



# Länsstyrelserna



**Inkluderings- och exkluderingsprocesser i kulturmiljöarbetet  
– länsstyrelsernas ärendehandläggning**

## Innehåll

Inkluderings- och exkluderingsprocesser i kulturmiljöarbetet – länsstyrelsernas ärendehandläggning .....	2
Förord .....	2
Från mål till vardaglig praktik .....	3
Bakgrund .....	4
Så gick det till .....	5
Länsstyrelsernas arbetsprinciper och mångfaldsfrågor .....	7
In- och exkludering .....	9
Styrande dokument .....	11
Analys av ärenden från länen .....	12
Vad har projektgruppen analyserat .....	12
Exempelsamling .....	12
431 Fornminnen .....	12
432 Byggnadsminnen .....	16
433 Kyrkliga kulturminnen .....	21
434 Byggnadsvård .....	24
434 och 435 Byggnadsvård och Fornminnes- och kulturlandskapsvård .....	25
435 Fornminnes- och kulturlandskapsvård .....	27
436 Kulturhistoriskt värdefulla miljöer .....	29
Sammanfattning .....	31
Checklista för inkluderande ärendehandläggning .....	33
Synliggör strukturer .....	33
Synliggör kulturarv som historiesyn och historiebruk .....	33
Synliggör mottagare och målgrupper .....	34
Uppföljning .....	36
Litteratur: .....	37
Bilaga 1 .....	38

## **Inkluderings- och exkluderingsprocesser i kulturmiljöarbetet – länsstyrelsernas ärendehandläggning**

### **Förord**

Projektet ”In- och exkludering” kan ses som en förlängning av projektet Kalejdoskop och har förankrats genom Kulturmiljöforum och har till stor del finansierats genom ett Forsknings och utvecklingsanslag från Riksantikvarieämbetet. Projektgruppen har bestått av en styrgrupp, med representanter från Örebro, Västernorrlands, Stockholms och Skånes länsstyrelser, samt en referensgrupp, i vilken forskare från olika kulturarvsvetenskaper vid Göteborgs universitet, Linnéuniversitetet, Mitthögskolan och Uppsala universitet ingått. Rapporten har sammanställts av Mia Geijer, Länsstyrelsen i Örebro, som också varit projektledare.

Genom projektet har vi velat inspirera till en förändring mot ett normkritiskt och mer inkluderande arbetssätt inom kulturmiljövårdens vardagspraktik. I rapporten presenteras ett antal exempel på kulturmiljöärenden, hämtade från länsstyrelsernas vardagliga ärendehandläggning. Ärenden har lämnats in från länsstyrelser över hela landet. De representerar de vanligaste ärendegrupperna som normalt handläggs enligt väl etablerade rutiner. Tanken med de presenterade fallen är att inspirera till en förändrad och flexibel handläggning.

Det är lätt att fastna i rutiner även om vi som tjänstemän strävar efter att handlägga med eftertanke. Längst bak i rapporten hittar du därför en checklista för en inkluderande ärendehandläggning. Det är ingen mall utan en uppsättning av frågor, för att hjälpa till att komma ihåg att tänka efter – Har jag tänkt inkluderande idag?

## Från mål till vardaglig praktik

Globaliseringen, nya perspektiv på kulturarv och krav på ökad delaktighet i det offentliga arbetet gör att länsstyrelsernas kulturmiljöarbete står inför nya utmaningar. I ett demokratiskt samhälle har alla rätt till sitt kulturarv. I Sverige uttrycks detta genom de kulturpolitiska målen och i de särskilda målen för kulturmiljöarbetet. För att länsstyrelserna ska bidra till kulturmiljöarbetets relevans och förmåga att engagera behövs ett nytt, inkluderande arbetssätt för det ordinarie handläggningsarbetet.

Både forskning och erfarenheterna från projektet Kalejdoskop visar att mycket av länsstyrelsens vardagliga hantering av ärenden som rör kulturmiljövård styrs av sedan länge etablerade rutiner. Även om det finns goda föresatser till ett inkluderande arbetssätt riskerar hanteringen av mångfaldsfrågor att bli betraktade som projekt – något som görs vid sidan av när det finns ekonomiska möjligheter att skapa utrymme utanför de ordinarie, trånga ekonomiska ramarna.

Tanken med det här projektet är att koppla samman aktuella forskningsperspektiv med kulturmiljöarbetets till synes hårt reglerade verksamheter. På så sätt kan invanda tankemönster utmanas. Genom att inspirera till att överväga nya förhållningssätt till såväl väl etablerade som nytillkommande kulturmiljöer vill projektet bidra till ett kulturmiljöarbete med större relevans för allt fler och som inkluderar nya aktörer i kulturmiljöarbetet. Styrkor och svagheter i dagens kulturmiljöarbete skulle kunna identifieras i mötet mellan teori och praktik.

Särskild fokus har legat på att projektet ska bidra till en ökad medvetenhet om invanda tankemönster samt synliggöra strukturer och underliggande normer som påverkar länsstyrelsernas kulturmiljöarbete. Vidgade kontakter mellan länsstyrelserna och civilsamhället är en viktig förutsättning för inkludering. Därför har ett mål för projektets arbete varit att ta fram tydliga exempel på hur ett förändringsarbete kan genomföras inom ramen för det ordinarie kulturmiljöarbetet. Vi har velat avdramatisera omfattningen av de förändringar som krävs för att uppnå de kulturpolitiska målen om allas rätt till delaktighet i kulturarvsarbetet.

För att arbeta mer inkluderande och med vidare delaktighet måste vi som företrädare för kulturarvssektorn vara tydliga med vad kulturmiljöarbetets mål är, vilka urvalsprocesser finns och med vilka kriterier urval görs. Det ligger i linje med flera pågående projekt i sektorn, exempelvis Riksantikvarieämbetets arbete med riksintressen och värdering och urval. Det är också en utgångspunkt i den nyligen genomförda översynen av Kulturminneslagen och de förändringar som ledde till den nu gällande Kulturmiljölagen. I förlängningen förväntas resultatet av den offentliga kulturmiljövårdens arbete bidra till att fler medborgare kan ta del i eller åtminstone

förstå kulturmiljöarbetets processer och att kulturarvsarbetet vidgas genom att fler perspektiv på och uttryck för kulturarv beaktas i urvals- och beslutsprocesser.

## Bakgrund

Flera utredningar har den senaste tiden lyft fram hur ett ”vi- och dom”-tänkande genomsyrar alla delar av samhället. Utgångspunkten i ett sådant perspektiv är att bilden av svenskhet och svensk kultur är oföränderlig och homogen och att insatser behöver göras för att människor som av olika anledningar står utanför denna norm ska bli delaktiga. Tankesättet att dela in människor i tydliga kategorier på detta sätt har dominerat integrationspolitiken och även delar av det mångfaldsarbete som har pågått under de senaste åren inom kultur- och kulturarvsområdet. Problematiken beskrivs i Mångfald är framtiden (SOU2007:50) och i Bortom Vi och Dom – teoretiska reflektioner på makt, integration och strukturell diskriminering (SOU 2005:41, Rapport från utredningen Makt, integration och strukturell diskriminering).

Istället för att hamna i utgångspunkten att ”göra något för någon annan” vill projektet verka för att länsstyrelserna ska använda sig av ett normkritiskt arbetssätt. I ett normkritiskt arbetssätt utgår man från sin egen utgångspunkt och de verktyg som finns tillgängliga. När vi blir medvetna om de normer som råder inom den egna organisationen och verksamheten kan vi försöka påverka och genomföra nödvändiga förändringar i det egna förhållnings- och arbetssättet istället för att utgå från att andra ska förändras eller tolereras.

Under åren 2010–2012 drev länsstyrelserna gemensamt projektet Kalejdoskop. Syftet var bland annat att skapa ökad delaktighet i samhället och förändrade arbetssätt och metoder inom länsstyrelsernas kulturmiljöverksamhet med fokus på det heterogena Sverige. Kalejdoskop och de länsprojekt som genomfördes under perioden 2010–2012 finns närmare beskrivna i projektets slutrapport (Molin 2012) och Göteborgs universitets utvärdering av projektet (Holmberg och Weijmer 2012). Dessutom resulterade Kalejdoskop i boken *Platsens mänskliga berättelser* (Kamali, red, 2013). Boken inleds med ett avsnitt, författat av bokens redaktör, Masoud Kamali, där förhållandet mellan plats, kultur och kulturarv sätts in i ett teoretiskt sammanhang. De flesta av landets länsstyrelser har bidragit med berättelser som på olika sätt illustrerar förhållandet mellan plats och historia, nutid och dåtid ur lokala och regionala perspektiv.

Till Kalejdoskop knöts en referensgrupp som stöd för projektets teoretiska bas. Eftersom det finns flera perspektiv på mångfaldsarbete och länsstyrelsernas verksamhet spänner över ett vitt fält representerade referensgruppen flera forskningsfält, arkeologi, socialantropologi, idé- och lärdoms historia samt socialt arbete. Referensgruppen har kopplat ihop länsstyrelsernas projektarbete med forskning om inkluderings- och exkluderingsprocesser och varit viktig för att fördjupa arbetet kring problematiken med ett ”vi- och dom-perspektiv”.

Idéerna bakom Kalejdoskop var tillsynes väl etablerade inför sjösättningen av projektet. Länsantikvarieföreningen stod enhälligt bakom initiativet. Att förändring av invanda arbetssätt tar tid blev emellertid uppenbart. Under projektperioden märktes en tydlig tendens att projekt med inriktning på inkluderingsprocesser sågs som något vid sidan av det ordinarie myndighetsarbetet. Det blev särskilda ”Kalejdoskopprojekt” med genomförande av vad som ansågs ligga utanför det som är möjligt att finansiera med de ekonomiska medel som länsstyrelserna normalt kan påräkna.

Det har också visat sig finnas en tröghet i att normalisera de perspektiv som Kalejdoskop vill förmedla genom tillämpning i länsstyrelsens ordinarie kulturmiljöarbete. För att komma ytterligare ett steg på vägen ville vi från styrgruppens sida gå vidare, i samverkan med referensgruppens forskare, och ta fram konkreta exempel på hur ett inkluderande arbetssätt kan genomsyra länsstyrelsernas ärendehandläggning. Därför sökte styrgruppen från Kalejdoskop medel från Riksantikvarieämbetet FoU-medel, vilket beviljades, för att genomföra det här presenterade projektet kring inkludering och exkludering i länsstyrelsernas ärendehandläggning.

## **Så gick det till**

Projektet har letts av en styrgrupp som bestått av representanter för landets länsstyrelser. Eftersom projektets mål är att utveckla ett mer inkluderande arbetssätt för länsstyrelsens ärendehandläggning inom verksamhetsområdet kulturmiljö har forskare från aktuella och relevanta forskningsfält från universitet och högskolor engagerats i en referensgrupp. Referensgruppen är tvärvetenskapligt sammansatt och består av företrädare för ämnesområdena idé- och lärdoms historia, arkeologi, socialantropologi och socialt arbete. Styrgruppen har bestått av, Mia Geijer, projektledare, Mats Riddersporre, Hanna Gelotte-Fernandez och Jonas Walker. Det är samma personer som utgjorde Kalejdoskopprojektets styrgrupp vid tiden för projektets slutförande. De forskare som fungerat som Kalejdoskop referensgrupp har alla bidragit till att belysa frågor av relevans för kulturarvsarbetet. Masoud Kamali har behandlat frågor om strukturell diskriminering, d v s dolda mönster i samhället som leder till exkludering. Anders Högberg har inte minst genom sin belysning av informationsarbetet inom kulturmiljövården identifierat hur sådana strukturer tar sig uttryck i praktiskt arbete. Carina Green har arbetat med naturfolk, identitetsprocesser samt politisering av kulturarv med fokus på världsarvsområden och Mattias Bäckströms avhandlingsarbete behandlade hur kulturarv har konstruerats, institutionaliserats och brukats vid identitetsbygge. I fortsättning kommer projektgruppen att användas som begrepp när beskrivningen avser det arbete som utfördes gemensamt.

