt konkurrerande/motstridiga mål
- Bristande kunskapsunderlag om kulturmiljö. Få eller inga resurser att utveckla det. Kunskapsuppbyggnaden sker i ”stuprör”.
- Icke samordnad och sektoriserad statsförvaltning skapar osäkerhet i prioritering mellan sektorsövergripande och sektorsarbete i länsstyrelserna
- Tvärsektoriella underlag kräver samordning av resurser. Hindras av sektorsindelning
- Specialistkompetens kan inte längre hämtas från RAÄ
- Lagstiftningarna är inte ”samkörda” (PBL, KML och MB). Bristande kunskaper och förståelse
- Behov av översyn och modernisering av bidragsförordning – medel kan användas till kunskapsunderlag
- Behov av kunskapsunderlag om hela landskapets innehåll
- Det tvärsektoriella har ökat komplexiteten och svårighetsgraden i arbetet. Kan kräva andra arbetsformer och organisering.
- Behov av digitalisering av befintliga kunskapsunderlag.

## 8. Förslag

Vi har inledningsvis beskrivit det vidgade samhällsuppdraget för länsstyrelsernas kulturmiljöarbete, utfallet av olika utredningar med bäring på länsstyrelsernas arbete, hur olika samverkansmönster mellan länen, mellan regional och central nivå och mellan olika verksamhetsområden har utvecklats under senare år. Vi har också analyserat och bedömt resultaten av enkät-/intervjusvar och återrapporteringar och har identifierat några tydliga utvecklingsområden inom ramen för vårt uppdrag. Utvecklingsområdena är valda med utgångspunkt i såväl kända framgångsfaktorer som en bristanalys när det gäller länsstyrelsernas samverkan på kulturmiljöområdet. De viktigaste övergripande utvecklingsområdena med bäring på såväl arbetsformer som arbetsprocesser är följande:

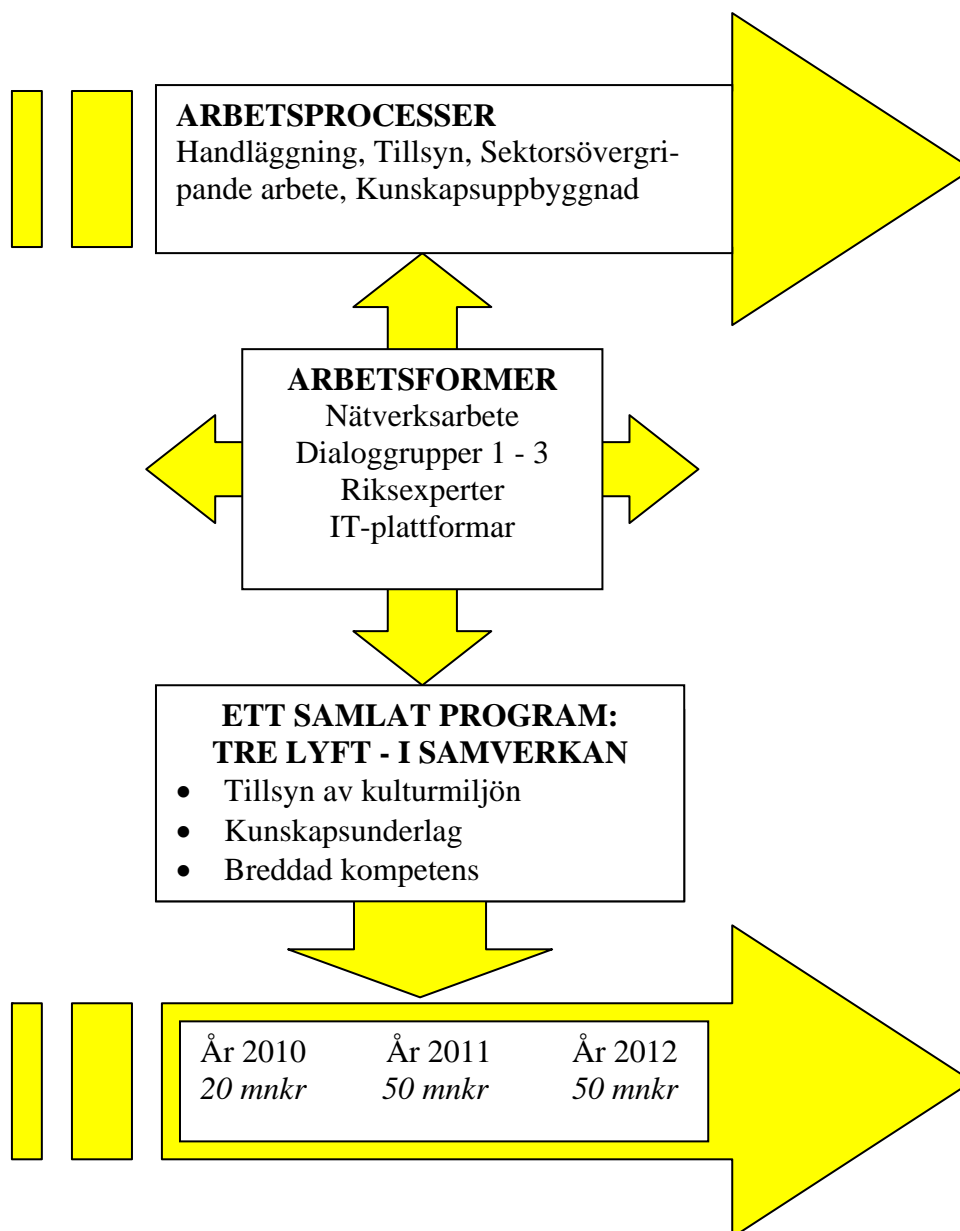
Dialogen och samverkan inom och mellan länsstyrelserna, samt mellan den regionala och den centrala nivån utgör kärnan i vårt uppdrag. Samverkan sker redan idag på olika nivåer, men vår utredning har visat att det finns betydande kvalitetsvinster att göra genom en än mer utvecklad samverkan. Vi vill även understryka betydelsen av en väl fungerande dialog och samverkan mellan länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet som en avgörande förutsättning för en utvecklad samverkan mellan länsstyrelserna och för samverkan med andra samhällsområden.

