

# Kulturmiljöns hantering i MKB-processen

– delrapport från projektet MKB med kulturvärde

Rapport från Riksantikvarieämbetet 2003:5



# **Kulturmiljöns hantering i MKB-processen**

– delrapport från projektet MKB med kulturvärde

**Rapport från Riksantikvarieämbetet 2003:5**

---

Red. Mikael Jakobsson och Ann Mari Westerlind



## Innehåll

Förord	5
Inledning	5
Resultat av attitydundersökningen	6
Resultat av studien "MKB-rutiner på länsstyrelsen"	10
Resultat av studien "Kulturmiljöfrågor i MKB-processen och kompetensbehovet"	16
Resultat av studien "Kulturvärden i MKB för detaljplan"	22

## Riksantikvarieämbetet

Box 5405, 114 84 Stockholm

Tel. 08-5191 8000

Fax 08-5191 8083

www.raa.se

bocker@raa.se

**Grafisk form:** Jonas Larsson, Bykpojken design [www.bykpojken.com]

**Foto omslag:** Bengt A. Lundberg (RAÄ) (bilden är bearbetad)

© 2004 Riksantikvarieämbetet

1:1

ISSN: 1651-1298

ISBN: 91-7209-335-8

## Förord

Riksantikvarieämbetet har under åren 2001–2003 genomfört projektet ”MKB med kulturvärde” i syfte att förbättra hanteringen av kulturvärden i miljökonsekvensbeskrivningar (MKB). Projektet har finansierats med FoU-medel. Projektet har rymt en bred satsning på kurser, underlagsutveckling och andra insatser som ska främja möjligheterna att ta tillvara kulturvärden som en resurs i olika typer av projektplanering med MKB. Projektet har planerats och genomförts av projektledare Mikael Jakobsson och arkitekt Ann Mari Westerlind.

## Inledning

I följande rapport redovisas fyra studier inom projektet ”MKB med kulturvärde” som syftar till att mer i detalj granska förhållandena hos länsstyrelser och verksamhetsutövare, när kulturmiljön ska införlivas och hanteras i en MKB-process. Avsikten har varit att inventera vilka problem och frågor olika aktörer har, men även vilka möjligheter man ser. Följande studier har genomförts:

- En attitydundersökning kring kulturvärden och MKB genomförd av MarketWatch.
- En enkät angående MKB-rutiner på länsstyrelserna, ”MKB-rutiner på länsstyrelsen”, genomförd av Tyréns Infrakonsult AB.
- En processanalys av kulturvärden och MKB, ”Kulturmiljöfrågan i MKB – processen och kompetensbehovet”, genomförd av Institutionen för landskapsplanering vid SLU Ultuna.
- En granskning av kulturvärden och MKB för detaljplan, ”Kulturvärden i MKB för detaljplan”, genomförd av planantikvarie Anna Krus.

De fyra delstudierna är utförda på olika sätt och med skilda syften. De slutsatser och synpunkter som presenteras nedan är konsulternas egna. Resultaten ger dock möjligheter att dra vissa generella slutsatser. De har tagits upp och analyserats i det pågående projektet ”MKB med kulturvärde” och kommer dessutom att presenteras tillsammans med Riksantikvarieämbetets (RAÄ) erfarenheter och synpunkter i en slutrapport. De kommer därigenom att ligga till grund för Riksantikvarieämbetets fortsatta arbete med utvecklingsprojekt och samarbeten med andra myndigheter och institutioner. Vi vill nu sprida kunskap om de genomförda studierna och presenterar dem därför här i en gemensam rapport.

# Konsulternas studier

Nedan följer sammanfattningarna av respektive konsults studie. De är gjorda av konsulterna själva och texterna är hämtade från deras egna rapporter.

## Resultat av attitydundersökningen

AV RIKARD LUNDBERG, MARKETWATCH

### RAÄ introduktion

Syftet med undersökningen var att beskriva ett utgångsläge som grund för en senare utvärdering av projektet "MKB med kulturvärde". Undersökningen kretsar därför kring attityder och ställningstaganden till kulturvärden och MKB hos de tre målgrupperna (beställare, granskare och utförare av MKB-arbeten). Sammanlagt gjordes drygt 300 telefonintervjuer av ett marknadsundersökningsföretag, enligt en i samråd med RAÄ i förväg gjord frågelista.

## Redovisning av och kommentarer till enkätfrågorna

### Spontana associationer om kulturvärden

Inledningsvis tillfrågades respondenterna vad de spontant innefattar i begreppet "kulturvärde". Det som främst nämndes var:

- Hus/byggnader.
- Någoting skapat/påverkat av människan.
- Fornlämningar/fornminnen.
- Historia.
- Landskap.
- Miljöer.

Ett fåtal nämnde alternativen Musik/Teater/Film/Musik.

De tillfrågade får helt klart positiva associationer kring begreppet kulturvärden.

De menar att:

- det är en del av vårt arv/vår historia/identitet
- man skall bevara dem/ta hand om dem
- något vackert
- det är viktigt i allmänhet.