Projektgruppen har enskilt och tillsammans analyserat och diskuterat handläggning av vanliga kulturmiljövårdsärenden för att undersöka hur fler människor och fler perspektiv kan inkluderas i kulturmiljöarbetet. Analyserna har bland annat kretsat kring olika möjliga perspektiv på de miljöer som ärendena rör, kring hur länsstyrelserna uttrycker sig kring värde och urval samt vilka typer av strukturer och normer som ofta styr utgången av liknande fall. Många gånger kan det vara svårt att åstadkomma förändringar i det enskilda ärendet, men förändringar är också möjliga att göra på ett övergripande plan.

Analysen av länsstyrelsernas handläggning av kulturmiljövårdsärenden har utgått från faktiska ärenden, både pågående och avslutade. En ”efterlysning” skickades ut till alla länsstyrelser där styrgruppen bad kollegor från hela landet skicka vanliga ärenden till styrgruppen (efterlysningen bifogas som bilaga) från de vanligast förekommande ärendegrupperna. Ett 60-tal ärenden skickades in från hela landet. Den geografiska spridningen var alltså god. Även fördelat på ärendegrupper var spridningen god. Flera beslut är av engångskaraktär men flera ärenden representerar skeden i en längre pågående process. Inget av de ärenden som ställdes till projektets förfogande gällde ärenden som i första hand kommit in på grund av bestämmelser i Miljöbalken eller PBL, även om sådana ärenden också skulle kunna ha varit tänkbara, t ex kulturvärden i samband med renningsåtgärder i vattendrag, vindkraftsetableringar, överprövning av planer eller bygglov.

Sedan ärendena samlats in valde styrgruppen, i samråd med referensgruppen, ut två ärenden per ärendegrupp. De kriterier som urvalet utgick från var att ärendena skulle spegla bredden av det arbete som utförs inom ärendegrupperna men också utgöra exempel från hela landet. Tanken i projektbeskrivningen var att referensgruppen självständigt skulle lämna sina synpunkter på ärendena. För att öka referensgruppens förståelse för ärendehandläggningens förutsättningar visade det sig vara nödvändigt att ganska grundlig beskriva de regelverk och de rutiner som omgärdar ärendehandläggningen. Diskussionen i sig var också nyttig för styrgruppens medlemmar eftersom fick anledning att själva ställa sig frågan ”varför vi gör?”. Eftersom den här rapporten är riktad till anställda vid länsstyrelsernas kulturmiljöfunktioner görs ingen särskild redovisning av regelverk och handläggningsförutsättningar i denna rapport. Organisation och resurser är förutsättningar som kan variera mellan olika länsstyrelser.

De valda ärendena kommenterades i nästa skede enskilt av referensgruppens forskare innan projektgruppen gemensamt gick igenom forskarnas kommentarer, ärende för ärende. Det fanns då åter anledning att närmare förklara formella förutsättningar, fördelning av kulturmiljövårdsbidrag och andra frågor som kan ligga till grund för ärendenas utfall.

Resultaten av denna ärendeanalys presenteras som en exempelsamling längre fram i rapporten. En slutsats av diskussionerna är att det finns många möjligheter att öka inkluderingen genom ganska små förändringar i länsstyrelsens kulturmiljövårdande arbetssätt. Men det finns också många fallgropar. Ett inkluderande arbetssätt kan innebära ökade krav på medborgardialog. Det kan vara svårt att hantera och det kan vara lätt att bjuda in och ge förespeglningar om en delaktighet som sedan inte uppfylls i avgörande skeden av en kulturarvsprocess. Det finns många experter, intressenter och aktörer som gör anspråk på att stå för ”de rätta lösningarna” och den sanna versionen. Det är en utmaning för handläggarna att navigera mellan inkludering av en mångfald av perspektiv och exkludering genom att ge särintressen tolkningsföreträde.

En erfarenhet från ärendegenomgången är att det många gånger finns en mångfald av perspektiv, möjliga lösningar och parallella berättelser. Omfattningen av vad vi som handläggare kan göra för att öka inkluderingen varierar från små enkla åtgärder till större omprioriteringar.

## **Länsstyrelsernas arbetsprinciper och mångfaldsfrågor**

Länsstyrelsernas centrala uppgift är att genomföra statliga beslut och bidra till att uppfylla poliska mål inom ett antal sakområden, däribland kulturmiljövården. Som tjänstemän vid en länsstyrelse styrs våra handlingar – t ex ärendehandläggning av lagar och författningar, nationella och regionala målsättningar, uppdrag med mera.

Men de uppdrag som länsstyrelsernas kulturmiljövårdande funktioner tilldelats skall ses ur ett samlat perspektiv. Länsstyrelserna med sina många sakområden är ansvarig för att goda avvägningar görs ur ett helhetsperspektiv på de olika allmänintressen som länsstyrelserna företräder. Det innebär att kulturmiljövården också måste ta hänsyn till lagstiftning, politiska målformuleringar, uppdrag mm som primärt inte är tillkomna ur ett kulturmiljövårdsperspektiv. Det finns flera sådana mål som är relevanta ur ett mångfaldsperspektiv.

Att arbeta vid en länsstyrelse innebär också att vi som handläggare och beslutsfattare ska arbeta utifrån en god förvaltningssed. Länsstyrelsens arbete styrs av principer som offentlighetsprincipen, legalitetsprincipen och proportionalitetsprincipen. De är till för att skydda enskilda och samhället från myndighetsövergrepp men också för att garantera de enskilda medborgarnas olika rättigheter. I klartext betyder det att vi inte kan utgå från egna uppfattningar, politiska åskådningar och så vidare. Det innebär också att vi måste agera och formulera oss så att vår handläggning är transparent och begriplig, att de beslut vi fattar är lagenliga och att de beslut vi fattar är rimliga i förhållande till dess konsekvenser, t ex för den enskilde.



Genom att handläggare och beslutsfattare vid länsstyrelsen har stor möjlighet att påverka vad som skyddas, vårdas och bevaras som fysiskt kulturarv för framtiden kan länsstyrelsernas kulturmiljöfunktioner sägas vara en stark maktfaktor inom kulturarvssektorn. Det är något som sällan diskuteras och som man kanske inte tänker på i den vardagliga hanteringen av ärenden. Forskaren Anders Högberg, som ingått som i referensgruppen för det här projektet, har nyligen granskat länsstyrelsernas arbete under perioden 2002–2012 ur ett mångfaldsperspektiv (Högberg 2013). Han har, vilket också erfarenheterna från Kalejdoskop-projektet visat, konstaterat att beredskapen för ett vidgat kulturarvsarbete varierar mellan länen. Det finns flera förklaringar till detta. En sådan som Högberg anger är att tjänstemännen vid länsstyrelserna i varierande grad har problematiserat vad kulturarvsarbetet innebär i en vidgad bemärkelse och vilka konsekvenser kulturmiljövårdens agerande får för kulturarvsskapandet i ett samtidsperspektiv.

Det finns naturligtvis fler förklaringar till att förändringsarbetet sker i olika takt i olika län. En vanlig och uppenbar förklaring till en tendens att arbeta vidare enligt väletablerade mönster är att kulturmiljövården brottas med resursunderskott. Det gäller såväl de fasta resurser som ställs till länsstyrelsernas förfogande för kulturmiljöarbetet som för tillfälligt tillgängliga projektresurser. Den allmänt svaga finansieringssituationen för länsstyrelsernas verksamhet inverkar naturligtvis på kulturmiljövården. Utbildningsinsatser om mångfaldsfrågor kan bli lidande i förhållande till det som tenderar att uppfattas som kärnverksamheten. Vidare har de externa medel som kanaliseras till en stor del av sektorns verksamhet stagnerat.

Beträffande det kyrkliga kulturarvet har den kyrkoantikvariska ersättningen (KAE) medfört ett stort finansiellt tillskott under 2000-talet. KAE är en ersättning till Svenska kyrkan som ingick i överenskommelsen i samband mellan åtskiljandet mellan stat och kyrka och är egentlig mening inte ett kulturmiljöbidrag. Medelsfördelningen sköts dock i det fallet genom Kyrkostyrelsen på central nivå och stiftet på regional nivå: Även om Riksantikvarieämbetet respektive länsstyrelserna är viktiga som samrådsparter för Svenska kyrkan kan det vara svårt att påverka besluten i ”mångfaldsriktning” eftersom dessa medel är strikt begränsade till vård av kyrklig bebyggelse. Men även Svenska kyrkan driver ett aktivt arbete för inkludering och tolerans och här kan finnas en outnyttjad potential till samverkande nytänkande.

Det faktum att länsstyrelserna har olika organisationsformer och att det faktiskt rör sig om enskilda medarbetare med olika professionstillhörighet, olika generationer och erfarenheter påverkar naturligtvis också variationen rörande kulturmiljövårdens arbete likväl som i andra frågor.

Svaga resurser kräver av nödvändighet prioriteringar. Prioriteringar avseende fördelning av personella resurser påverkas. Vidare kan länsstyrelsernas ledning eller

ledande chefer som inte primärt har kulturmiljövårdens frågor som kunskapsbas påverka prioritering av arbetsuppgifter, t ex en tydlig prioritering av lagstadgad ärendehandläggning, proaktivt arbete eller tvärssektoriell samverkan. Sådana prioriteringar kan också göras av kulturmiljövårdens egen personal. Resultatet av sådan styrning kan naturligtvis vara både av ondo och godo ur ett mångfaldsperspektiv.

Resultaten av analysen av länsstyrelsernas kulturmiljövårdande ärenden som gjorts i det här projektet visar att en stor del av det arbete som kan göras för att åstadkomma ett mer inkluderande arbetssätt faktiskt inte är beroende av ökade ekonomiska resurser eller stora förändringar. Det rör sig om små förändringar som börjar hos oss själva.

En viktig poäng med att granska sig själv och sina ärenden utifrån tillämpningen av ett normkritiskt perspektiv är att det gynnar alla. Inkludering syftar inte till att peka ut grupper, minoriteter och majoriteter som ska få ta del av sin historia uttolkad av kulturmiljösektorns institutioner – det handlar om att alla har samma rätt att ta del i kulturarvsskapande processer.

## **In- och exkludering**

Rubriken för det här projektet är In- och exkluderingsprocesser i kulturmiljövårdens ärendehandläggning. Det finns all anledning att närmare definiera vad som i det här sammanhanget menas med dessa båda begrepp.

Kulturmiljövårdens legitima bas vilar på allmänintresset, men alla varken måste eller kan ha kunskap om eller beröras av alla former av kulturarv. Inkludering handlar inte om att alla ska vara överens om allt utan om att en mångfald av perspektiv fritt kan komma till uttryck.

Inkludering handlar ytterst om att vidga de perspektiv som styr hur ärenden avgörs. En viktig aspekt av inkludering är också möjligheten för en mångfald av aktörer att vara delaktiga i kulturmiljöarbetet. Men de ärenden som hanteras är inte alltid av den karaktären att det är möjligt eller ens lämpligt med ett brett deltagande från allmänheten eller ens berörda parter. Många av de ärenden som projektgruppen tagit del av i det här projektet rör beslut som avgjorts inom snäva tidsramar eller som påverkar mycket få parter. Som handläggare kan man ändå göra mycket för att agera inkluderande. Det arbetet startar hos var och en som deltar i ärendehandläggningen och bygger på ett normkritiskt förhållandesätt till de processer som leder till beslut eller annan myndighetsutövning.

Ett första steg innebär att synliggöra de strukturer som omedvetet påverkar oss i vår ärendehandläggning. Ett vanligt exempel är tendensen att utgå från att det finns ett homogent ”vi” och ett likaså enhetligt ”dom”, t ex en enhetlig etniskgrupp, en grupp

med en viss funktionsnedsättning eller en viss åldergrupp. En annan föreställning är att den så kallade majoritetsbefolkningen skulle vara mer integrerad än andra medborgare. I själva verket finns olika former av integration. Integration kan dels handla om hur väl en person förmår att ta del av samhällets olika processer, men integration kan också handla om förmåga att ingå i ett socialt sammanhang. Inkluderingsprocesser kan handla om att inkludera majoriteter i minoriteter och vice versa.