Kunskapsunderlaget i form av inventeringar, utredningar, analyser och synteser utgör grunden till alla delar av verksamheten. Kunskapsunderlaget måste vara aktuellt och tillgängligt för alla de verksamhetsprocesser där kulturmiljövärden ska vägas in; för att samverkan med andra samhällsområden ska kunna fortsätta att utvecklas, för att relevanta och likvärdiga bedömningar ska kunna göras mellan anspråken från olika samhällsintressen och för att inte dessa processer onödigtvis ska fördröjas eller hindras. Vår enkät till länsstyrelserna och våra överväganden har visat att kunskapsuppbyggnad i form av bearbetning och sammanställning av befintligt kunskapsunderlag, samt att ta fram nytt sådant underlag, lämpar sig mycket väl för en utvecklad interregional samverkan.

Behovet av en breddad kompetens går som en röd tråd genom svaren i vår enkät. De beskrivna behoven anger en hög ambition att verka ”aspektpolitiskt” i den anda som anges i Kulturutredningen. Aspektpolitiken utgör redan en väsentlig del av länsstyrelsernas vardag, men för att ytterligare kunna utveckla samverkan med andra samhällsområden, bort från sektors- och stuprörstänkande, föreslår vi ett nationellt ”kompetenslyft” med just den inriktningen och i samverkan mellan länsstyrelserna och de berörda centrala verken.

En utvecklad samverkan, ett aktualiserat kunskapsunderlag och en breddad kompetens utgör i sin tur viktiga förutsättningar för att det sektorsövergripande arbetet, handläggningen och tillsynen ska kunna utvecklas och effektiviseras. Vår utredning har visat att det är möjligt att utveckla den interregionala samverkan inom alla delar av verksamheten och att förutsättningarna för samverkan är störst inom tillsynen och kunskapsuppbyggnaden.





## 8. 1 Arbetsprocesser

Vi har analyserat respektive arbetsprocess med syfte att identifiera utmaningar och utvecklingsbehov i ett interregionalt samverkansperspektiv. I varje arbetsprocess utgår vi från det samlade länsstyrelseperspektivet och avslutar med kulturmiljövårdens bidrag för att bli en än bättre "aktör" i helheten.

### 8.1.1 Handläggning

Ärendehandläggningen utgör kärnan i verksamheten – här möter vardagen i länsstyrelsearbetet! Omfattningen och komplexiteten i ärendearbetet har successivt ökat sett över en längre tidsperiod. Upphandling av uppdragsarkeologi är ett tydligt exempel. Arbetsbelastningen är hög. Handläggningen är i första hand knuten till KML, Bidragsförordning, MB och PBL. Därutöver deltar kulturmiljöfunktionerna i en rad andra ärendegrupper. Detta speglar kulturmiljövårdens breda inspel i arbetet på en hållbar samhällsutveckling.

Ärendehandläggningen har under en följd av år uppmärksammats genom uppdrag i regleringsbrev till länsstyrelserna med syfte att öka effektiviteten. Årets RB innehåller ett uppdrag att ange mål för handläggningstider för ett urval ärendegrupper. Det är en allmän strävan att korta handläggningstider samtidigt som rättssäkerheten ska bibehållas och besluten, som i vårt fall, bidra till att kulturmiljö- och miljömål nås. Förutom arbete med ledtider prövas olika modeller med ärendesortering för att såväl öka genomströmningen som att identifiera ärenden av särskilt vikt.

Länsstyrelserna har i vår enkät bedömt att ärendehandläggningen är det område som, förutom vissa undantag, har minst förutsättningar för en samverkan över länsgränserna. Vi anser dock att det är mycket angeläget att ärendehandläggningen blir genomlyst så att alla möjligheter till ett gemensamt resurs- och kompetensutnyttjande tas till vara.