Sammanlagt 88 procent av de intervjuade är positiva. Endast 2 procent får negativa associationer, på grund av att de försvårar arbetet och att det är en stel och kostsam process. 7 procent får varken positiva eller negativa associationer till begreppet. Detta förklaras med att det finns två sidor av myntet, att det är svårt att definiera begreppet. De negativa rösterna kanske ska värderas högre än de positiva?

### Kunskaper kring behandlingen av kulturvärden i samband med MKB

På en fyragradig skala fick respondenterna bedöma sina kunskaper vad gäller behandlingen av kulturvärden i samband med MKB.

Ungefär hälften menar att de har ganska eller mycket goda kunskaper. Tonvikten ligger dock på ganska bra eller ganska dålig, vilket 84 procent svarar. Målgrupperna "granskare" tycks ha sämst kunskap och målgruppen "utförare" bäst. Summerat verkar inte kunskapen vara särskilt stor/stark.

### Information och kunskapsunderlag

Respondenterna fick sedan frågan om i vilken utsträckning de upplever sig få information om hur kulturvärden skall behandlas i MKB.

Hälften av respondenterna menar att de får ganska mycket eller mycket information och 40% ganska lite

eller lite information. 11 procent kunde ej svara på detta. Målgruppen "beställare" tyckte att man fick information i större utsträckning och målgruppen "granskare" i mindre utsträckning.

Vidare fick respondenterna svara på huruvida de var nöjda eller missnöjda med de kunskapsunderlag som idag finns tillgängliga när det gäller kulturvärden i MKB-arbetet.

Här var 42 procent ganska eller mycket nöjda och 35 procent ganska eller mycket missnöjda. Nästan en fjärdedel av respondenterna kunde inte svara på denna fråga!

De som var negativa nämnde bland annat att:

- det finns för lite information och att den inte är omfattande nog
- de som arbetar med MKB har bristande kunskaper
- befintlig information är föråldrad
- informationen är för otillgänglig
- de borde belysas och analyseras mer.

### Kulturvärden som hinder och tillgång

Respondenterna fick först tala om huruvida kulturvärden varit ett hinder för dem i MKB-arbetet och därefter om kulturvärden istället varit en tillgång för dem i MKB-arbetet. Dessa frågor har randomiserats – slumpmässigt varierats – så att svaren ej fått följd-effekter.

#### Hinder

Av respondenterna menar 21 procent att kulturvärdena varit någon form av hinder för dem. Detta motiveras med att:

- det kan ta tid/hindrar/begränsar/försvårar
- man får ändra planerna
- konflikter kan uppstå
- natur och miljö krockar med kulturvärden
- man måste ta hänsyn.

Målgruppen "beställare" menar att de kan vara ett hinder i större utsträckning än "granskare" och "utförare".

#### Tillgång

Av de tillfrågade menar 44 procent att kulturvärden varit en tillgång för dem i MKB-arbetet.

De menar att:

- kulturvärden skall bevaras och belysas
- de ger en helhetssyn och ett vidare perspektiv en annan dimension
- kultur och miljö hör ihop
- viktigt att det finns underlag.

Målgruppen ”utförare” menar att det kan vara en tillgång i större utsträckning än de övriga två.

#### **De olika representanternas betydelse**

Respondenterna fick sedan spontant nämna de representanter inom kulturmiljöområdet som påverkar dem mest i arbetet.

De som särskilt framträder är länsstyrelserepresentanter som nämns av 59 procent. Museer och länsantikvarien får 15 respektive 10 procent av svaren. Riksantikvarieämbetet nämns endast av 6 procent av de intervjuade.

De som påverkar MKB-arbetet mest nämns på grund av att:

- de besitter kompetens
- det är dem man främst jobbar och har kontakt med
- det är de som godkänner MKB.

Denna spontana frågeställning följdes av att ett antal aktörer lästes upp randomiserat – slumpmässigt – varefter respondenten fick tala om vilken uppfattning man har om respektive aktör.

## **”Det är svårt att bedöma huruvida handläggningen kring kulturvärdena är en tillgång eller ett hinder.”**

#### *Experter på länsstyrelsen*

Av respondenterna har 70 procent en ganska eller mycket positiv uppfattning om denna grupp. 16 procent var varken positiva eller negativa och fyra procent kunde inte svara på frågan. Här var fyra procent negativa. Målgruppen ”granskare” var positiva i större utsträckning.

#### *Museer*

Av respondenterna hade 55 procent en ganska eller mycket positiv uppfattning om denna grupp. Nitton procent var varken positiva eller negativa och 23 procent kunde ej svara på frågan. Endast tre procent var negativa. Målgruppen ”utförare” var positiva i större utsträckning.

#### *Länsantikvarien*

Drygt hälften av respondenterna hade en ganska eller mycket positiv uppfattning om länsantikvarien. 18 procent var varken positiva eller negativa och 15 procent kunde inte svara på frågan. Endast fyra

procent var negativa. Målgrupperna ”granskare” och ”beställare” var positiva i större utsträckning än ”utförarna”.