Var och en av oss kan sedan fråga oss själva hur vi faktiskt ser på kulturhistorien och hur den brukas. En vanlig föreställning är att det finns ett homogent svenskt kulturarv. I själva verket har ett kulturhistoriskt skede fått olika konsekvenser och uppfattats på olika sätt av enskilda och grupper beroende på en mängd faktorer. Som utförare av den offentliga kulturmiljövårdens arbete kan vi medvetet eller omedvetet använda kulturhistoria för att inkludera och exkludera: Vem får plats i de berättelser vi väljer ut och vem får berätta? Hur ett ärende hanteras, hur beslut motiveras återspeglar ofta hur handläggare och beslutsfattare uppfattar kulturarv.

Nästa steg i inkluderingsarbetet kan vara att reflektera över möjligheten för utomstående att förstå de olika skeden i ett ärendes hantering som leder fram till ett visst resultat. I ett formellt hanterat ärende redogörs för själva beslutet, bakgrunden, den legala grunden, ärendets hantering och slutligen motiven för hur ärendet avgjorts. Men kan någon annan än en handläggare inom kulturmiljövården förstå vad som faktiskt står i beslutet, eller kan handläggare med olika professionella baser t ex en arkeolog och en bebyggelseantikvarie förstå varandras motiv? Ett resultat av studien av ärenden från hela landet visar att beslut ofta är uttryckta på ett ”inomsektoriellt” språk – arkeologer skriver för arkeologer och bebyggelseantikvarier för bebyggelseantikvarier.

Ytterligare ett steg i en inkluderande ärendehandläggning är ett steg som kanske inte kan tas i alla ärenden, men som ändå kan ägnas en stunds eftertanke. Berör det här ärendet fler än den/dem som är mottagare formellt sett? Påverkas exempelvis medborgare i ett lokalsamhälle? Är det möjligt att koppla informationsinsatser till det som ska utföras, exempelvis en arkeologisk utgrävning eller en byggnadsvårdsaktivitet och hur kan aktiviteter i så fall utformas ur ett delaktighetsperspektiv. Finns det anledning att ur ett inkluderande perspektiv lyfta en ofta förekommande ärendetyp till en principiell nivå, trots att det är svårt att arbeta inkluderande i det enskilda fallet? Finns det anledning att studera en företeelse ur ett forskningsperspektiv för att tydliggöra in- eller exkluderande processer i exempelvis maktförhållanden eller sociala strukturer som återspeglas i bruket av ett landskap.

Exkludering är logiskt sett inkluderings motsats. Det handlar delvis om en institutionell exkludering. Det är ett fåtal personer (handläggare och chefer på olika nivåer inom länsstyrelseorganisationen, samt den politiska struktur som avgör yttre

betingelser i form av lagstiftning, resurstilldelning och styrande dokument) som har den institutionella makten att påverka besluten. Det handlar också om att det kan finnas maktstrukturer utanför sektorn som påverkar hur ett ärende faller ut – många av länsstyrelsernas beslut ingår ju i ett vidare samhällsligt perspektiv där exempelvis andra lagar eller andra intressen spelar in och vägs mot kulturmiljövården. Det kan vara krävande nog att navigera inom denna institutionella ram för att öka inkludering.

En exkluderande faktor som är lättare att påverka handlar om hur beslut formuleras. Även om ärenden formellt sett hanterats enligt offentlighetsprincipen i övrigt följer god förvaltningssed innebär det inte att det är möjligt för medborgarna att ta del av de handlingar som produceras. Det går kanske inte att begripa vad ett beslut innebär om det är uttryckt på ett språk som är svårt att förstå, där de värderingar som beslutet vilar på inte är tydliga så att det inte går att förstå varför det är viktigt att exempelvis bevara eller vårda en miljö. Det är också viktigt med en tydlighet i motivering och argumentation, med tydliga hänvisningar till lagmässig grund och strategier för vad som ska skyddas eller vårdas, så att utfallet av myndighetshandlingen blir någorlunda transparent.

En exkluderande faktor som är svårare att hantera är förändringar i den kunskapsbas som ligger till grund för hur vi inom kulturarvssektorn väljer och värderar de miljöer och objekt som blir föremålen för kulturmiljövårdande omsorger. Det innebär att vi dagligen omedvetet riskerar att agera exkluderande. Idag finns en bred forskning som handlar om kulturarvssektorn och om kulturarvsprocesser. En viktig framgångsfaktor för att motverka exkludering är att förstärka kontakterna mellan de olika forskningsfält som hanterar frågor som berör kulturarvssektorn och praktiken. Det här projektet är ett steg i den riktningen.

## **Styrande dokument**

Till grund för länsstyrelsernas arbete med kulturmiljöfrågor finns formella riktlinjer genom lagar, förordningar – i sin tur förtydligade genom föreskrifter, vägledningar och handledningar genom såväl Riksantikvarieämbetets som andra verks försorg. Till dessa kommer formellt styrande dokument så som statliga direktiv och regleringsbrev. Det finns också en statligt formulerad kulturpolitik och särskilda politiska mål för kulturmiljövården. I ett vidare perspektiv kan också de Europeiska och internationella konventioner som ska garantera grundläggande mänskliga rättigheter och som formulerar riktlinjer för kulturarvsarbetet räknas som styrande för det kulturmiljöarbete som bedrivs genom länsstyrelserna.

För länsstyrelserna som helhet gäller också att andra politiska mål ska beaktas i all handläggning. Det innebär att mål för t ex jämställdhet, integration och mänskliga rättigheter ska beaktas också i kulturmiljöarbetet. Även i miljömålen finns kulturella och sociala dimensioner som ska vägas in i vårt arbete.

## **Analys av ärenden från länen**

### **Vad har projektgruppen analyserat**

Länsstyrelserna har en gemensam indelning av sina verksamheter i så kallade VÄS-koder. Inom kulturmiljöhandläggningen utgörs de största ärendegrupperna enligt VÄS-kodsindelningen av fornminnen (431), byggnadsminnen (432), kyrkliga kulturminnen (433), byggnadsvård (434), fornminnes- och kulturlandskapsvård (435) samt kulturhistoriskt värdefulla kulturmiljöer (436). Vid insamlingen av ärenden efterfrågade vi i projektets styrgrupp ”ordinära” exempel ur dessa grupper. Länsstyrelserna har bidragit med aktuella, pågående eller nyss avslutade ärenden. Ett urval av de omkring 60 ärenden som ställdes till projektets förfogande har valts ut för analys.

Vid analysen har fokus legat på att belysa möjliga alternativa arbetssätt (t ex förtydligade beställningar) och/eller nya grunder för motivering av beslut (t ex genom att vidga berättelser som ligger till grund för bedömning av kulturhistoriskt värde). Referensgruppen har utifrån de kulturvetenskapliga och normkritiska perspektiv de representerar, bidragit till att belysa hur vi som handläggare av kulturmiljöärenden kan vidga den krets som berörs av de beslut som fattas genom förändrade arbetssätt och vidgade berättelser. Rutiner och värderingsnormer som verkar exkluderande har också påtalas av referensgruppen.

### **Exempelsamling**

#### **431 Fornminnen**

##### Röjningsrösen, tillstånd inför markberedning och plantering

Skogsstyrelsen har fått en avverkningsanmälan och har remitterat ärendet till Länsstyrelsen eftersom det finns kända fornlämningar. De utgörs av ganska anonyma lämningar av forntida markanvändning i form av fornåkrar och röjningsrösen från brons- och järnålder. Det påtalas också att det i anslutning till sådana odlingspår också finns boplatser och gravar. Därför ställer länsstyrelsen också krav på hur markberedningen ska ske inför nyplantering.

Diskussion kring ärendet:

Vid en första anblick tycker Referensgruppen att det är svårt att tänka kreativt och nytt kring den här sortens ärenden. Ett problem är att det vanligen bara är de större avverkningarna som genererar avverkningsanmälningar. Många fornlämningar har förstörts i det tysta, p g a okunskap om lagstiftningen, att lämningarna de inte är kända o s v. Ännu har det inte visat sig hur de nya tidsgränsen för fornlämningar, som gäller från 2014-01-01, kommer att slå. Torplämningar, skogsbrukslämningar, odlingsspår och stensträngar mm förekommer i mängd i skogen och det kan vara svårt att fastställa ålder. Det kommer att ställa stora krav på länsstyrelserna att motivera fornlämningsförklaringar av sentida lämningar.

Ett ärende av det här slaget aktualiserar frågor om vad det är vi inom kulturmiljövården vill bevara för framtiden och varför. För vem är lämningarna intressanta? Den professionella uppfattningen är att fornlämningarna är viktiga som referenser dels på grund av vetenskapliga värden, dels på grund av upplevelsevärden och som grund för föreställningen om att det finns ett kollektivt minne. Vilka delar den uppfattningen? Om vi inom kulturmiljösektorn har en ambition att öka förståelsen för varför fornlämningar i skogen – och i andra miljöer – är viktiga att bevara måste vi bli bättre på att förklara varför, också i formella beslut. Vi behöver också motivera varför kunskapen om det förflutna är viktig i dagens samhälle. Det gäller särskilt när det rör sig om mindre spektakulära lämningar, där den enskilde skogsägaren/exploatören/entreprenören kan ifrågasätta nödvändigheten av att spara just den enskilda, anonyma lämningen. Även om många fornlämningar i skogsmiljöer är oansenliga speglar de människors vardag och livsvillkor i äldre tid. På så sätt kan dessa lämningar sägas vara viktiga ur kulturpolitiskt perspektiv, allas rätt till sitt kulturarv.

Det kan vara svårt att verka för en attitydändring kring handläggning av det enskilda ärendet men kulturmiljövården kan också närma sig skogsbruksproblematiken ur ett övergripande perspektiv. Att det både bland länsstyrelserna och många andra aktörer redan finns en ganska god medvetenhet om vikten av att lyfta fram också oansenliga och senare lämningar som fornlämningar visade sig i de remissvar som lämnades på förslaget om en tidsgräns på 1750 i den nyligen genomförda KML-översynen, Kulturmiljöarbete i en ny tid (SOU 2012:37). I några fall har remissinstanser påtalat den kulturpolitiska angelägenheten av att också anonyma och/eller sentida lämningar omfattas av fornminnesbegreppet. Den framflyttade tidsgränsen i rekvisitet kan ses som ett uttryck för denna medvetenhet, men för många lämningar kommer det att krävas fornminnesförklaring, beträffande några lämningstyper också om de är daterade till före 1850. (RAÄ, Lämningstyp lista, version 4.0)

En idé som diskuterades är aktiviteter för förbättrad samverkan mellan aktörerna på ett övergripande plan, d v s myndigheter, markägare, entreprenörer. Kronoberg har genomfört ett sådant arbete. <http://www.lansstyrelsen.se/kronoberg/Sv/om-lansstyrelsen/pressrum/nyhetsbrev/landsbygd-i-kronoberg-4-2012/Pages/kulturmiljo-hansyn-i-skogen.aspx?keyword=upphandling>. Där lyfts också fornlämningsbeståndet som en tydlig resurs. Frågan är om det är en resurs för entreprenörskap (kulturturism) eller som en resurs för en socialt hållbar samhällsutveckling – eller både och? Projektgruppen talade också om hur kulturmiljöperspektiven kan stärkas i avverkningsentreprenörernas certifiering. Det finns dock flera sådana certifieringssystem och det kan vara svårt att få överblick. Ett problem är att det ofta är icke certifierade underentreprenörer som anlitas för markberedning, ett skede i skogsbruket där skador ofta uppstår.

För fornlämningsärenden i allmänhet finns i flera län broschyrer riktade till exploatörer och entreprenörer som berättar om den formella hanteringen av fornlämningar. I sådana sammanhang är det viktigt att berätta om vad fornlämningarna representerar, inte bara slå fast att ”fornlämningar är en del av ett gemensamt kulturarv och därför ska skyddas”. Det finns också etiska perspektiv som kan lyftas. I dag redogörs sällan för vad lämningarna representerar och hur de relaterar till den dåtida befolkningens livsförhållande. Fornlämningar är resultat av människors arbetsmöda, gravar, boplatser, odling, skogsbruk, boskapsskötsel o s v ... Det är i sammanhanget viktigt att redogöra för de perspektiv som sådana beskrivningar utgår från.