#### Utmaningarna och utvecklingsbehoven inom handläggningen handlar om:

- att vi behöver identifiera ärendegrupper där samverkan är mest angelägen, lämpad och möjlig att utveckla
- att vi behöver utveckla formerna för att kunna samverka/hjälpa varandra över länsgränserna såväl i enskilda ärenden som i principiella frågeställningar.
- att vi behöver utveckla gemensamma ärenderutiner, policies och strategier.
- att vi behöver utveckla arbetet med länsgemensamma insatser (kampanjer) som kan handla såväl om specifika ärendegrupper som tematiska vård/informationsinsatser med stöd av kulturmiljöbidrag
- att det finns skäl att överväga hur skyddet för kulturmiljön är utformat i lagstiftningen

#### Vi föreslår

- att nätverken utvecklas så att de successivt omfattar alla arbetsområden och att identifierade utvecklingsbehov hanteras i dessa nätverk
- att riksexperter/sakkunniga utses för särskilt efterfrågade områden.
- att vi utnyttjar möjligheterna till parallellförordnanden.
- en översyn av KML och Bidragsförordning där kopplingen till främst MB och PBL uppmärksammas

#### Med detta vill vi uppnå

- ett effektivare nyttjande av den samlade kompetensen så att ärendehantering kan utvecklas mot högre effektivitet, rättssäkerhet och större kulturmiljönytta
- ett större offentligt genomslag för kulturmiljövården genom exempelvis storregionala tematiska satsningar på vård- och informationsinsatser.
- en sammanhållen ordning för kulturminnesskyddet

### 8.1.2 Tillsyn

Tillsynen har under senare år alltmer framhållits som en betydelsefull och därmed central uppgift för länsstyrelserna. Länsstyrelsens roll som tillsynsmyndighet liksom vad som ska läggas i begreppet tillsyn har diskuterats i flera utredningar under senare år – i 2004 års Tillsynsutredning, i 2008 års Förvaltningsutredning och nu – 2009 – i en utredning utförd av länsrådet vid Länsstyrelsen i Östergötlands län.

Tillsynsutredningens (2009) bild av situationen bekräftas av vår egen enkät till länsstyrelserna. Nämligen - i all korthet - att begreppet tillsyn definieras på olika sätt, att resurserna för tillsyn är otillräckliga samt att såväl metoder för som organisationen av tillsynen behöver utvecklas. I vår enkät ställde vi också frågan vilket eller vilka områden som skulle lämpa sig bäst för en formaliserad samverkan. Genomgående har då tillsynsverksamheten framhållits som ett av de områden som är såväl mest angeläget som lämpligt att utveckla i samverkan mellan länen. Målet med samverkan borde då, menar man, vara att dels få en samsyn om vad vi ska lägga i begreppet tillsyn dels utveckla metoder för att bedriva tillsyn samt hitta gemensamma former för en formaliserad samverkan. I detta arbete har RAÄ en viktig roll som ansvarig för tillsynsvägledning inom kulturmiljöområdet.

I det fortsatta utvecklingsarbetet är det angeläget att en diskussion även förs hur det i 1:a Kap utpekade ansvaret för tillsynen över kulturminnesvården i länet kan definieras. Redan nu vågar vi konstatera att denna tillsyn i första hand bör utvecklas gentemot och i samarbete med kommunerna. Med hänsyn till kommunernas breda ansvar för medborgarnas välfärd skulle i förlängningen tillsynen till del kunna utvecklas till ett "aspektsamtal" i enlighet med Kulturutredningens intentioner.

#### **Utmaningarna och utvecklingsbehov inom tillsynen handlar om:**

- att vi behöver en samsyn i definitionen av begreppet tillsyn inklusive det länsövergripande ansvaret
- att vi behöver utveckla metoder för att bedriva tillsyn
- att vi behöver få fram tillsynsutbildningar
- att RAÄ fortsatt behöver utveckla arbetet med tillsynsvägledning i samverkan med länsstyrelserna

#### Vi föreslår:

- att tillsynsbegreppet definieras och att gemensamma tillsynsmetoder utvecklas och att detta sker i de tre länsgrupperna (nätverken)
- att detta arbete sker i samarbete med RAÄ med utgångspunkt i dess ansvar för tillsynsvägledningen.
- att en plan utarbetas för en nationellt genomförd tillsyn. Lämpliga första kampanjområden kan vara det kyrkliga kulturarvet och/eller den uppdragsarkeologiska verksamheten
- att utbildningsinsatser avseende tillsyn erbjuds i det föreslagna kompetensutvecklingsprogrammet
- att ett lyft inom tillsynen genomförs under tre år (2010-2012)

#### Med detta vill vi uppnå:

- att tillsynen efter en koncentrerad insats har lyfts till en godtagbar nivå
- att tillsynen därefter bedrivs i samverkan mellan länen

### 8.1.3 Sektorsövergripande arbete – samverkan med andra samhällsområden

Kulturarvssektorns uppdrag tolkas allt vidare och fokus i länsstyrelsernas kulturmiljöarbete har allt mer kommit att ligga på hur kulturarvet kan vara en dynamisk kraft i samhällsutvecklingen. I såväl de befintliga statliga kulturmiljömålen som i Kulturutredningens förslag ges kulturmiljöarbetet en viktig roll i det samlade arbetet för en demokratisk och hållbar samhällsutveckling. Den ökade bredden och komplexiteten i kulturmiljövårdens samhällsuppdrag är något som flera länsstyrelser lyfter fram som en positiv utveckling i sina omvärldsanalyser som sammanställdes i RAÄ:s omvärldsanalys 2006. Men de pekar också på att det ökande samverkan med andra samhällsområden ställer nya krav på kompetensen, på styrmedlen och på prioritering av resursinsatser när de gamla uppdragen ligger kvar oförändrade.