#### *Riksantikvarieämbetet*

Av respondenterna hade 31 procent en ganska eller mycket positiv uppfattning om RAÄ. 33 procent var varken positiva eller negativa och 28 procent kunde ej svara på frågan. 8 procent var negativa. Denna grupp tycks inte många komma i kontakt med.

#### *UV*

Av respondenterna hade 28 procent en ganska eller mycket positiv uppfattning om UV (Riksantikvarieämbetets avdelning för arkeologiska undersökningar). 16 procent var varken positiva eller negativa och hela 50 procent kunde ej svara på frågan. 6 procent var negativa. Denna grupp tycks inte många komma i kontakt med.

#### *Hembygdsföreningar*

Av respondenterna hade 23 procent en ganska eller mycket positiv uppfattning om hembygdsförening-

arna. Här var hela 36 procent varken positiva eller negativa och 33 procent kunde ej svara på frågan. 9 procent var negativa. Denna grupp tycks inte många komma i kontakt med.

#### *Kommunantikvarien*

Endast 17 procent av respondenterna hade en ganska eller mycket positiv uppfattning om kommunantikvarien. 15 procent var varken positiva eller negativa och hela 61 procent kunde ej svara på frågan. Åtta procent var negativa. Denna grupp tycks inte många komma i kontakt med.

Summerat kan man säga att de allra flesta tycks komma i kontakt med länsstyrelserepresentanterna och att man även är mest positiva till dem. Man tycks vara tämligen neutral (ovetande) om Riksantikvarieämbetet.

#### **Handläggningen av kulturvärden, tillgång eller hinder?**

Därefter ställdes frågan om handläggningen av kulturvärden är en tillgång eller hinder.

Enligt 47 procent är handläggningen en tillgång och enligt 7 procent ett hinder. 56 procent i målgruppen ”granskare” menar att den är en tillgång och 33 procent i målgruppen ”beställare” att den är ett hinder. Drygt 30 procent svarade varken eller.

#### *Tillgång*

Handläggningen var en tillgång främst därför att:

- den ger kunskap
- det är viktigt att bevara kulturvärdena
- den ger ett bättre kunskapsunderlag.

## **”Sammanlagt 88 procent av de intervjuade är positiva. Endast 2 procent får negativa associationer, på grund av att de försvårar arbetet och att det är en stel och kostsam process.”**

#### *Hinder*

Handläggningen sågs som ett hinder främst därför att den tagit tid och i viss mån för att den varit stelbent.

Det är svårt att bedöma huruvida handläggningen kring kulturvärdena är en tillgång eller ett hinder.

#### **Kännedom om Riksantikvarieämbetet och vad som kan bli bättre**

Sist tillfrågades respondenterna hur väl de anser sig känna till RAÄ och vad myndigheten kan göra för att bli en bättre resurs i MKB-arbetet.

Majoriteten, 63 procent, bland respondenterna har tämligen liten kännedom om RAÄ och endast 10 procent säger sig känna till myndigheten mycket väl. Målgruppen ”utförare” tycks ha högst kännedom och ”beställare” lägst.

Det man främst tycker att RAÄ kan göra för att förbättra MKB-arbetet är:

- ge information
- utbildning och kurser.

Sammanlagt 37 procent hade ingen uppfattning eller kunde inte komma på något förbättringsområde.

#### **Slutsats**

Syftet med denna förstudie var att sammanställa ett antal ”nollvärden” innan Riksantikvarieämbetet

startade sin utbildningsinsats. Utgångspunkten före undersökningen var att kulturvärden står för något krångligt och negativt. Resultaten i denna förstudie visar dock att majoriteten associerar dem med något positivt.

De spontana associationerna ger ingen enhetlig bild av vad som uppfattas som kulturvärden. Detta kan förklaras med att de flesta inte anser sig ha så goda kunskaper om behandlingen av kulturvärden i MKB-arbetet.

Många anser dessutom att kulturvärdena varit en tillgång snarare än ett hinder i MKB-arbetet. De som

var negativa ansåg handläggningen vara tidskrävande, stelbent och kostsam.

Generellt är de tillfrågade inte så insatta i vilka kulturmiljövårdens aktörer kan vara i MKB-arbetet och har således svårt att ha någon klar uppfattning om dem. Kännedomen om Riksantikvarieämbetet är också begränsad.

## Resultat av studien "MKB-rutiner på länsstyrelsen"

AV CARINA ÖBERG, TYRÉNS INFRAKONSULT AB

### RAÄ introduktion

Syftet med enkäten var att kartlägga hur kulturmiljöfrågorna hanteras på länsstyrelserna i MKB-ärenden enligt miljöbalken. Arbetet genomfördes i form av telefonintervjuer med kulturmiljöhandläggare på 19 länsstyrelser. Frågor utformades i samråd med RAÄ och ställdes enligt en i förväg utskickad lista. Vilka frågorna var framgångsrika i den följande texten.