Referensgruppen menar att kulturmiljövårdens företrädare borde fokusera mer på att förmedla innebörden hos en företeelse och förklara varför något är värdefullt. Det bidrar i sin tur till att förklara varför det är en ”nationell angelägenhet” att skydda och vårda kulturmiljöer. De bidrar också till att lyfta in det förflutna i nuet och på så sätt stärka känslan av att fornlämningarna också betyder något för den enskilda människan.

De enskilda besluten kan kopplas till mer generell information men det går också att göra en insats i det enskilda ärendet. Idag beskrivs fornlämningarna ofta tekniskt; typ, ålder, läge o s v. Men det skrivs sällan vad lämningarna representerar och hur de relaterar till den dåtida befolkningens livsförhållande. Sådana frågor har större potential att väcka engagemang och därmed varsamhet från entreprenörer och markägarnas sida.

I ett vidare perspektiv finns ett forskningsintresse, t ex vilka maktanspråk illustrerar den aktuella markanvändningen, finns det konkurrerande intressen. Sådana undersökningar kan hjälpa till att formulera värden, men det måste finnas en balans i proportionen mellan det enskilda ärendet och de anspråk som kan ställas på hur det handläggs och resultatet av handläggningen.

### Upphandlingsärende rörande arkeologisk undersökning

Ärendet handlar om en upphandling av en arkeologisk utredning i samband med ett vägbygge. Centralt i ärendet är en undersökningsplan för en plats med komplex historia. Av länsstyrelsens upphandlingsunderlag framgår att man prioriterar spår av järnframställning, dess teknologi och omfattning samt platsens långa odlingshävd. Relationen mellan järnframställning och födoproduktion framhålls som intressant men också att platsen har spår av olika bruksformer i olika tider. Spåren på platsen ska sättas in i ett ”samhälleligt sammanhang”. Det påtalas också att undersökningsplatsen är belägen inom en del av länet som hittills är ganska litet undersökt med arkeologiska metoder.

Diskussion kring ärendet:

Ärendet är ganska typiskt men intressant eftersom det nu finns nya riktlinjer för hur upphandlingar bör genomföras (RAÄ/Kritz 2010). Bland annat ökar möjligheterna att ställa villkor. Därmed kan t ex frågor som kunskapsuppbyggnad, delaktighet och förmedling hanteras på ett mer konstruktivt sätt. För att nå framgång kräver det dock att det finns både intresse och vilja hos den som genomför exploateringen. Det kan också handla om att länsstyrelserna agerar konsekvent och gemensamt. På samma sätt som det finns krav på generella miljöhänsyn kan det ställas generella krav på kulturmiljöhänsyn. Den legala grunden finns egentligen. Men om vi som upphandlande tjänstemän vill nå vidare till nästa steg, hur ska vi få exploitören att intressera sig för värdena av att tillvarata och förmedla kunskap?

Referensgruppen uppfattar att länsstyrelsernas förhållande till arkeologiska upphandlingsfrågor tenderar att vara snävt, inomsektoriellt och byråkratiskt. Anbudsunderlag skrivs av arkeologer för arkeologer. Fördelen med att skriva tydligt är att övriga parter som berörs av det aktuella ärendet, exempelvis markägare, exploitörer, planerare, allmänheten eller kanske till och med kollegor som inte insatta i de professionella arkeologernas tankemönster kan förstå, samtidigt som den som skriver själv måste fundera över vad det som skrivs faktiskt betyder. I det här analyserade underlaget sägs exempelvis att ambitionsnivån ska vara normal, vad är det?



Även om anbudsunderlaget visar en ansats till att vilja lyfta en komplex historia kring en plats är detta ett exempel på en handling som är formulerad på ett byråkratiskt språk som kan vara svårt att ta till sig utanför myndighets- och arkeologisfären. I det enskilda ärendet har länsstyrelsen formulerat att det finns ett allmänintresse men inte tydliggjort vad det utgörs av. Vilka frågor som kan antas vara relevanta att utvinna kunskap om är endast vagt formulerade. Vilka kunskapsunderlag är angelägna för regionen och varför? Ska syftet vara inställt på forskning, förmedling eller både och? Det beskriver heller inte hur kunskap ska tas fram, för vem och hur den ska spridas och förvaltas. Fokus ligger ofta på det dåtida i den information som tas fram. Vad kan lämningarna betyda för olika individer och grupper i dagens samhälle?

Hur kan den här typen av ärenden användas för att tydliggöra arkeologins roll som kunskapsförmedlare och hur arkeologi använts för att bygga upp en bild av Sveriges historia, d v s ett historiografiskt perspektiv, lyftes också under diskussionen. Vad betyder de olika tidslagren som platsen innehåller och hur kan de lyftas fram och göras relevant här och nu. Det skulle kunna hanteras genom att länsstyrelsen begär att anbudslämnarna infogar en strategi för samverkan kring undersökningen. Strategin ska beskriva hur samverkan sker men också hur andra intressen än andra vetenskapliga instanser involveras, t ex hembygdsförening, byalag, lokalbefolkning eller varför inte regionala intressenter.

Ur ett forskningsperspektiv är ärendet ytterligare ett exempel på resursutnyttjande och markanvändning där frågor om maktintressen och konkurrerande bruk både under olika perioder och över längre tid kan lyftas.

## **432 Byggnadsminnen**

### Byggnadsminnesförklaring av en fotoateljé

Ärendet handlar om att förklara en byggnad från förra sekelskiftet i ett mindre samhälle som byggnadsminne. Byggnaden är knuten till en person som är känd i trakten, en kvinnlig fotograf. Kvinnans liv finns utförligt beskriven i handlingarna. Den har också ett för tiden typiskt utförande, även om vissa delar är rekonstruerade, andra är utbytta och moderniserade. Beskrivningen av byggnaden i beslutet är mycket detaljerad, både vad avser utsida som insida. Till fastigheten hör också ett uthus. Kommun och länsmuseum uttrycker i yttrande sitt stöd för att förklara byggnaden som byggnadsminne. Ägarna finns inte representerade i materialet som studerats, men det faktum att de inte begärt ersättning enligt KML tyder på att de samtycker till länsstyrelsens beslut om byggnadsminnesförklaring.

Diskussion kring ärendet:

I det här ärendet fanns en stark och engagerande berättelse som kan knytas till många idag aktuella perspektiv med ”sociala perspektiv på modernitet” som övergripande tema, t ex vilka yrken var möjliga för kvinnor att ägna sig åt för 100-år sedan, storfamiljelivets uppsplittring jämfört med dagens uppsplittring av kärnfamiljen, vem lät fotografera sig? vilka fotograferade sig tillsammans? Hur såg scenografin kring fotografiet ut? Vilken rekvisita fanns och varför?

Det fördes också en diskussion om exemplets globala relevans. Somliga tendenser kan finnas parallellt över hela världen under en viss tid (i det här fallet att kvinnor tidigt tar till sig fotografiet som en möjlig bas för entreprenörskap/utkomstmöjlighet). Har i så fall byggnadsminnet endast nationell betydelse? Vad är det som säger att ett byggnadsminne ska vara nationellt relevant och vad är då nationell relevans? Det som kan vara triviale ur ett lokalt eller till och med nationellt perspektiv kan vara väsentlig mer intressant i ett större perspektiv – såväl som tvärt om.

Det finns en stor potential att arbeta med delaktighet i anslutning till det blivande byggnadsminnet. Exempelvis kunde det bli utgångspunkt för studiecirkel för lokala fotografiklubbar kring ovanstående teman och kring historisering av fotografiet (finns bilder tagna i lokalen kvar hos invånarna i samhället?). Men i beslutet finns ingen bedömning av denna potential. Kan tillgänglighet och delaktighetsperspektiv beröras i beslutet t ex som övrig upplysning? I det aktuella fallet är det en privat fastighetsägare och skyddet gäller också interiören, där framförallt själva fotoateljén är viktig. Det kan vara svårt att kräva att miljön ska tillgängliggöras, även om det är viktigt att den bevaras.

I relation till de ovanstående ärendena diskuterades kring de ekonomiska förutsättningarna för ett framgångsrikt förmedlingsarbete. I arkeologiärenden som rör större exploateringsföretag finns en möjlighet att ”skapa ekonomi” för levandegörande genom att exploatören får bekosta förmedlingen. Ändå används inte alltid denna möjlighet. När det gäller beslut om byggnadsminnen skulle ekonomin för vissa former av förmedlingsarbete kunna belasta 7:2 medel, kanske i kombination med andra finansieringskällor. Det går inte att ställa krav på fastighetsägaren, men det kan finnas en vilja som inte styrs av ekonomi.

Frågan om ”omförhandling” av byggnadsminnesskydd väcktes åter. Idag är inte lagstiftningen avsedd att möjliggöra ett dynamiskt byggnadsminnesbestånd. Ur trovärdighetssynpunkt finns en ovilja att häva byggnadsminnen, trots att det faktiskt kan verka undergrävande för trovärdigheten av byggnadsminnesbegreppet om objekt bevaras även om skyddsvärdet gått förlorat. Å andra sidan är en

byggnadsminnesförklaring också en form av statligt åtagande. Det kan verka obegripligt för den enskilde eller ett lokalsamhälle om myndigheterna vid ett tillfälle menar att en miljö har stort kulturhistoriskt värde och vid ett annat säger att samma miljö inte längre är intressant. Det blir en pedagogisk fråga. Men det kan också handla om att ompröva vilka värden, motiv, berättelser som motiverar att ett objekt eller en miljö kvarstår som byggnadsminne. Även om hävningar är och bör vara sällsynta, kanske det finns anledning att överväga aktualitetsförklaringar av byggnadsminnen?

För referensgruppen blev frågan om lösöre i förhållande till byggnadsminnen spontant intressant. Utan att veta i vilken mån lösöre fanns bevarat illustrerar objekten problematiken kring det bristande helhetsperspektiv på byggnadsminnen som följer av att det inte är möjligt att skydda den lösa egendomen i samband med en byggnadsminnesförklaring. I det här fallet kan t ex rekvisita, teknisk utrustning, fotografier mm finns kvar och verka förstärkande för möjligheten att uppleva miljön, även om de, med nu gällande laglydelse, inte kan ingå i byggnadsminnet. Kan lösöre som är starkt knuten till en miljö bevaras genom någon annan lösning, t ex som stiftelse? Vilket ansvar har då länsstyrelsen för att initiera bildandet och finansieringen?

Själva beslutets formulering blev också föremål för diskussion. Den berättelse som fångade referensgruppens intresse behandlas i beslutshandlingen som en historik men tycktes i stort sett sakna betydelse som underlag eller motiv för beslutet. I en punktlista nämns visserligen ett par aspekter som knyter an till den berättelse som finns kring byggnaden och människorna som kan knytas dit. Men i den beskrivning som ligger till grund för motiveringen av byggnadsminnesbeslutet är det den strikt byggnadsantikvariska bedömningen som återges med hög detaljeringsgrad och med riklig förekomst av byggnadstekniska och arkitektoniska termer. Lagrummet tycks tolkas så att det inte går att hänga upp byggnadsminnesbeslut på berättelser.

Ur forskningsperspektiv fördes en övergripande diskussion kring vad det är som gör att en berättelse blir aktuell i en viss tid. Är kulturarvens roll snarare att vara meningsskapande idag, än representationer av det förflutna? Det här fallet väcker också frågor kring genus och modernitet i lokalsamhället. Det finns också berättelser som ständigt är aktuella och som har en större relevans, långt utanför det lokala. Fotografen genomförde omfattande studieresor och bodde tidvis i utlandet. Vad hände i mötet mellan den lokala sociala normen och de erfarenheter fotografen förde med sig från en vidare värld. I det här fallet skulle det också vara intressant att studera fotografiets historiografi; vilka bilder togs, av vem, med vilken rekvisita och så vidare? Hur återges normalitet vid en specifik tidpunkt genom fotografiet? Vilka fotografier tas idag? Vad säger skillnaderna i bildgestaltningen om förändringar i samhället? Projektgruppen diskuterade möjligheten av att bedöma forskningspotential i samband med värdering inför beslut och i så fall kommentera sådana möjligheter som en övrig upplysning.