Den här bilden bekräftas även i vår enkätundersökning till länsstyrelserna och i länsstyrelsernas återrapporteringar av mål 2 i årsredovisningarna för 2008. I båda undersökningarna visas hur samverkan mellan kulturmiljöarbetet och områdena för naturvård, miljöskydd, samhällsplanering, integration och lantbruk har ökat kontinuerligt under en följd av år. En intressant iakttagelse är att samverkan idag inte bara handlar om att granska och lämna synpunkter på andra verksamhetsområdens ärenden utan i allt större utsträckning handlar om gemensamma initiativ med gemensamt uppställda mål och strategier. En sammanfattande slutsats är att verksamhetsområdets allt bredare inriktning och arbetssätt har ökat komplexiteten och svårighetsgraden i arbetet på ett sätt som kan kräva andra arbetsformer och andra sätt att organisera sig. Inte minst handlar det om att, med bibehållen respekt för expertkunskapernas avgörande betydelse för kvaliteten på länsstyrelsernas arbete, identifiera nya förhållningssätt, som kanske, med Kulturutredningens språkbruk, skulle kunna kallas aspektpolitiska. För detta har kulturmiljöområdet på länsstyrelserna inte ensamt ansvar; det får i högsta grad ses som en ledningsfråga.

#### Utmaningarna och utvecklingsbehoven för samverkan med andra samhällsområden

- att möta behovet av en breddad kompetens med relevanta kompetensförsörjningsstrategier, för att klara av ett uppdrag med ett allt bredare innehåll
- att utveckla kunskapsunderlaget så att det speglar dagens breda landskapssyn och blir bättre användbart i olika samhällsbyggnadsprocesser – det ska kunna ”samtala med” andra samhällsområden
- att ge humanistiska och historiska perspektiv likvärdiga förutsättningar med andra perspektiv att få genomslag i miljöarbetet och i omställningen till en hållbar utveckling
- att identifiera formerna för en bättre utvecklad samverkan centralt - regionalt, interregionalt och över verksamhetsområdesgränserna för att främja samsynen och samverkan mellan olika samhällsområden

#### Vi föreslår

- utveckla den sektorsövergripande dialogen mellan länsstyrelserna, Regeringskansliet och de centrala verken
- utveckla kunskapsuppbyggnaden i samverkan med andra samhällsområden, bland annat i pilotprojekt om helhetssyn på landskapet, med inspiration av den europeiska landskapskonventionen och samordnat med förslag nr 7 i Boverkets och länsstyrelsernas strategiska analys inom kompetensutvecklingsprogrammet för PBL-frågor.
- prioritera gemensam kompetensutveckling med andra samhällsområden
- utse riksexperter/antikvariskt sakkunniga för energi, integration, vattenfrågor och andra relevanta behovsområden.

- anpassa styrmedlen – lagstiftning och annat regelverk - till dagens och framtidens krav på sektorsövergripande perspektiv

#### Med detta vill vi uppnå

- en bättre samordning mellan länen och mellan verksamhetsområden i arbetet för samhällets demokratiska och hållbara utveckling
- ökade möjligheter för kulturarvsperspektivet att positivt medverka på lika villkor i olika samhällsbyggnadsprocesser
- ett effektivare resursutnyttjande, ökad kompetens, förbättrad kvalitet i våra insatser

### **8.1.4 Kunskapsuppbyggnad**

Aktuella, relevanta och planeringsanpassade kunskapsunderlag – inventeringar, utredningar, analyser och synteser - är en förutsättning för att kulturmiljövärdena i landskap och tätorter ska kunna hävdas och användas som positiva byggstenar i olika samhällsbyggnadsprocesser. De behövs för att länsstyrelsernas kulturmiljöfunktioner, på kort och lång sikt, ska kunna utföra sina uppgifter inom ärendehandläggning, tillsyn och sektorsövergripande arbete. Men idag signalerar länsstyrelserna samfällt mycket stora problem; med kunskapsunderlagets användbarhet i relevanta arbetsprocesser och med möjligheterna att kunna bedriva en nödvändig kunskapsuppbyggnad. Kunskapen om länens kulturmiljöer och kulturarv är till betydande delar föråldrad och svårtillgänglig – de befintliga underlagen är endast i begränsad omfattning digitalt tillgängliga - vilket är ett demokratiskt problem sett både i perspektiv av olika samhällsgruppers skiftande möjligheter att tillgodogöra sig en adekvat bild av sin historia och kulturmiljö och sett mot bakgrund av de högst varierande möjligheterna att aktivt bruka och nyttiggöra kulturmiljöns värden med stöd av en entydig kunskap. Bristerna i kunskapsunderlagen utgör hinder för att samverka med andra samhällsområden ska kunna fortsätta att utvecklas och för att relevanta och likvärdiga bedömningar ska kunna göras mellan anspråken från olika samhällsintressen.