### Redovisning av och kommentarer till resultat- och analysavsnittet

Samtliga intervjuade var positivt inställda till att besvara frågorna. Inför intervjun har några intervjuobjekt även diskuterat frågorna med kollegor, MKB-ansvarig på länsstyrelsen etc. De svar som erhållits vid intervjun varierar i omfattning och detaljeringsgrad. Vissa tillfrågade förmedlade en längre beskrivning av processer och organisation medan andra var mer kortfattade i sin redogörelse. Vid intervjun framkom främst intervjuobjektets egen erfarenhet av MKB-arbetet.

Vid sammanställningen har de inkomna svaren granskats och summerats. För att möjliggöra en sammanställning har i de flesta fall endast det direkta svaret på frågan angivits i sammanställningen. I några av svaren förekommer att intervjuobjektets kommentar och ytterligare synpunkt infogas. I sammanställningen anges endast antalet länsstyrelser som haft respektive uppfattning och inte vilken länsstyrelse som givit respektive svar.

Några frågor har inneburit att intervjuobjektet lämnat ett flertal förslag, exempelvis vid frågan om vad Riksantikvarieämbetet kan bidra med för att underlätta MKB-arbetet samt Riksantikvarieämbetets roll vid det utökade samrådet. Här har en rad olika svar givits, några länsstyrelser har likartade uppfattningar men många är även helt individuella och därför redovisas här samtliga synpunkter.

Efter genomförda intervjuer med 19 länsstyrelser kan konstateras att erfarenheter kring MKB-arbetet skiljer sig mellan länsstyrelserna. Länsstyrelserna i Stockholms, Skåne och Västra Götalands län har en betydligt mer omfattande exploateringsgrad än län som Gotland, Halland och Örebro, vilket avspeglar sig i erfarenheter kring hantering av dessa frågor. Några länsstyrelser har särskilda MKB-grupper där kulturmiljövärden är representerade, medan andra länsstyrelser träffas vid samrådsmöten inför olika projekt.

Någon av frågorna uppfattades vara alltför komplicerad för att besvara. Under rubriken Tidigt samråd är det framförallt frågeställningen om KMV inte deltar, vem ansvarar då för att informera om projektet, som vållat mest huvudbry. Här har många undrat vilket informationstillfälle som avsetts.

Frågorna under rubriken Utökat samråd vid betydande miljöpåverkan har vållat huvudbry för många länsstyrelser och då särskilt frågan om hur beslut om betydande miljöpåverkan vad gäller kulturmiljön motiveras. Här har tio länsstyrelser svarat att det inte förekommit några sådana beslut.

### Redovisning av och kommentarer till frågorna om MKB-processen allmänt

*Har länsstyrelsen tagit fram någon vägledning för MKB-arbetet?*

Tretton länsstyrelser har inte tagit fram någon vägledning för MKB-arbetet. Fyra har en vägledning för MKB-arbetet och en länsstyrelse arbetar med att framställa en vägledning. En intervjuad person är osäker på om någon vägledning finns på länsstyrelsen.

*Är vägledningen användbar vad avser kulturmiljövärden?*

Tre länsstyrelser har meddelat att den vägledning som finns är användbar vad avser kulturmiljövärden.

*Deltar länsstyrelsen aktivt i MKB-processen? Hur? När?*

Samtliga länsstyrelser har svarat att de deltar aktivt i MKB-processen. Plan- eller miljöfunktionen fungerar ofta som "ägare" av ärendet och de fördelar ut det till övriga enheter inom länsstyrelsen. Några länsstyrelser träffas i "samrådsgrupper", medan andra länsstyrelser har särskilda "tvärssektoriella grupper" eller "MKB-grupper" med representanter från berörda enheter. Två länsstyrelser har organiserat särskilda "projektgrupper" som då gäller större projekt. Någon länsstyrelse meddelar att deras engagemang och medverkan är avhängigt projektets storlek. Länsstyrelserna anser att de har bra kontakt med Vägverket, sämre beställt är det med Banverket och små beställare.

*Deltar kulturmiljövärden aktivt i MKB-arbetet? Hur? När?*

Tolv har svarat att kulturmiljövärden deltar aktivt i MKB-arbetet. Två länsstyrelser har svarat att de deltar genom att lämna underlag till MKB, ytterligare två har meddelat att de tar del av förstudier och tittar på MKB:en och en länsstyrelse har meddelat att kulturmiljövärden deltar särskilt om projektet handlar om bygge av vägar och järnvägar.

*Vem för fram behovet av att ta fram kunskapsunderlag för kulturmiljön?*

Sjutton länsstyrelser har meddelat att det är kulturmiljövärden som för fram behovet av att ta fram kunskapsunderlag för kulturmiljön. Tre länsstyrelser har svarat att det även förekommer att andra, till exempel plan- och kommunikationsenheten, är behjälplig med detta.