## Överklagande av förbud mot åtgärder enl KML 3:5 i en byggnad där fråga åter väckts om byggnadsminnesförklaring

Fråga om byggnadsminnesförklaring rör en funktionsbyggnad, en matsal, inom en kommunal skola i ett mindre samhälle. Skolans övriga bebyggelse berörs inte i ärendet. Fråga om byggnadsminnesförklaring har tidigare väckts av en förening, som med stöd av länsmuseet framhållit en monumentalmålning som finns i matsalen som en värdebärare. Målningen speglar det lilla barnets upplevelse av lokalsamhället, sedd genom en kvinnlig konstnärs ögon. Länsmuseets yttrande framhåller också konstnärens fysiska förutsättningar.

Den första byggnadsminnesfrågan avsågs av länsstyrelsen dels för att det rörde sig om en enstaka byggnad som skulle ryckas ur sitt sammanhang, dels för att byggnaden var i dåligt tekniskt skick och framtida förvaltningsförhållanden var osäkra. Kommunen har initierat en utredning om en verksamhet i lokalen som alternativ till rivning. Fråga om byggnadsminnesförklaring har åter väckts men nu av en annan förening. Länsstyrelsen har utfärdat förbud mot åtgärder enligt KML 3:5. Sedan den första 6-månadersperioden löpt ut utan att någon omständighet kring frågan eller ärendets läge har förändrats, har länsstyrelsen utfärdat ett nytt åtgärdsförbud. Det är detta som överklagats av kommunen.

Kommunen anser att det inte är rimligt i förhållande till ansvarsfull förvaltning av skattemedel att lägga ytterligare pengar på byggnaden och vill riva den. De hävdar också att länsstyrelsens agerande innebär en oskälig handläggningstid.

Det som motiverar länsstyrelsens agerande är att skolbetspisningen nu framhålls som exempel på en byggnadskategori som inte är representerad i byggnadsminnesbeståndet varken regionalt eller på nationell nivå. Den speglar den offentliga sektorns expansion och barnens vardagslivsvillkor. Även monumentalmålningen framhålls som värdefull. Något utredningsunderlag finns inte i de handlingar som studerats.

Diskussion kring ärendet:

Utifrån det underlag som redovisas som bedömningsgrund finns inget som talar för att just den här byggnaden skulle vara den mest representativa skolbetspisningen, ens i regionen. I ärendet redogörs inte för någon känd, idag relevant eller engagerande berättelse som är knuten till byggnaden. Det finns en värdefull väggmålning, men den

kan hanteras i annan ordning – även om den då skulle förlora sitt ursprungliga sammanhang alt bli förstörd (jmf arkeologiska grävningen där kunskapsutvinning genom utgrävning behandlas som en form för bevarande).

Nästa diskussionsvarv gällde frågan om alla beslut verkligen fattas utifrån kulturhistoriska grunder? I realiteten styrs utgången av ärenden av andra faktorer. I det aktuella ärendet nämns byggnadens dåliga skick och osäkra förvaltningsframtid som grund för avslag i byggnadsminnesfrågan vid första beslutstillfället. Det är bedömningar som bör skiljas från bedömning av det kulturhistoriska värdet. Stygruppen hade erfarenheter från flera fall där andra faktorer spelat in. Ett exempel handlade om en byggnadsminnesfråga där politiska intressen ledde till avslag trots en stark kulturhistorisk berättelse – en miljö med stor autenticitet och lång kontinuitet och en folkopinion för bevarande. Hur agerar vi i sådana fall som tjänstemän inom kulturmiljövården? Anmäler vi t ex avvikande mening eller går vi med på ”nedskrivning” av värden för att motivera beslutet? Det finns också situationer där sammanvägningar med andra samhällsintressen spelar in i avgörandet. Det behöver inte i sig betyda att det kulturhistoriska värdet är lågt eller ska beskrivas med nedvärderande formuleringar.

Genom egna efterforskningar har referensgruppen kommit fram till att i det aktuella ärendet det finns en debatt i lokalsamhället som egentligen inte rör byggnadsminnesfrågan. Den aktuella byggnaden har blivit det materiella uttrycket för helt andra frågor. Ett antal dikotomier hade identifierats i den lokala konflikten: t ex centrum-periferi, myndighet-ideell aktör, regionala motsättningar, professionalism-prestige, upprörda känslor-lokalt engagemang. Med en sådan bakgrund blir den första uppenbara frågan, ”varför länsstyrelsen ändrade sitt beslut och verkar ha beslutsvånda?”, lättare att begripa. Samtidigt visar det hur ett till synes enkelt ärende egentligen kan vara mycket komplicerat. Dessutom visar ärendet att definitioner av kulturhistoriskt värde förändras över tid. Kulturhistoriska intressen hade identifierats i det senare skedet som motiverade att frågan åter prövas. Hur kan vi som tjänstemän förklara det för berörda parter, och särskilt i förhållande till kommunens uppfattning om god förvaltning av resurser.

Hur agerar då länsstyrelsen när det gäller känsliga frågor? Går det att skriva ett avslag som hanterar sakfrågan neutralt i förhållande till lagstiftning och tydligt formulerade värderingar och motiv utan att hantera den lokala konflikten. Kan det vidhållas att myndighetens värderingar och motiv är neutrala och långsiktiga med tanke på att värderingen tycks ha ändrats i det aktuella fallet. Oavsett vilket beslut länsstyrelsen tar riskerar myndighetens agerande att från lokalsamhället ses som centralistisk maktutövning och i värsta fall bidrar ärendets utgång till att fördjupa den lokala konflikten? Hade en tidigare och mer dialogbaserad handläggning kunnat bidra till en smidigare lösning? Beroende på utfallet i det aktuella ärendet kommer det att kunna uppfattas som om länsstyrelsen tar kommunens, alternativt föreningens parti. I vilken

mån ska särintressen styra vad som blir skyddade kulturarv? Vad skiljer särintresse från allmänintresse och vad är egentligen allmänintresse? Det är svårt att avgöra när det inte finns något underlag och tydliga motiv för varför objektet tillskrivs värden.

Med anledning av avsaknaden av berättelse uppkom en diskussion om ”bästföredatum” för byggnadsminnen. Den berättelse som kändes relevant vid beslutstillfället är kanske inte relevant i framtiden. Ska kulturmiljövården vidhålla bevarandet av tidigare sanktionerade kulturarv som sektorn inte har någon relation till idag och som inte uppfattas som bärande av kulturhistoriska värden av allmänintresse? Några tyckte att det var en bra idé men diskussionsdeltagarna var inte eniga. Berättelse kontra traditionell grund för byggnadsminnen t ex arkitekturhistoriska värden togs upp. Ett annat argument kan vara sektorns egen historia. Detsamma kan gälla alla former av kulturarv. Ska särintressen kunna bli allmänintressen måste sektorns företrädare bli duktigare på att förklara varför.

En forskningsfråga som blev aktuell i diskussion kring det här ärendet är hur kulturarvssektorn avgränsar kulturarv; är alla materiella avtryck från förfluten tid kulturarv? Kan och ska man bevara allt, jämför i fallet med odlingsröset ovan. Hur ser processen ut när något blir kulturarv – hur ”kulturarvas” det? Har offentligt sanktionerade kulturarv större betydelse än enskildas, eller lokala intressen?

### **433 Kyrkliga kulturminnen**

#### Fasadrenovering av kyrka i stadsmiljö

Ärendet gäller en tegelkyrka, ursprungligen uppförd under senare delen av medeltiden. Fasaden ska fogas om, fönster och takfot renoveras. Tillståndet gäller dels de ursprungligen projekterade arbetena samt ett tilläggsbeslut för förändrat utförande av ståndränna i takfoten. De handlingar som granskas utgörs av projektering, tillståndsansökan, utlåtande från antikvarisk medverkande och länsstyrelsens beslut. Det framgår inte av ärendet om kyrkoantikvarisk ersättning har utgått för arbetet.

Diskussion kring ärendet:

För referensgruppen var ärendet först svårt att behandla ur ett inkluderande perspektiv. De handlingar som granskats innehåller bara formella uppgifter och uppgifter rörande byggnadsteknik. Men efter en stunds diskussion om att fogbruk och fönsterrenoveringar kan vara utgångspunkter för delaktighet t ex genom byggnadsvårdskurser kom diskussionen igång. Kurserna kan ha en inkluderande verkan, kunskapen är inte bara tillämpbar på kyrkobyggnader. Idag sker fasadrestaureringarna ofta bakom genomsiktliga byggnadsställningar och vid färdigställandet träder byggnaderna fram som fågel Fenix. Det tidigare folkliga hantverket blir allt mer en exklusiv expertkunskap. Genom att förmedla kunskap om

hantverk och varför det är viktigt att använda sig av traditionella material och metoder vid restaureringarna kan intresset för det traditionella hantverket öka. Därmed ökar möjligheten att också bebyggelse som inte är kvalificerad för bidragstilldelning också vårdas med så kallade antikvariska material och metoder. Samtidigt ökar den breda förståelsen för byggandets och hantverkets villkor i äldre tid.

Kyrkorna är den kulturarvskategori som ojämförligen får störst ekonomiskt stöd. Regelverket kring kyrkoantikvarisk ersättning är inriktat på vård och underhåll men medel kan också utgå för nödvändig kunskapsuppbyggnad. Andelen som avsatts för kunskapsuppbyggnad har dock successivt minskat enligt Riksantikvarieämbetets utvärderingsrapport (RAÄ 2013) Hur ser förhållandet ut mellan å ena sidan vård och underhåll och å andra sidan förmedling i det totala belopp (d v s inklusive kyrkans egen medfinansiering) som används för kyrkligt kulturarv?

Det är Kyrkostyrelsen som fördelar den kyrkoantikvariska ersättningen till stiftet som i sin tur fördelar medlen till de församlingar som ansökt om ersättning. Länsstyrelserna deltar som samrådspart vid fördelningen. De flesta åtgärder kräver tillstånd enligt Kulturmiljölagen och Länsstyrelserna har en maktposition genom tillståndsgivningen. Kan vi vid beslutsfattandet ställa villkor på kunskapsunderlag och villkora besluten för tillstånd så att satsningar på kunskapsuppbyggnad och förmedling av kulturvärden (inte religion) åter ökar? Jämför exempelvis med satsningen på hembygdsgårdar för några år sedan.

Karaktäriseringsprojektet handlade mest om arkitektur- och konsthistoriska värden. Skulle det kunna göras om med vidgade perspektiv? Projektgruppen diskuterade vilka värden som i så fall idag är relevanta att förmedla kring de kyrkliga miljöerna? Diskussionen rörde exempelvis kyrkans roll i statens maktapparat, inomkyrkliga maktstrukturer, sociala perspektiv, hur byggnader och föremål laddas med symbolbetydelser och hur olika grupper idag ser på kyrkobyggnader och inventarier på olika sätt beroende på vilket värderingsperspektiv man utgår från. Det finns olika diskurser kring den historiska dimensionen som skapar olika praktiker i olika tider och bland olika grupper. Hur kan man använda en kyrkomiljö idag? Vad är det som skapar värden idag? Vems värden är viktiga?

Såväl lagstiftning, tillkommen i en tid då kyrkan var en del av staten, som etablerad praktik skapar gränser. Det gäller också den praktik som uppstått efter det att kyrkan skilts från staten. Synen på kyrkorna som kulturarv har inte genomgått någon strukturell förändring, även om strukturen börjar ifrågasättas både inom kulturarvsförvaltningen och inom kyrkan. Idag finns en långt driven formalisering kring kyrkoärendena. Om vi från kulturmiljövårdens sida vill föra in nya perspektiv på kyrkornas betydelse som kulturarv måste vi tydliggöra vilka värden vi ser och motivera dessa.

Ur ett forskningsperspektiv väckte referensgruppen frågan om hur kulturarv skapas. Restaureringarna syftar ofta till att bevara eller återskapa något gammalt, något som anses vara autentiskt. Men begreppet autenticitet är mångtydigt. Vad säger denna strävan om dagens dominerande historiesyn och hur vi idag ser på relationen mellan dåtid och nutid?

### Avkristnad kyrka med sakrala föremål

Ärendet rör en avkristnad kyrka som är såld till en privat fastighetsfirma som vill utveckla kyrkan till ett eventcentrum i samband med ett större stads(om)byggnadsprojekt. I kyrkan finns ännu några sakrala föremål som inte tagits ut av församlingen, bl a en orgel. Det har inte upprättats något avtal mellan församlingen och den nya fastighetsägaren men avsikten har varit att orgeln skulle övertas av en annan församling i en annan stad.