För länsstyrelsernas verksamhet drabbar bristen på medel till kunskapsunderlag särskilt hårt arbetet med de nationella miljömålen och den därmed sammanlänkade kulturmiljöövervakningen, samt riksintressena enligt Miljöbalken. Arbetet med de nationella miljömålen och förutsättningarna för att vi ska nå delmålen är direkt länkat till behovet av aktuella kunskapsunderlag; när sådana saknas försvåras eller omöjliggörs kulturmiljövårdens medverkan i miljömålsarbetet och ansträngningarna att bygga upp en relevant kulturmiljöövervakning. När det gäller riksintressena finns sedan länge ett starkt uttalat behov från kommunerna om underlag och riktlinjer som med dagens situation inte kan uppfyllas. Bristerna är av sådan omfattning att kulturmiljöområdet kan sägas befinna sig i otakt med flertalet andra verksamhetsområden inom samhällsplaneringen och att det finns betydande risk för att olika samhällsutvecklingsprocesser onödigtvis ska fördröjas eller hindras. I såväl miljömålsarbetet som arbetet med riksintressena utgör svårigheterna en tydlig illustration till de regionala kunskapsunderlagens betydelse även i ett nationellt perspektiv.

En övergripande strategisk fråga är i vilken utsträckning behoven kan tillgodoses av en utvecklad samverkan mellan länsstyrelserna. Men frågorna har även bäring på länsstyrelsernas samverkan med forskarsamhället, museerna och RAÄ. Vi har funnit att kunskapsuppbyggnad lämpar sig väl för samordnade insatser, på såväl nationell som storregional nivå. Det är möjligt att på ett länsövergripande plan formulera gemensamma strategier och även genomföra kunskapsuppbyggnadskampanjer med ansvaret fördelat eller koncentrerat efter behov. Behoven handlar

i det korta tidsperspektivet om att uppdatera befintligt underlag och eliminera de mest akuta bristerna och att i ett längre tidsperspektiv formulera gemensamma strategier för en bättre kontinuitet i kunskapsuppbyggnaden. Det finns en samstämmighet i länsstyrelsernas syn på dessa frågor.

Utmaningarna och utvecklingsbehoven för kunskapsunderlagen handlar om:

- att de är föråldrade och därmed inte speglar dagens landskapssituation eller helhetssyn på landskapet
- att bristande aktualitet minskar användbarheten i dagens samhällsbyggnadsprocesser och medför stora svårigheter att samverka med andra samhällsområden på lika villkor
- att de befintliga kunskapsunderlagen till betydande delar inte finns digitalt tillgängliga
- att länsstyrelserna saknar medel för uppdateringar och ny kunskapsuppbyggnad samtidigt som läns museerna och kommunerna också har betydande svårigheter att prioritera insatser för kunskapsuppbyggnad.

Vi föreslår:

- en strategisk satsning för att åtgärda de mest akuta bristerna i kunskapsunderlagen under åren 2010-2012
- att kunskapsuppbyggnaden ska ta sina främsta utgångspunkter i en helhetssyn på landskapet samt kulturmiljövårdens relevans i ett samhällsbyggnadsperspektiv
- att insatsen samordnas av RAÄ, samt planeras och utförs i storregionala grupperingar
- att insatsen ska ses som tillfällig och att kunskapsuppbyggnadens långsiktiga finansieringsbehov får lösas i särskild ordning.

Med detta vill vi uppnå:

- en nationell analys av vilka kunskapsunderlag som behövs och saknas
- en nationell samsyn på principer för värdering och urval
- metodutveckling för analys och uppdatering av äldre kunskapsunderlag
- en samordnad översyn av kulturmiljövårdens riksintressen och uppdatering av övriga kunskapsunderlag
- inrättandet av gemensamma IT-portaler för att underlätta tillgängligheten
- genomförande av några gemensamma utvecklingsprojekt (t ex Det heterogena Sverige)
- strategier för en kontinuerlig kunskapsuppbyggnad i samverkan

### 8.1.5 Kompetensutveckling

Länsstyrelsernas breda samhällsuppdrag medför att kunskapsfrågorna i vid mening är centrala i verksamheten och att perspektiven är både sektorsövergripande och knutna till respektive verksamhetsområde. I arbetet med kulturarvs- och kulturmiljöfrågor är kulturarvet kärnan, men insatt i ett brett samhällsperspektiv. De historiska och humanistiska perspektiven på samhällsutvecklingen utgör den ideologiska värdegrunden för verksamheten. Att se och förstå kulturarvets roll i omvärlden och att kunna ställa en accelererande samhällsutveckling i relation till historiska och humanistiska perspektiv förutsätter väl genomtänkta kompetensförsörjningsstrategier.