*Vem för fram behovet av att anlita kulturhistorisk expert i MKB-arbetet?*

Tio länsstyrelser har meddelat att det är kulturmiljövärden som för fram behovet av att anlita kultur-

historisk expert för MKB-arbetet. Det förekommer även att detta behov framförs av planenheter som då är väl införstådda med kulturmiljövårdens kompetenskrav. Fem länsstyrelser hänvisar verksamhetsutövare eller konsult till lämpliga experter, oftast är det då länsmuseet som föreslås. En länsstyrelse meddelar att de inte brukar påtala behovet av kulturhistorisk expert. En länsstyrelse arbetar för ett ”tajtare” samarbete mellan konsulter och antikvarier på läns museer.

*Finns det behov av att utbilda kulturhistoriska experter för MKB-arbete?*

Femton länsstyrelser har svarat att konsulter behöver utbildning. Två har svarat att om konsulterna utbildas så får de även insikt i att de behöver kontakta ”riktiga experter”, samt

## **”Istället för checklistor ska man sträva efter en gemensam syn på MKB:er mellan länsstyrelse och Vägverket, ökad samordning och ökad kunskap.”**

ytterligare två har svarat att även läns museernas antikvarier behöver utbildning. En länsstyrelse har i ett projekt krav på medverkan av kulturhistoriker. En har svarat att konsulten framförallt bör ha bred kompetens.

*Hur och när behandlas arkeologifrågorna?*

Åtta länsstyrelser har svarat att de behandlar arkeologifrågorna i ett tidigt skede och ytterligare åtta har svarat att arkeologifrågorna behandlas vid det tidiga samrådet. Två länsstyrelser påpekar att arkeologifrågorna inte behandlas på annat sätt än övriga kulturmiljöfrågor. En länsstyrelse berättar att ett pressat tidsschema ofta innebär att etapp två av utredningar inte hinner utföras och därmed ofta saknas i MKB:en.

*Deltar kulturmiljövården/länsstyrelsen i arbetet med att formulera mål för projektet?*

Två länsstyrelser tyckte att detta var en svår fråga att besvara. Av de 19 intervjuade länsstyrelserna svarade 13 att mål för enskilda projekt inte formuleras. Två svarade att om de kommer in tidigt i MKB-processen så kan de delta med att skapa alternativa lösningar. Två länsstyrelser meddelar att de deltar i ”Mål och Mått-projektet” tillsammans med Vägverket, och slutligen en länsstyrelse meddelar att KMV deltar i att skapa alternativa lösningar i projekt.

*Deltar kulturmiljövården/länsstyrelsen i arbetet med att beskriva förändringar och konsekvenser?*

Elva av de intervjuade länsstyrelserna anser att detta är konsulternas uppgift samt att kulturmiljövårdens uppgift är att granska MKB:en. Övriga länsstyrelser deltar i varierande grad i författandet av beskrivningar och konsekvenser, från att formulera till att påtala förändringar och konsekvenser i samband med möten.

*Vad kan RAÄ bidra med för att underlätta MKB-arbetet?*

Många länsstyrelser har givit samma förslag på vad Riksantikvarieämbetet kan bidra med för att underlätta MKB-arbetet. Här följer förslag som mer än två länsstyrelser har givit:

- mer goda exempel (nio länsstyrelser)
- fler riktlinjer (åtta länsstyrelser)

- inga fler riktlinjer (två länsstyrelser)
- mer utbildning (fyra länsstyrelser)
- bättre kunskapsunderlag (två länsstyrelser)
- RAÄ bör arbeta med nationell översyn (två länsstyrelser)
- fungera som bollplank och samtalspartner (två länsstyrelser)
- mera kontinuitet i sin personal (två länsstyrelser).

Enstaka länsstyrelser föreslår därefter att RAÄ arbetar med följande åtgärder för att underlätta MKB-arbetet:

- skapa relationer mellan aktörer på central nivå
- skapa debatt och utbildning på nationell nivå
- vara pådrivande mot andra verk för att höja kvaliteten på kulturmiljöbeskrivningar och metodutveckling
- verka för att länsstyrelsen anställer mer personal
- utarbeta allmänna råd
- utforma checklistor till verksamhetsutövare
- belysa och tydliggöra arbetsgången för arkeologifrågor gentemot verksamhetsutövare
- utarbeta en handledning för MKB-arbetet.

### **Redovisning av och kommentarer till frågorna om granskning och godkännande**

*Hur går granskningen till? Vilka deltar från länsstyrelsen?*

Många av länsstyrelserna har beskrivit ärendegången som följande: Ärendet vidarebefordras från den enhet

som ”äger” ärendet, vanligtvis plan-, samhällsbyggnads-, miljöskydds-, naturvårdsenheten eller miljöskyddsfunktionen, till berörda enheter inom länsstyrelsen. Kulturmiljövården utgör en av dessa enheter som får ärendet för granskning. Berörda enheter granskar MKB:en och formulerar sitt yttrande. Fem länsstyrelser meddelar att berörda sakområden deltar i granskning och godkännande av MKB:en. Tre länsstyrelser har en tvärsektoriell MKB-grupp, två länsstyrelser har ett tvärsektoriellt informationsråd och två länsstyrelser har en MKB-ansvarig samordnare.

*Vem granskar kulturmiljöfrågorna?*

Kulturmiljövården granskar kulturmiljöfrågorna på länsstyrelsen. En länsstyrelse har svarat att de gör granskningen när det krävs.