Orgeln är den springande punkten i ärendet. Även om det finns en lokal opinion som kritiserat att kyrkan sålts och att föremålen kan komma att föras till annan plats är det ju i enlighet med gällande lag. Svenska Kyrkan och lagstiftning har i princip en beredskap att hantera detta, men det som är enkelt i teorin kan vara svårt i praktiken.

Orgeln betraktades initialt som lös egendom. Det visar sig senare att den är sammanbyggd med byggnaden, bl a finns ljudkanaler i väggarna för att ljudet (av basuner) ska komma från ”rätt” håll. Vidare är orgeln i sig märklig och även inom sin typ ett fint exemplar, även om den är i behov av renovering. Den har i dag stor autenticitet. Skulle den flyttas till den nya platsen skulle den förmodligen bli föremål för en omfattande renovering/modernisering. Vilket värde har den sedan? Det finns två läger, de som gärna skulle vilja ta hand om orgeln och de som vill se ett bevarande på plats.

Diskussion kring ärendet:

Det här ärendet visade sig vara svårt att hantera ur ett inkluderande perspektiv, utöver sådant som projektgruppen redan identifierat, exempelvis vikten av ett inkluderande språkbruk och tydliga motiv för värdering och ställningstagande.

I en annan orgelfråga vid en annan länsstyrelse har ett stort antal orgelintresserade världen över engagerat sig. Även inom gruppen orgelfantaster finns olika meningar i frågan om autenticitet kontra modernisering och spelbarhet. Det är inte osannolikt att orgelfantaster engagerar sig i det nu aktuella ärendet. Att ge fler möjligheter att vara delaktiga i kulturarvsprocesser ligger i linje med de nya målen för kulturarvsarbetet. Men vilka experter/intressenter ska man lyssna till och vad baseras deras värderingar på?



Vilket kulturhistoriskt värde har orgeln i sig, frikopplat från det kyrkliga sammanhanget? Ärendet väckte frågor kring bruk av kyrkliga miljöer och artefakter i riten kontra bruk av samma byggnader och föremål sedan de förlorat sin rituella betydelse. Oavsett att det finns en ”avkristningsrit” är frågan om en kyrkobyggnad och sakrala föremål kan neutraliseras trots att symbolladdad gestaltning och rituella föremål finns kvar? Det finns historiskt sett mängder av exempel på att andliga rum profanerats eller övertagits av utövare av andra religioner. Ändå uppfattas det som svårt att acceptera idag, trots att det finns ett stort övertalighetsproblem inom Svenska kyrkan (och andra kristna samfund). Det kan till och med tyckas som att ju längre sekulariseringen går i samhället, desto mer symboltyngda blir kyrkobyggnaderna. Har kulturmiljövården bidragit till den utvecklingen?

Det finns behov av offentliga rum för sekulära samlingar, kan före detta kyrkor fylla sådana behov eller sitter det sakrala ”i väggarna”. I vilken mån bidrar tillämpning av KML till att ”konservera” en exkludering av andra kulturhistoriska värden i kyrkosammanhang än de konsthistoriska och bruksvärden knutna till religionsutövning. Å andra sidan finns ofta ett relativt osentimentalt förhållande till kyrkobyggnader från kyrkans förvaltningsorganisation medan allmänheten kan ha svårare att acceptera att kyrkan avkristnats med en ritual. Internationella exempel finns på återbruk av f d kyrkor. Hur har man gjort med ”semifasta” inredningar? Dessutom lyftes frågan om vem som har rätt att påverka. Det finns ett juridiskt regelverk – men vem är egentligen sakägare i ett kyrkoärende?

Flera av de frågor som restes kring det enskilda ärendet är intressanta som forskningsfrågor. Här skulle olika intressenters olika ingångar vara intressant att analysera. Kulturarvssektorns förhållande till det kyrkliga kulturarvet kontra brukarnas?

#### **434 Byggnadsvård**

##### Satsning på förenklade byggandsvårdsbidrag

Ärendet är ett exempel på mindre bidragssummor som kan sökas i vissa län antingen som tillfälliga eller kontinuerliga satsningar. I det här ärendet söks och beviljas bidrag för upprustning av en mindre träbyggnad som inrymt en skofabrik i en region där tillverkning av skor har utvecklats från ett hantverk till en industriell verksamhet.

I det här fallet har ägaren en vidare vision än den byggnadsvårdande. Utöver att rusta upp byggnaden vill fastighetsägaren skapa ett museum med inriktning på småskalig skoproduktion.

Diskussion kring ärendet:

Riktade bidrag till kategorisatsningar, t ex överloppsbyggnader, koloniträdgårdar, sjöbodar mm har ofta förenklade handläggningsprocesser. Det här sättet att hantera ärenden ställer större krav på den sökande att visa värdet med den enskilda byggnaden, vilket kan ha sina fördelar ur inkluderande perspektiv.

Referensgruppen påtalade att det redan finns ett skomuseum i samma kommun som den aktuella byggnaden. Länsstyrelsen borde därför hjälpa den enskilde med kontakter och förorda samverkan med det redan etablerade skoindustrimuseet. Kan den småskaliga produktionen i den aktuella byggnaden kopplas till den industriella inriktningen i det befintliga museet? Vidare anser referensgruppen att Länsstyrelsen skulle kunna hjälpa till med att identifiera målgrupper, infrastruktur, informationsspridning, verksamhetsinriktning inom ramen för informationssatsningar genom kulturmiljöanslaget.

Länsstyrelsen borde också tydliggöra innebörden av självförvaltandet. Utan att tydliggöra det riskerar länsstyrelserna att stötta satsningar utan potential och långsiktighet. Hur kan det vidare perspektivet kopplas till ett förenklat byggnadsvårdsbidrag i det aktuella fallet? Hur väljer vi ut vilka ideella informationssatsningar vi ska gynna med offentliga medel? Å ena sidan är det en möjlighet för att öka deltagande i kulturarvsprocesser å andra sidan finns risken att länsstyrelsen agerar som experter med ovanifrånperspektiv och kväver enskilda och ideella initiativ. Frågan väcks åter om vilka som gör anspråk på att komma till tals och hur sektorn förhåller sig till särintressen.

Det finns en potential att bidra till en mer ”normbrytande” berättelse om industrialiseringen genom att lyfta fram situationen för de som arbetade på fabriken. I skotillverkningen arbetade kvinnor och barn och det kan vara grunden för en diskussion kring barnarbete, könsroller etc.

Ur forskningsperspektiv kretsade diskussionen åter kring lokala uttryck för globala företeelser, i det här fallet industrialiseringen av skoproduktionen. Övergången från hantverk till protoindustriellt organiserad tillverkning till nationell produktion till globalisering och outsourcing.

#### **434 och 435 Byggnadsvård och Fornminnes- och kulturlandskapsvård**

##### Fasadrenovering av herrgård och vårdplan för park inom samma miljö

Den aktuella anläggningen är väletablerad som kulturarv, välbesökt inte minst av trädgårdsturister. Herrgårdsanläggningens bebyggelse, park och allésystem är riksintresse för kulturmiljövården. Två samtidigt pågående ärenden hanteras dels en

fasadrenovering av herrgårdens tegelfasad dels en vårdplan för de gröna strukturerna i anläggningen.

Diskussion kring ärendet:

Det finns inget i ärendena som utgår från en berättelse om platsen. Vet man inte något om anläggningen blir det svårt att förstå varför stora resurser läggs ned på just den här miljön.

I huvudsak var det vårdplanen för parken som diskuterades. Själva byggnadsvårdsärendet liknar ett av de båda kyrkoärendet ovan. Men frågan om hur kulturmiljövården ser på privatägda bostäder som sanktionerade kulturarv behandlades nu. Vad är tillgänglighet och vad är tillgängligt? I det aktuella fallet hålls parken öppen och på så sätt är även fasaderna tillgängliga för besökare. Hur kan anläggningen som helhet där sambanden mellan bebyggelse och park, trädgårdsodling och annan markutnyttjande tydliggöras. En sådan helhetsbeskrivning kan ligga till grund för en (om)-värdering av anläggningens kulturistoriska värden och bidra till prioritering av vårdinsatser.

Särskilt parkanläggningar omfattas för närvarande av stort intresse från allmänheten. Delaktighetsfrågan skulle kunna lyftas i vårdplanen inom ramen för dagens starka intresse för trädgård och växter också som kulturarv. Det kan t ex finnas möjlighet att hålla studiecirkel och på så sätt också engagera allmänheten på det lokala planet.

Beställningen av vård- och underhållsplanen var formulerad med fokus på växter och inte på kulturhistoriska värden. Det behöver inte vara någon motsättning, val av växter kan förstärka den kulturhistoriska upplevelsen, bidra till att framkalla bilden av en viss tids kulturarv o s v. Hur verkar länsstyrelsens handläggare för att vårdplaner som finansieras genom kulturmiljövårdsanslaget formuleras så att kulturhistoriska värden förtydliga?. Hur kan normkritiska perspektiv komma till uttryck i kunskapsunderlag? I det här fallet diskuterades om det går att utläsa hur växtligheten och dess arrangemang återspeglade både produktionsförhållandena inom anläggningen och en social hierarki. Vem hade tillträde till olika delar av anläggningen, vem utförde arbetet? Hur återspeglas social struktur i bebyggelse och markanvändning?

Flera perspektiv som tidigare nämns är intressanta ur forskningssynpunkt. I underlaget nämns särskilt en buxbomshäck som kommenterats av Linné. Hur kommer det sig att visa personer medför ett kulturellt kapital som gynnar intresset för en fysisk miljö. Vilka personer är gångbara och hur berättar vi från den offentliga kulturarvssektorns sida om dem? Vilka berättar vi inte om och varför?

Frågan om den ”koloniala” benämningen (och latinska d v s Linnés namngivningssystem) av växter togs upp. Många växter fick nya namn när de kom till

Europa och ibland antyder namn att de har ett ursprung som inte egentligen är korrekt – hur engelsk är en pelargon? Vidare nämndes att en del arter som ”förvildats” betraktas i dag som naturliga medan samma intresse för växter som är utrotningshotade i trädgårdsmiljöer (t ex på grund av sjukdomar) inte omfattas av samma intresse av naturvården. Hur har samhällets syn på det vilda, på naturen, respektive på det tama, kulturen, utbildats?

#### 435 Fornminnes- och kulturlandskapsvård

##### Ängsfruktsodlingar

Ärendet består av ett beslut om medel för kulturlandskapsvård, ett mindre skötselbidrag som löpt sedan 1995 men som förnyats 2012. Det finns inget i beslutet som förklarar värdet med den landskapstyp som bidraget är riktat till.

Diskussion kring ärendet:

Referensgruppen tyckte först att det var ett ganska okomplicerat ärende, om man vet vad en ängsfruktsodling är. Pengarna är inte stora och det handlar om smörjmedel för att få en önskad nytta (upprätthållande av ett kulturlandskap). Diskussionen kom dock snart att ta vändningen om hur ekonomiseringen av landskapsbilden är en trend. En gång i tiden producerades frukt som ett komplement till ett i sig självt inte bärkraftigt självhushålljordbruk. Idag produceras kulturlandskap. Vilka landskap vill kulturmiljövården betala för? Hur värderar vi landskap? Hur bidrar sektorn till att forma bilden av historiska eller typiska landskap? Vad representerar de landskap som gynnas? Är det vackra landskap som premieras och vad är det i så fall som uppfattas som vackert? Vilka landskap uppfattas som nationellt värdefulla? Hur förhåller sig kulturmiljövården till kulturmiljöernas marknadsvärde – till miljöer utan kommersiell gångbarhet?

Hur tydliggörs socioekonomiska perspektiv på landskapet? Åter blir det relevant att fråga sig vilka krav som kan ställas på mottagaren av länsstyrelsens beslut i förhållande till beslutens ”ekonomiska” betydelse. I det aktuella fallet finns enligt uppgift en bredvillighet från fastighetsägarens sida att visa och berätta om platsen. Men i vilken mån kan och ska kulturmiljövårdens företrädare påverka vad som berättas i ideella sammanhang? (Jmfr skofabriken). Hur presenterar länsstyrelsen själv de kulturlandskap som finns i länet? Kan kunskapsunderlag tas fram i samverkan med lokal kunskap eller kan t ex informationsprojekt med inriktning på skolor, allmänhet kopplas till det enskilda ärendet eller genomföras på en mer övergripande nivå (d v s inkludera fler miljöer av liknande slag)?