Verksamhetsområdets alltmer sektorsövergripande inriktning och arbetssätt ställer krav på initiativ om kompetensutveckling med detta syfte. ”Vi har för traditionell utbildningsbakgrund. Vi måste ta in bredare kompetens för att kunna klara av uppdraget”, konstateras i ett av våra enkätsvar. Men länsstyrelserna har även pekat på vikten av att problematisera denna utveck-

ling, inte minst från ett kunskaps- och kompetensutvecklingsperspektiv och att balansera de nya kompetenskraven mot behoven av ämneskunskaper i mera traditionell mening. En av slutsatserna i vår enkät var således, att det finns en stor utvecklingspotential i en samverkan mellan länsstyrelserna kring gemensamma kompetensförsörjnings- och – utvecklingsstrategier. Samverkan skulle kunna handla om såväl den vanliga kulturarvskompetensen som sektorsövergripande kompetens - till exempel miljö- och naturvård, energi, samhällsbyggnad, regional tillväxt, integration och mänskliga rättigheter. Generellt behöver länsstyrelserna utveckla gemensamma synsätt och samstämmighet i lagtillämpning, vilket bör vara en övergripande utgångspunkt för diskussioner om gemensamma kompetensutvecklingsinsatser.

#### **Utmaningarna och behoven för kulturmiljöområdets kompetensutveckling handlar om:**

- att identifiera behovet och kartlägga förekomsten av expertkunskaper och att hitta vägar för en bättre kunskapsåterföring mellan länen och mellan central och regional nivå
- att utvecklingen av RAÄ mot mindre av expertkompetens inte har balanserats mot länsstyrelsernas utveckling
- att utvecklingen på läns museerna mot allt mer av uppdragsfinansierad verksamhet har minskat den ”fria” tillgången till expertkompetens även där
- att identifiera var ansvarsnivån ska ligga, centralt eller regionalt
- att balansera de olika kompetensbehoven - kulturarvskompetensen, den tvärssektoriella kompetensen, förvaltningskunskapen
- att överbrygga ett förestående generationsskifte inom länsstyrelserna

#### Vi föreslår:

- ett treårigt (2010-2012) kompetensutvecklingsprogram i samverkan mellan länsstyrelserna och RAÄ och andra centrala verk som representerar andra relevanta samhällsområden
- att programmet ska bestå av fyra delar
  - den kulturhistoriska ämneskunskapen; skräddarsydda kurser, seminarierier och tematiska nätverksträffar
  - kunskapen om andra samhällsområden – främst samhällsbyggnad och miljö - utgångspunkter, lagstiftning, arbetsformer och arbetsprocesser
  - förvaltningskunskap; tillsynens roll, förhandlings- och kommunikationsteknik, etc.
  - utbytestjänstgöring mellan RAÄ och länsstyrelsernas kulturmiljöfunktioner
- interaktiva kompetensplattformar enligt mönster från PBL – direkt, ska vara ett stöd för interaktiv kunskapsutveckling och bemannas av experter.
- en nationell inventering av vilken kunskap som finns och inrättandet av nationella och storregionala kunskapspooler med sakkunniga experter
- ungdomssatsning (jfr analys av PBL)

#### Med detta vill vi uppnå:

- samordnad kunskap om vilken kompetens som finns och saknas och ett bättre underlag för gemensamma kompetensutvecklingsstrategier
- förbättrad kunskapsåterföring mellan länen och mellan länen och RAÄ och därmed förbättrade möjligheter att tona ned skillnader mellan länsstyrelserna
- ökad kompetens såväl inom sakområdet som i det sektorsövergripande arbetet

## 8.2 Arbetsformer

I detta avsnitt redogör vi för de samverkansstrukturer som vi anser bör utvecklas för att täta till och stärka samarbetet centralt – regionalt. Behovet och betydelsen av ett brobygge mellan förvaltningsnivåerna har tydliggjorts på ett påtagligt sätt i vår utredning.

Vi föreslår vidare att den positiva kraft som finns i de nätverk som finns i dag utnyttjas och får utgöra grunden för ett fortsatt arbete inriktat på att bredda nätverksarbetet mellan länsstyrelserna. Nätverken är av stor betydelse för vardagsarbetet. ”Jag åker hem med konkreta tips efter varje möte” som en nätverksdeltagare uttryckt det. Viktiga för vardagsarbetet är även det system med riksexperter/sakkunniga som vi föreslår samt att vi vill stimulera en ordning med sidoförordnanden – ”länen bör räcka varandra handen”.

### 8.2.1 Länen samverkar i ett breddat och mer tydliggjort nätverksarbete

Vi har konstaterat att det nätverksarbete som nu förekommer är uppskattat och det nu är viktigt att bygga ut och tydliggöra nätverken och deras uppdrag.