*Behöver MKB:en ofta kompletteras med ytterligare uppgifter om kulturmiljön för att bli godkänd?*

Det förefaller vara mycket vanligt att MKB:en behöver kompletteras. En länsstyrelse har svarat att alla MKB:er måste kompletteras, sju har svarat att det behövs ofta kompletteringar, medan fyra har svarat att det händer att kompletteringar behövs. Om kulturmiljövården kommer in tidigt i MKB-processen alternativt att de ingår i en referensgrupp, underlättas även granskningen och behovet av kompletteringar.

## **”Istället för råd och riktlinjer föreslår några länsstyrelser att en checklista eller kulturmiljömanual skulle vara bra”**

*Skulle en checklista från RAÄ underlätta granskningen?*

Fem länsstyrelser anser att det är bra med checklistor och att de underlättar granskningsarbetet. Tre anser att de är bra för länsstyrelsen såväl som för konsulten och ytterligare tre anser att framförallt konsulten behöver checklistor. En länsstyrelse anser att checklistor är bra både för beställare och för länsstyrelsen själva. Fem länsstyrelser är tveksamma till checklistor respektive anser att checklistor inte behövs. Någon har påpekat att risken med att använda en checklista är att helheten försvinner. Istället för checklistor ska man sträva efter en gemensam syn på MKB:er mellan länsstyrelse och Vägverket, ökad samordning och ökad kunskap.

### **Redovisning av och kommentarer till frågorna om tidigt samråd**

*Vilka deltar från länsstyrelsen?*

Sexton länsstyrelser har meddelat att till det tidiga samrådet kallas berörda enheter. Två länsstyrelser har särskilda MKB-grupper och en länsstyrelse har en beredningsgrupp som består av representanter för alla enheter.

*Vem företräder kulturmiljöfrågorna? Vilka argument förs fram för att kulturmiljöfrågorna ska uppmärksammas?*

Arton länsstyrelser har svarat att kulturmiljöfrågorna företräds av kulturmiljövården. Enligt elva länsstyrelser behövs inga särskilda argument för att kulturmiljöfrågan ska uppmärksammas. Verksamhetsutövare är väl införstådda med fornlämningarnas betydelse. Fyra länsstyrelser anser att graden av argumentation varierar från projekt till projekt och i små projekt, med ovana verksamhetsutövare, behövs mer argument för att kulturmiljöfrågorna skall uppmärksammas.

*Om kulturmiljövården inte deltar, vem ansvarar för att informera om projektet?*

Fyra länsstyrelser meddelar att om inte kulturmiljövården deltar i det tidiga samrådet så är det plan- eller länsarkitekten som informerar om projektet. En länsstyrelse har svarat att det är handläggaren som informerar. Agrargruppen eller annan enhet på

länsstyrelsen kan även informera om kulturmiljövården inte kan närvara. Slutligen har två länsstyrelser meddelat att det är konsulten eller verksamhetsutövaren som ansvarar för att informera om projektet. Svaren avspeglar en viss förvirring i hur frågan har tolkats.

*Vem ansvarar för beskrivningen av områdets kulturmiljövården?*

Tio länsstyrelser meddelar att det är konsulten som beskriver områdets kulturmiljövården. Fyra länsstyrelser att det är verksamhetsutövaren som ansvarar. Två länsstyrelser ser det som att det är kulturmiljövården som ansvarar, hos en länsstyrelse är det läns museet som beskriver. Någon länsstyrelse anser att det är svårt att ställa krav på konsulterna på

grund av deras brist på kunskap om kulturmiljön. Ofta består beskrivningarna enbart av upprepningar från gamla texter och dessutom saknas en helhetssyn.

*Behövs centralt framtagna råd eller riktlinjer för vilket underlag som ska finnas tillgängligt på länsstyrelsen eller som kan erhållas från länsstyrelsen?*

Sex länsstyrelser anser att råd och riktlinjer behövs, en länsstyrelse anser att dessa skulle vara särskilt nyttiga för nyanställda på länsstyrelser samt att råd och riktlinjer behövs till dem som gör MKB:en. Någon länsstyrelse ser ett behov av råd och riktlinjer vad gäller projekt som är länsöverskridande.

Tio länsstyrelser anser att det inte behövs några centralt framtagna råd eller riktlinjer. Argumenten för denna uppfattning har varit att kulturmiljövården vet bäst själva vad som finns på länsstyrelser och kunskapsunderlag kan ju dessutom finnas på annat håll, som exempelvis museer, hembygdsgrupper, kommunen etc., samt att centralt framtagna råd och riktlinjer skulle bli alldeles för omfattande.

I stället för råd och riktlinjer föreslår några länsstyrelser att en checklista eller kulturmiljömanual

”äger” ärendet. Totalt sex länsstyrelser meddelar att kulturmiljövården lämnar besked till verksamhetsutövaren om vilka frågor som skall utredas.