En intressant forskningsfråga, som berörts flera gånger under diskussionen kring ärendena är hur kulturmiljövården ser på landskapet. Hur förhåller vi oss till

naturvårdens intressen (jämför ärendet med vårdplan där skillnaden i förhållningssätt till vilda växter och kulturväxter diskuterades). Vilka skillnader och vilka likheter finns? Hur kommer det sig att samhällets föreställning om det vilda landskapet är så stark att kulturmiljövården vill bidra till att skapa "vilda landskap" (i ärendet skulle vildaplar planteras, vilket torde vara omöjligt)? Vilka kulturlandskap gynnar vi och vilka berättelser förmedlas därmed genom kulturarvsmyndigheternas arbete?

### Beslut om medel till kulturmiljöinformation i ett naturrum i ett världsarv

Ärendet rör beslut om kulturmiljöinformation i ett naturrum som är beläget inom ett landskap som är utpekad som världsarv. I landskapet finns både natur- och kulturvärden. I området finns en urbefolkning och informationen avser bland annat att lyfta fram dessa invånare och brukare av landskapet.

Diskussion kring ärendet:

Beslutet är ställt till länsstyrelsen själv. Det är i flera avseenden vagt formulerat. Ur rättssäkerhetsperspektiv anser referensgruppen att det borde kunna ställas krav på tydlighet i beslut, särskilt om det är stora ekonomiska intressen, som i det aktuella fallet. Villkor ska vara relevanta och motiv ska vara begripliga.

Det intressanta är att ärendet rör information om en urbefolkning, hur hanterar då länsstyrelsen en sådan situation? Åter blir frågan om särintressen kontra allmänintressen, eller minoritet kontra majoritet, intressant. Hur inkluderas "majoritetsbefolkningen" i berättelser om miljöer som uppfattas som representativa för "minoriteter". Bidrar beslutet till att bygga upp och stärka sådana gränser? Vems syn på berättelsen har rätt att komma till uttryck, vilka historier kommer till uttryck och vilka undertrycks? Finns det grupper som har anspråk på markanvändning som inte kommer att representeras? Vem driver särintressena, lokalbefolkning eller urbaniserade företrädare som söker sina rötter? Understryks eller undertrycks etniska perspektiv genom gestaltning av utställningar och informationsmaterial? Kan man överhuvudtaget tala om neutral gestaltning?

Referensgruppen lyfte frågan om vilka kanaler som används för att ta fram underlag, hur förankras innehållet i informationen? Informationssatsningar som egennyttighet tas ofta som självklar i länsstyrelsernas beslut. Vad som ska informeras om för vem, hur och varför lyfts sällan i beslutshandlingarna. Kan länsstyrelsen genom otydligt formulerade beslut, eller genom att inte göra frågan klar för sig själv riskera att bidra till att underblåsa ett etniskt nationalbygge som kan överskugga andra gruppers rätt till sin historia?

Ur forskningsperspektiv lyftes frågan om hur utställningar om kulturmiljöer designas. Understryks etniska perspektiv omedvetet genom design eller finns det en neutral

design. Ytterligare forskningsfrågor som åter kom upp var maktstrukturer i markanvändning och hur kulturmiljövården bidrar till att skapa bilder av landskap och bruk av landskap som inte funnits historiskt sett?

#### **436 Kulturhistoriskt värdefulla miljöer**

##### Världsarvsdag

Ytterligare ett ärende som rör ett världsarv. Den här gången handlar det om en informationsinsats riktad till barn och ungdomar i samband med en världsarvsdag.

Diskussion kring ärendet:

Ärendet fick inte mycket kommentarer. Det rör sig om en årligen återkommande satsning som är väletablerad. Det är ett bra initiativ men också i detta ärende är det svårt att förstå vad som ska göras utifrån de förmedlade handlingarna. Det finns ett stort behov av att inte bara använda ett tydligare språk, vara tydligare i beskrivningar och värderingar. Generellt behövs också tydligare beskrivningar av vad ärendena handlar om.

Ur forskningsperspektiv togs fenomenet världsarv upp. På vilket sätt kan världsarsdiskursen bidra till att demokratisera kulturarven och utmana invanda

föreställningar om normer i samhället. Hur har förvaltning och förmedling av världsarv hittills fungerat, både i ett nationellt och globalt perspektiv.

##### Information på en forngård

Ärendet handlar om ett bidragsbeslut. Medel ställs till förfogande för att förnya information om en rekonstruerad järnåldersgård.

Diskussion kring ärendet:

Ärendet väckte en ny diskussion kring hur kulturarvspraktiken bidragit till och även nu bidrar till att skapa gränser och bilder. Den här gången handlade det om hur kulturmiljövården förmedlar bilder av historien. Genom att länsstyrelsen ger pengar till skyltning legitimeras de berättelser som förmedlas. Hur kan nya perspektiv lyftas på relativt moderna kulturarv (en rekonstruktion utifrån en utgrävning av en typ av fornlämningar som var populära att studera vetenskapligt och rekonstruera under en viss period). Hur problematiskt är det att anläggningen speglar 1980 och -90-talens vurm för långhus? Kan ett historiografiskt perspektiv i informationen bidra till att förmedla att olika kulturarv har olika relevans i olika tider och att en rekonstruktion är en projicering av en viss tids uppfattning av hur en historisk miljö borde te sig? Är forngården kanske snarare ett museum över arkeologins utveckling och kan den nya informationen som ska förmedlas i så fall ställa rekonstruktionen i förhållande till

senare forskningsrön. Kan det rent av vara relevant att förvandla den aktuella miljön över ett museum för hur bilder av historien omtolkas och förändras? Det är alltså viktigt att frågan om information problematiseras.

Åter diskuterades frågan om hur kulturmiljövården påverkar vilka berättelser som identifieras, vilka berättelser som berättas och vilka som undertrycks. Vilka var de gångbara historierna på 1980 och -90-talet och vilka fick inte plats i historieskrivningen då? Och vad är det som är relevant idag? Varför har förändringen skett? Referensgruppen uppfattar att det för ett tjugotal år sedan fanns en betoning av ”först på plats”. Tendensen lever fortfarande idag och kan utnyttjas i odemokratiskt syfte. Nu och då kan vara lika farligt som vi och dom. Som framgår är mycket av det som diskuterades med anledning av ärendet frågor för forskning. Samtidigt kan de vara värdefulla att reflektera kring också i vardagens ärendehantering.

### Bok om byggnadsminnen

Det aktuella ärendet är en projektbeskrivning inför beslut om medel till att ta fram en bok om ett läns byggnadsminnen. Syftet med boken är att ta fram nya berättelser kring byggnadsminnena. Utöver boken finns en vilja att sprida informationen genom utställningar och seminarier.

Diskussion kring ärendet:

Ambitionen i ärendet är god men projektbeskrivningen är luddig. Det framgår inte vilka historier vill man lyfta och vilka som inkluderas i framtagandet av dessa. Från styrgruppen påtalades att vi ofta inte vet vilka berättelser som finns innan vi påbörjat undersökningarna. I så fall menar Referensgruppen att det är viktigt att det av metodbeskrivningen framgår att man antar att berättelser finns knutna till bebyggelsen som kan bidra till att beskriva byggnadsminnena ur nya perspektiv. Det kan med fördel finnas exempel på vilka slags perspektiv och berättelser man kan tänkas påträffa och hur det ska gå till att vaska fram dem. Hur inkluderas fastighetsägare, ideella föreningar och lokalbefolkningen?

Projektgruppen berörde dagens fixering vid berättelser. Sker det på bekostnad av den materiella vården? För länsstyrelsen är det utifrån bestämmelserna i bidragsförordningen viktigt att berättelserna kan knytas till platser eller åtminstone till regionen. Men är det bara lokala och regionala berättelser som är värdefulla, hur långsiktigt blir då kulturarvsarbetet? Hur hanterar vi på regional nivå nationella och globala perspektiv? I realiteten är berättelser omförförhandlingsbara och har kanske till och med ett ”bäst föredatum”. Vilka är de eviga berättelserna? Hur görs kopplingen mellan plats och berättelse engagerande?

Parallellt med den vidgade kulturarvssynen finns en motrörelse – back to basics – som motiveras av de reellt sett minskade resurserna för kulturmiljövård. Hur får vi en balans i kulturmiljöarbetet?

## **Sammanfattning**

Erfarenheterna från länsstyrelsernas gemensamma satsning, Kalejdoskop 2010 – 2012 visar att det finns varierande beredskap att arbeta med vidgade perspektiv på kulturarv och med inkluderande arbetssätt inom länsstyrelser runt om i Sverige. Även om viljan finns betraktas ofta de vidgade perspektiven och inkluderande arbetsformerna som något som ligger utanför sektorns kärnområde – något som man arbetar med i projektform, när extra resurser finns tillgängliga.

Som representanter för staten är vårt uppdrag att arbeta för att tillgodose såväl nationella mål som målsättningar som satts upp tillsammans med andra länder. De mål som gäller för kulturmiljövårdens arbete, de kulturpolitiska målen, europeiska och internationella policys och måldokument samt mål från andra sektorer vars arbete också är relevant för kulturmiljövården, visar entydigt på att vi inte kan välja bort ett inkluderande arbetssätt.

I det här projektet har vi studerat hur länsstyrelsernas kulturmiljövårdande arbete ser ut i praktiken ur ett inkluderande perspektiv. Med den diskussion som förts i samverkan med forskare inom kulturarvssektorn har vi velat tydliggöra hur handläggningen ser ut idag och inspirera till att ta initiativ som leder till ett inkluderande arbetssätt.

Resultaten visar att mycket av det som kan göras för att åstadkomma ett mer inkluderande arbetssätt faktiskt inte är beroende av stora förändringar eller ökade ekonomiska resurser. Det rör sig om små förändringar som börjar hos oss själva. Ett första steg är att reflektera över det ansvar som vilar på oss som kulturarvsproducenter. Vilka bilder av kulturhistorien förmedlas genom sektorns prioriteringar och åtgärder? Hur kan vi bjuda in fler aktörer att bidra med sina perspektiv? Hur kan vi öka engagemanget för kulturmiljön genom att samverka med civilsamhället?

Genom att vara tydliga i vår ärendehandläggning ökar vi transparensen i vårt arbete. En myndighetsutövning som baseras på otydliga och oförutsägbara processer och ogenomträngliga beslut exkluderar de flesta medborgarna och är inte rättssäker.

Idag styrs länsstyrelsernas arbete ofta av inarbetade rutiner och strukturer. Det finns en utbildad praxis kring tillämpning av lagstiftning och annat regelverk som i praktiken



kan få exkluderande följder. Det kan finnas andra faktorer som påverkar vår handläggning, t ex ett politiskt tryck, regionala perspektiv eller krav på avvägning mellan motstående intressen. Sådana förhållanden bör göras tydliga i redogörelsen för ärendets handläggning och utgång.

En tydlig beskrivning av vad ett ärende handlar om, där tidigare skeden, aktörer och intressenter redovisas är viktig för att i efterhand kunna förstå ärendet. Det är också viktigt att handlingar skrivs på ett språk som är begripligt och att motiven för ett ärendens utgång redovisas tydligt. Det räcker inte med att slå fast att en företeelse har kulturhistoriskt värde. Det gäller att förklara vad värdet består i eller varför vissa perspektiv prioriterats före andra. För vem är de dominerande motivet, värdet eller perspektivet relevant? Genom att låta fler perspektiv bidra till att stärka motiven för sektorns beslut kan flera målgrupper inkluderas i de enskilda ärendena. Fundera därför över vilka som berörs av ärendet, de beslut som fattas eller andra åtgärder som blir följd av ärendehandläggningen.

Till slut, en viktig poäng med tillämpningen av ett normkritiskt förhållningssätt är att det gynnar alla. Inkludering syftar inte till att peka ut grupper, minoriteter och majoriteter som ska få ta del av sin historia uttolkad av kulturmiljösektorns institutioner – det handlar om att alla har samma rätt att ta del i kulturarvsskapande processer.