#### Vi föreslår

- att nätverksarbetet utvecklas på ett systematiskt sätt så att det på sikt omfattar alla verksamhetsdelar. Det ska utgå från dagens konstellationer av län:
  - Sydlänsnätverket (Skåne, Halland, Blekinge, Kronoberg, Kalmar, Jönköping, Östergötland och Västra Götaland)
  - Mälardalsnätverket (Västmanland, Södermanland, Örebro, Stockholm, Uppsala, Dalarna, Värmland och Gotland)
  - Norrlandsnätverket (Gävleborg, Västernorrland, Jämtland, Norrbotten och Västerbotten)

Denna sammansättning utgör grunden, men en fortsatt nätverksuppbyggnad och sammansättning av nätverk ska utgå från det verksamhetsbehov som ska tillgodoses.

Här bör det finnas en öppenhet för att ett mer intensivt samarbete, med större kopplingar till andra sektorsintressen, kan innebära en rörelse i riktning mot färre antal län i respektive nätverk.

Med tiden bör de regionala nätverken få en enhetlig geografi som överensstämmer med dialoggrupperna inom den första nivån (nedan).

#### Med detta vill vi uppnå:

- att kompetens, erfarenhet och resurser kan utnyttjas på ett bättre sätt än idag



## 8.2.2 Dialoggrupper på tre nivåer fångar i första hand upp de strategiska frågorna men även de vardagsnära

### Vi föreslår:

- att samverkan utvecklas mellan Regeringskansliet, RAÄ och länsstyrelserna genom inrättandet av dialoggrupper på *tre* nivåer.

**I. Den första nivån** dialog sker i vardagsarbetet, i dialoggrupper med länsantikvarier i varje grupp av län, vid behov förstärkt med företrädare för allmän samhällsplaneringskompetens och ledningskompetens samt tre uppsättningar chefer från vardera avdelningen i RAÄ.

### Med detta vill vi uppnå:

- att förutsättningarna förbättras för att RAÄ:s och länsstyrelsernas arbete koordineras på ett mer uttalat sätt än i dag.

**II. Den andra nivån** dialog sker mellan RAÄ:s verksamhetsledning, ansvarigt länsråd, samt en länsantikvarie från varje grupp av län: norra, mellersta och södra gruppen.

### Med detta vill vi uppnå:

- att RAÄ:s och länsstyrelsernas arbete koordineras på ett bättre sätt än i dag. Fokus bör ligga på VP - processen varför möten förslagsvis bör förläggas till höst och vår: ett planeringsmöte och ett uppföljningsmöte under pågående verksamhetsår samt ytterligare ett möte för mer långsiktiga och strategiska frågor. Ett viktigt inslag därutöver är beslut om tillsättning av gemensamma arbetsgrupper och uppdragen till dessa.

**III. Den tredje nivån** omfattar dialogen mellan länsstyrelserna, RAÄ samt Kultur- och Finansdepartementen om framför allt innehållet i regleringsbrev.

### Med detta vill vi uppnå:

- en större tydlighet mellan beställare och utförare. Det är angeläget att en diskussion förs om vilka uppdrag som bör läggas på RAÄ och länsstyrelserna allt i syfte att nå en större effektivitet och samordning av prioriterade insatser.

## 8.2.3 Vardagsarbetet stöds av riksexperter/sakkunniga

I takt med att RAÄ förstärkt rollen som central myndighet under senare år har länsstyrelsernas behov av stöd i specialfrågor accentuerats. Detta har kommit fram i vår utredning på ett tydligt sätt.

### Vi föreslår:

- att för att möta detta behov utarbetas inom relevanta områden ett system med riksexperter/sakkunniga som länsstyrelserna kan vända sig till. Dessa kan, enligt vår mening utgöras av såväl en som flera personer för samma ämne/fråga. Detta system ska självfallet utvecklas i samverkan med RAÄ så att de expertfunktioner som finns kvar eller utvecklas på RAÄ tillsammans med de länsbaserade experterna så långt möjligt svarar mot ett helhetsbehov.

Med detta vill vi uppnå:

- att vi tar till vara kompetens som finns på enskilda länsstyrelser på ett sådant sätt att den kommer till nytta för hela eller delar av landet
- att vi erbjuder ytterligare en karriärväg för länsstyrelseanställda
- att vi utnyttjar befintliga resurser på ett så optimalt sätt som möjligt

**8.2.4 IT-plattformar**Vi föreslår:

De redovisade kunskapsområdena förutsätter en löpande kunskapsutveckling. Ett stöd till detta är att etablera interaktiva IT-plattformar för diskussioner om regeltolkningar etc.

Med detta vill vi uppnå:

En rationella och kostandeeffektiv kunskapsutveckling som komplement till riksexperterna.

**8.2.5 Konkreta samarbete**Vi föreslår:

- att möjligheten att som tjänsteman vara parallellförordnad utnyttjas så att länsamordnade resurskonstellationer bildas.