**Redovisning av och kommentarer till frågorna om utökat samråd vid betydande miljöpåverkan**  
*Hur går samrådet till på länsstyrelsen?*

Fem länsstyrelser meddelar att utökat samråd vid betydande miljöpåverkan förekommer sällan eller aldrig. Åtta länsstyrelser berättar att samrådet går till ungefär på samma sätt som det tidiga samrådet, det vill säga att enheterna samlas och ärendet diskuteras. Två länsstyrelser har en MKB-grupp, en länsstyrelse har en särskild grupp för betydande miljöpåverkan. En länsstyrelse meddelar att det utökade samrådet sker i form av ett offentligt möte, samt en länsstyrelse har det utökade samrådet samtidigt som det tidiga samrådet.

*Vilka deltar från länsstyrelsen?*

Tolv länsstyrelser har svarat att i princip deltar alla berörda enheter vid det utökade samrådet. Fem länsstyrelser är av den uppfattningen att det är så

## “Länsstyrelserna anser att de har bra kontakt med Vägverket, sämre beställt är det med Banverket och små beställare.”

skulle vara bra för konsulter såväl som för kulturmiljövården. Även goda exempel skulle vara bra samt att det gjordes en uppdatering av MKB-boken från mitten av 1990-talet.

Länsstyrelserna har dessutom följande förslag på vad RAÄ skall göra istället för råd och riktlinjer:

- förbättra kunskapsunderlaget, till exempel göra fördjupade riksintressebeskrivningar
- skapa relationer mellan aktörer
- bidra med utbildningsinsatser
- verka för ett utvecklat samarbete mellan centrala verk så att resurser fördelas mellan olika enheter på länsstyrelserna.

*Vem lämnar besked till verksamhetsutövare om vilka frågor som ska utredas?*

Länsstyrelserna har svarat att besked till verksamhetsutövaren vanligtvis lämnas i ett gemensamt yttrande. Sex länsstyrelser beskriver närmare att yttrandet sammanställts av plan-/länsarkitekt, kommunikationsenhet eller den som

sällsynt att utökat samråd förekommer och har därför svårt att beskriva vilka som deltar. Tre länsstyrelser har väl inarbetade rutiner med särskilt namngivna grupper med representanter från de olika sektorerna: Grupp för betydande miljöpåverkan, MKB-grupp respektive Tvärsektorieell grupp.

*Vem företräder kulturmiljöfrågorna?*

Sjutton länsstyrelser har svarat att kulturmiljövården företräder kulturmiljöfrågorna. En länsstyrelse har meddelat att de ibland deltar och en att de inte riktigt vet hur det går till.

*Vem ansvarar för begäran om kompletterande uppgifter?*

Elva länsstyrelser har meddelat att den som handlägger ärendet också ansvarar för begäran om kompletterande uppgifter. Av dessa elva har sju inte närmare angivit vilken enhet det är som är handläggare medan fyra säger att det är planheten, kommunikationsdirektören respektive miljöskyddsfunktionen. Fem länsstyrelser har svarat att kulturmiljövården ansvarar själva för begäran

om kompletterande uppgifter, och fyra att de, även om ansvaret för den formella begäran om kompletterande uppgifter ligger hos handläggaren, vid behov tar direktkontakt med verksamhetsutövaren. Två länsstyrelser känner inte till vem som ansvarar för detta.

*Hur motiveras beslut om betydande miljöpåverkan vad gäller kulturmiljön om det inte klart framgår av Naturvårdsverkets föreskrifter?*

Tio länsstyrelser meddelar att det inte förekommit några sådana ärenden och en länsstyrelse att det är väldigt ovanligt med sådana ärenden. Två har svarat att i ett beslut kan motiveringen för betydande miljöpåverkan vara att projektet skär av ett samband, berör historiskt, kulturellt eller arkeologiskt betydelsefulla markområden. Övriga länsstyrelser ger följande beskrivning hur beslut om betydande miljöpåverkan motiveras:

- Beslut grundas på miljöbalkens bilagor samt på länsstyrelsens allmänna praxis.
- Om projektet inte berör riksintresseområde (RI) så är det istället kulturminneslagen (KML) vilket innebär inga problem att motivera beslut om betydande miljöpåverkan.
- Ofta är det inte enbart kultur- utan även naturvärden som påverkas och länsstyrelsen försöker hitta goda argument.
- Om det är betydande miljöpåverkan så anser länsstyrelsen att det även finns skäl att begära en fördjupad beskrivning.
- Motiveringen varierar från fall till fall beroende på projektets art och vilken kulturmiljö som berörs.
- Motiveringen görs så gott det går.

*Hur sker urvalet av centrala myndigheter som anses berörda?*

Fem länsstyrelser har ingen kännedom om hur urvalet går till. Sex länsstyrelser meddelar att det är verksamhetsutövare som sköter urvalet av vilka centrala myndigheter som skall kontaktas. Tre länsstyrelser har gjort en sammanställning över centrala verk som distribuerats till verksamhetsutövaren. Tre har svarat att urvalet av centrala myndigheter styrs av vilka frågor som ingår i projektet. Övriga länsstyrelser har svarat att planarkitekten, annan handläggare, det vill säga den som ”äger” ärendet, sköter detta, att urvalet sker enligt föreskrifterna eller att varje enhet ser till att ”sin” myndighet blir kontaktad.