## Checklista för inkluderande ärendehandläggning

Många länsstyrelser har kommit en bit på vägen mot en inkluderande ärendehandläggning. Hur långt arbetet kommit kan variera inom en och samma länsstyrelse. Checklistan nedan ska inte i första hand ses som en ”kravspecifikation”. Det är en checklista som är sorterad efter fyra punkter som identifierats i samband med den genomgång av ärenden som projektgruppen genomfört. Den syftar till att synliggöra vad ett inkluderande arbete innebär. Men alla frågor är inte nödvändiga för alla typer av handläggning.

### Synliggör strukturer

En inkluderande ärendehantering innebär bland annat att handläggningen ska vara transparent. Processen ska vara möjlig att förstå oavsett förkunskaper och formuleringar ska vara begripliga. Projektgruppens analys av ärenden visar att det kan vara svårt att förstå länsstyrelsernas beslut också för forskare inom kulturarvsfältet. Vanliga orsaker till att skrivelser och de konsekvenser de får uppfattas som svårbegripliga är att det inte finns någon bakgrund som förklarar ärendets sammanhang, att de kulturhistoriska värden som ska gynnas inte tydliggörs eller motiveras eller att skrivelsens språkbruk innebär att endast en snävt avgränsad yrkesgrupp med erfarenhet av en outtalad praxis kan förstå den underliggande meningen.

Påverkar synliga eller osynliga maktstrukturer min ärendehandläggning?

Är bakgrunden till det handlagda ärendet synliggjord?

Har jag tydliggjort vilka kulturhistoriska värden som berörs?

Har jag tydliggjort motiven för mitt avgörande?

Har yttre faktorer påverkat hur jag preciserat vad som är värdefullt?

Har jag redovisat den legala grunden, eller andra dokument som styr mitt avgörande?

Kan allmänheten förstå mitt språk?

### Synliggör kulturarv som historiesyn och historiebruk

I analysen av ärendet som rör en forngård blev det tydligt att de värden och den kunskap om svunnen tid som en gång var anledning till gårdens rekonstruktion inte längre är gångbara som utgångspunkt för en inkluderande informationsinsats om den ska sanktioneras av en offentlig myndighet. I dag ökar medvetenheten om att det finns flera parallella perspektiv på historia och kulturhistoria. Kulturarva kan brukas för olika syften. Det kulturarv som hanteras i länsstyrelsens ärendehandläggning kan ses som materiella uttryck för historiska processer. Flera av de analyserade ärendena

visar att det finns ett förgivet tagande av att de miljöer som hanteras är kulturhistoriskt värdefulla. Det tyder på en uppfattning existerar som innebär att vissa värden är inneboende i objekten eller miljöerna. Det gäller särskilt i de miljöer som omfattas av starka lagskydd eller av andra skäl är väletablerade som kulturarv. Referensgruppens forskare påvisade att länsstyrelsernas handläggare sällan tydliggör vilken relevans kulturarvet har för dagens samhälle.

Hur har jag i ärendet uttryckt min syn på kulturarv och historia – som något konstant eller som något föränderligt?

Har jag genom mitt beslut gett uttryck för att det finns en korrekt bild av den aktuella historien/berättelsen eller att det finns flera möjliga tolkningar, parallella berättelser?

Har jag gett uttryck för antagandet att det finns en enhetlig kultur t ex svensk, regional, lokal eller viss etnisk grupp eller ger jag utrymme för flera möjliga parallella kulturella uttryck?

Finns det flera tidslager eller företeelser som speglar olika kulturhistoriska bruk av platsen?

Är syftet att särskilt lyfta en specifik tid eller företeelse och har jag i så fall förklarat varför just den tiden eller företeelsen ska ha företräde?

Har jag förtydligat förhållandet mellan den aktuella företeelsen eller tidssnittet i det förflutna och i nuet?

Har jag möjlighet att öka min förståelse av den aktuella frågan genom att ta del av pågående forskning inom det område som berörs?

Har jag möjlighet att berika forskningen kring kulturhistoriska företeelser, kulturarvsprocesser eller kulturarvsbruk genom att delge forskare information om den aktuella platsen eller företeelsen?

### **Synliggör mottagare och målgrupper**

I samhället finns olika strukturer och normer som påverkar människors möjligheter att delta i och representeras genom kulturarvsprocesser. I fallet med skolbespisningen påvisade referensgruppen flera sådana förhållanden. Det handlar både om normer för vad som är normalt och uppfattas som ”typiskt” och om geografiska perspektiv, förhållandet mellan centrum och periferi och mellan lokalt, regionalt, nationellt och globalt. När vi som tjänstemän handlägger och beslutar i ett ärende behöver vi fundera över vilka normer som styr våra värderingar, vilka som inkluderas och representeras genom vad som värderas, väljs ut och hur detta presenteras.

I en inkluderande ärendehandläggning tas hänsyn till allas rätt till kulturarv. Också ur ett normkritiskt perspektiv finns anledning att vara uppmärksam på dolda strukturer. Ett av de studerande ärendena lyfte också frågan om förhållandet mellan kulturarv och minoritetsbefolkningars rätt till sitt kulturarv. Men en inkluderande ärendehandläggning innebär inte att vi som representanter för den offentliga kulturarvsförvaltningen bidrar till att peka ut ”grupper” som var och en får sin ”rätt”

till kulturarv tillgodosedd i separata satsningar. Att inkludera handlar heller inte om att bedöma om vad som är den korrekta berättelsen och därmed stänga ute möjliga tolkningar. Det handlar om att öka förståelsen för parallella perspektiv, ge möjlighet till möten och möjliggöra flera aktörers engagemang i kulturarvsskapandet.

En inkluderande ärendehandläggning innebär att länsstyrelsens hantering av kulturmiljövårdsärenden ska gynna delaktighet i kulturarvsprocesser. Det innebär däremot inte att allmänheten ska delta i själva handläggningen av ärendet. Men i handläggningen kan handläggaren bedöma om fler än den som är mottagare för själva handläggningen berörs och om det i så fall går att vidga delaktigheten och/eller möjligheter att påverka genom andra åtgärder än de som själva ärendehandläggningen i snäv bemärkelse motiverar. Många gånger kan kunskaper finnas i lokalsamhället och nya perspektiv inkluderas om fler engageras. Det finns också ett ”expertsamhälle” i form av forskare och andra specialister som kan berika förståelsen av en företeelse. Samtidigt måste vi vid all handläggning vara medvetna om att såväl enskilda, grupper som expertis kan representera särintressen med olika syften med att ta del av och i kulturarvsprocesser.

Har jag reflekterat kring geografisk representativitet (lokalt, regionalt, nationellt, globalt)?

Kan mitt resonemang uppfattas som om jag skiljer på Vi och Dom?

Har jag resonerat ”normkritiskt” (i förhållande till gender, genus, generation, klass, osv)?

Utgår jag från att det finns en majoritet och en minoritet?

Har jag inkluderat majoriteter och eller minoriteter på lika villkor?

Berörs fler än den beslutet är ställt till?

Behöver och kan jag göra något mer för att inkludera fler i det enskilda ärendet?

Om jag t ex inte kan ställa villkor i det enskilda ärendet, kan jag göra något på en övergripande nivå för att gynna en inkluderande syn på kulturhistorien?

Kan jag bjuda in allmänheten att vara medskapare genom aktiviteter i anslutning till platsen eller ärendet?

Kan jag med hjälp av lokal kunskap, experter eller forskningen nu eller i framtiden få bättre förståelse?

Har jag genom att bjuda in en viss grupp exkluderat någon annan, i det enskilda ärendet eller i vidare bemärkelse?

## Uppföljning

Även om vi inom kulturmiljövården har ambitionen att ett inkluderande arbetssätt ska genomsyra handläggningen är det ändå lätt att falla tillbaka på en rutinbaserad eller oreflekterad ärendehantering. Därför kan det vara strategiskt att arbeta med uppföljningsbara mål för att följa om vi lever upp till föresatserna och för att hitta de områden vi kan förbättra.

Vad ska följas upp, t ex en ärendegrupp?

När ska det följas upp, t ex i samband med halvårsredovisning?

Hur ska uppföljningen ske, vad ska mätas, t ex tydligt formulerade målsättning, majoritetsinkludering, minoritetsinkludering?

## **Litteratur:**

Högberg, Anders: Mångfald i kulturmiljövården – Tanker, kunskaper och processer 2002-2012, Lund 2012.

Holmberg, Ingrid & Weijmer, Malin: Utvärdering, Kalejdoskop – Sätt att se på kulturarv, Göteborg 2012.

Kamali, Masoud (red): Platsens mänskliga berättelser, Malmö 2013.

Kritz, Anders/Riksantikvarieämbetet: Kriterier för bedömning av kvalitet i uppdragsarkeologin, Stockholm 2010.

Riksantikvarieämbetet: Lista med lämningstyper och rekommenderad antikvarisk bedömning, Version 4.0, Stockholm 2014.

Riksantikvarieämbetet: Kyrkoantikvarisk ersättning 2002–2013 – effekter för vården och bevarandet av det kyrkliga kulturarvet, Stockholm 2013.

## Bilaga 1: Efterlysning 2013-03-06

Hej kollegor!

Vårt gemensamma projekt Kalejdoskop avslutades förra hösten. Men tanken att låta vårt kulturmiljöarbete genomsyras av en mångfald av perspektiv lever vidare. Under hösten 2012 lämnade styrgruppen in en ansökan om projektmedel till Riksantikvarieämbetet. Vi vill arbeta vidare med frågan om hur vi i vårt vardagliga myndighetsarbete kan lyfta fram grupper i samhället som tidigare varit osynliga i den "historieskrivning" som vi bidrar till genom vårt vård- och bevarandearbete. Hur kan vi vidga de perspektiv som ligger till grund för våra beslut och åtgärder? Vems historia förmedlar vi genom vårt arbete? Hur skildrar vi vägen till dagens pluralistiska samhälle genom att låta en normkritisk analys ligga till grund för kulturmiljöarbetet?

Vi fick ett positivt svar! Nu efterlyser styrgruppen för Kalejdoskop ärenden inom ordinarie VHT-områden "Kalejdoskopsperspektiven". Vår önskan är att de ärenden som vi får tillgång till ska vara representativa för de vanligast förekommande ärendegrupperna och utgå från befintliga verksamhetsområden och dess undergrupper (430, information, 434 byggnadsvård, 431 fornminnen, 432 byggnadsminnen, 433 kyrkliga kulturminnen, 435 fornminnes- och kulturlandskapsvård och 436 kulturhistoriskt värdefulla kulturmiljöer). En ambition är att samla in ärenden med god geografisk spridning över landet. Därför ser vi gärna att ni ställer åtminstone ett ärende per VHT-grupp till vårt förfogande.

Styrgruppen för projektet (densamma som för Kalejdoskop) gör en gallring av de ärenden som ni låter oss ta del av. Ett urval kommer sedan att granskas av vår referensgrupp. Den består av forskare med bakgrund i olika akademiska discipliner men som samtidigt arbetar med normkritik i sin forskning. De kommer att komma med förslag på vilka perspektiv som kan vara relevanta att ta upp och hur det skulle kunna påverka ärendenas avgörande. Är det ett pågående ärende kan det finnas möjlighet att ta del av referensgruppens analys.

Tanken är att studien av dessa vardagliga ärenden ska sammanställa en exempelsamling som kan hjälpa oss att tillämpa andra perspektiv än de redan invanda på de ärenden som strömmar igenom i vår vardagliga ärendehantering. Vi kommer också att bjuda in till ett seminarium i höst där vi kan diskutera frågor om skillnad mellan teori och praktik och hur vi kan fortsätta med implementeringsarbetet.

Vi vill gärna ha in era exempel senast den **31 mars 2013**. Ärenden kan skickas till Mia Geijer, Länsstyrelsen i Örebro, 701 86 ÖREBRO, eller via e-post, [mia.geijer@lansstyrelsen.se](mailto:mia.geijer@lansstyrelsen.se). För frågor ring Mia på 019-19 38 75 eller 072-58 75 019.

Tack på förhand!

Styrgruppen för Kalejdoskop genom Mia Geijer, projektsamordnare.





Länsstyrelserna