Med detta vill vi uppnå:

- att vi tar till vara kompetens som finns på enskilda länsstyrelser på ett sådant sätt att den kommer till nytta för hela eller delar av landet
- att vi utnyttjar befintliga resurser på ett så optimalt sätt som möjligt

**8.3 Ett samlat program: Tre lyft - i samverkan**

Med utgångspunkt i en utvecklad dialog och samverkan mellan länsstyrelserna och mellan den regionala och centrala nivån föreslår vi treåriga program (2010-2012) för följande utvecklingsområden:

- tillsynen av kulturmiljön
- kunskapsuppbyggnaden och kunskapsunderlagets relevans
- behoven av en breddad kompetens

Vi föreslår att dessa program finansieras genom en tillfällig satsning; **år 2010 20 mnkr, år 2011 50 mnkr och år 2012 50 mnkr**. År 1 ägnas huvudsakligen åt förberedande arbete och etablering och genomförandet koncentreras till åren 2011 och 2012.

Övriga ovan föreslagna åtgärder genomförs på myndigheternas förvaltningsanslag. Inom respektive programområde ska metoder utvecklas för en kontinuitet i det fortsatta arbetet inom ordinarie ramar på länsstyrelsernas förvaltningsanslag.

### Tillsyn av kulturmiljön

- **År 2010** – begreppsdefinitioner och metodutveckling, nationell plan för tillsynsvägledning och storregionalt genomförd tillsyn, formera grupper av län och etablera former för samverkan, kampanj för tillsyn av det kyrkliga kulturarvet; ca 10 årsarbetskrafter, **6 mnkr**
- **År 2011** – fortsatt utvecklingsarbete för tillsyn i samverkan, kampanjer för tillsyn av det kyrkliga kulturarvet och den tvärsektoriella verksamheten inkl. kommunerna, tillsynen som medel för att tydliggöra kulturmiljöarbetet som en del i en helhet; ca 30 årsarbetskrafter, **15 mnkr**
- **År 2012** – kampanjer för tillsyn av byggnadsminnen och den uppdragsarkeologiska verksamheten, fortsatt utvecklingsarbete; företrädesvis tillsyn i ett samlat landskapsperspektiv; och strategi för löpande tillsyn i samverkan; ca 30 årsarbetskrafter, **15 mnkr**

### Kunskapsuppbyggnad

- **År 2010** – nationell analys av behov och brister i kunskapsunderlaget, metodutveckling för översyn av kunskapsunderlag, principer för värdering och urval och för framtagande av tvärsektoriella kunskapsunderlag, former för samverkan mellan länen, storregionala landskapsanalyser, utvecklingsprojektet ”Det heterogena Sverige”; ca 20 årsarbetskrafter, **12 mnkr**
- **År 2011** – storregionala landskapsanalyser, storregional översyn av riksintressen (representativitet, vad saknas, planeringsanpassningen etc.); ca 50 årsarbetskrafter, **30 mnkr**
- **År 2012** – fortsatt storregional översyn av riksintressen, inrättande av nationella och storregionala kunskapspooler med sakkunniga experter, nationella och storregionala strategier för en kontinuerlig kunskapsuppbyggnad i samverkan; ca 50 årsarbetskrafter, **30 mnkr**

### Breddad kompetens

- **År 2010** – nationell kompetenskartläggning, kurser i förvaltningskunskap (med särskild betoning på tillsynens roll) för handläggare (särskilt yngre m.h.t. kommande generationsväxling), former för utbytestjänstgöring för unga handläggare; **2 mnkr**
- **År 2011** – skraddarsydda kurser, seminarier och nätverksträffar, utbytestjänstgöring; fokus på ”aspektpolitiska” perspektiv; **5 mnkr**
- **År 2012** – skraddarsydda kurser, seminarier och nätverksträffar, utbytestjänstgöring, strategi för kompetensutveckling och kompetensförsörjning i samverkan och med fokus på ”aspektpolitiska” perspektiv; **5 mnkr**

**Rapporter utgivna under 2009:**

<b>Nr</b>	<b>Titel</b>	<b>Ansvarig utgivare</b>
1	Vedlevande skalbaggar på nyligen död tall Tresticklans nationalpark	Ursula Zinko
2	Vedlevande skalbaggar på nyligen död tall Tofta skjutfält	Ursula Zinko
3	Naturvärdesbedömning av sjöarna Misteln, Dunkern, Södra Kärrlången, Virlången samt Kilaån i Södermanlands län	Trine Haugset
4	Översikts- och transektinventeringar i Söderman- lands skärgård 2007 och 2008	Annica Karlsson
5	Södermanlands havsmiljö	Terese Niclasson Björn Lagerdahl
6	Bottenfauna i Södermanlands län 2008	Anders Jansson
7	Når vi miljömålen? En lägesrapport från Länsstyrelsen i Södermanlands län och Skogsstyrelsen 2008	Maria Gustavsson
8	Ihållande bostadsbrist i Södermanland Analys av bostadsmarknad i Södermanlands län	Peter Eklund Bengt Nordström

<b>Länsstyrelsen</b>	<b>Ansvarig utgivare</b>	<b>År 2009</b>
611 86 Nyköping Tel växel: 0155-26 40 00 E-post: sodermanland@lansstyrelsen.se	<b>Eva Aalbu</b> <b>Kurt Ekelund</b>	<b>Nr 9</b>