*Vilken roll anser länsstyrelsen att RAÄ ska/kan ha i detta skede?*

På denna fråga har de flesta länsstyrelser givit många svar. RAÄ bör:

- stödja kulturmiljöenhetens uppfattning (sex länsstyrelser)

- vara riksläkare och se till att länsstyrelsernas kompetens höjs vad gäller MKB (fem länsstyrelser)
- vara rådgivare i form av kontaktperson (tre–två länsstyrelser)
- utnyttja tillfället att yttra sig och inte hänvisa till ett eventuellt överklagande (två länsstyrelser)
- exemplifiera olika fall för att möjliggöra jämförelser mellan länen (två länsstyrelser)
- medverka till att det görs en revidering av RI-områdenas beskrivning så att länsstyrelserna får fördjupad kunskap (två länsstyrelser).

Enstaka länsstyrelser har givit följande svar:

- att myndigheternas roller inte bör blandas ihop
- titta på ärendet när det rör RI-områden
- fortsätta på samma sätt som de arbetar idag
- skriva yttranden när det gäller prövning enligt 17 kap i miljöbalken
- kunna stödja även när det inte gäller prövning enligt 17 kap i miljöbalken
- finnas med om det blir diskussioner om olika lokaliseringar för till exempel en väg
- arbeta för bättre kommunikationer mellan länsstyrelsen och RAÄ
- vara tydlig.

## Resultat av studien "Kulturmiljöfrågan i MKB – processen och kompetensbehovet"

AV JOSEFIN KOFOED, KATRI LISITZIN OCH STINA LUNDSTRÖM, INSTITUTIONEN FÖR LANDSKAPSPLANERING, SLU ULTUNA.

### RAÄ introduktion

Syftet med studien var att identifiera de olika MKB-aktörernas kompetensbehov. Detta genomfördes i form av sju fallstudier av väg-, vindkrafts-, och planärenden. I dessa fokuserades de steg i processen där hanteringen ur någon synvinkel har upplevts som bristfällig eller av avgörande betydelse. Mot bakgrund av detta har därefter dragits slutsatser om de olika aktörernas kompetensbehov i processen och förslag givits till utbildningsinsatser och åtgärder (i punktform i anslutning till varje kompetensbehov).

## Redovisning av avsnittet "Kulturmiljöfrågan i MKB-processen" med kommentarer

### Framtagandet av underlagsmaterial

Fallstudierna visar tydligt på vikten av att man från länsstyrelsens sida har bra underlagsmaterial att tillhandahålla. Det finns alltså redan på generell nivå ett utvecklingsbehov som sätter ramen för möjligheterna att hantera kulturmiljöfrågorna i MKB-processen. Med bra underlagsmaterial avses material som beskriver värdena i kulturlandskapet i sin helhet, presenterar dem på ett sätt som är begripligt för den som använder underlagsmaterialet och beskriver vari värdena ligger.

### Strategiska överväganden

Bristen i beaktande av kulturmiljöfrågorna på den strategiska nivån framkom tydligt i fallstudierna. Länstransportplanen innebär exempelvis att exploateringsbehoven finns kartlagda på en mer övergripande nivå än kulturmiljöfrågorna i vägplaneringen. Det finns därför ingen möjlighet att arbeta med kulturmiljön som en grundläggande förutsättning för vilken exploatering som kan komma ifråga. Översiktsplanerna för vindkraften är ett försök att på den strategiska nivån ta hänsyn till, om än inte specifikt kulturmiljöfrågorna så åtminstone upplevelsespekten av landskapet. Planen har dock inte föregått etableringen av vindkraft i landskapet, utan har initierats utifrån en successiv framväxt av vindkraftverk och i takt med att trycket på etablering av vindkraft ökat. Det innebär att inte heller den innebär en möjlighet att på ett samlat sätt arbeta med kulturlandskapet som en förutsättning för vindkraften. Kommunen känner därför behov av ett starkare policydokument än översiktsplanen.

### Tidigt samråd

Det tidiga samrådet påtalas i fallstudierna som det tillfälle när förutsättningarna senast måste komma in i ett projekt. Det är sällan stora saker kommer in i projekt efter det tidiga samrådet. Det tidiga samrådet beskrivs i fallstudierna till stor del som ett samråd där aktörerna inte möts rent fysiskt (vindkraftsärendena undantagna). Det finns inget egenvärde i att mötas i okomplicerade fall, men det kan vara så att mötas senare i processen istället för tidigare kan vara en felsatsning. Grunden för det påståendet stöds av att man i samtliga intervjuer påtalat vikten av att kulturmiljöfrågorna, liksom andra hänsynsaspekter, kommer in tidigt i processen, som en förutsättning

för projektet. Påståendet nyanseras av påpekandet att det är svårt att tala om konsekvenser för kulturmiljön innan ett projekt riktigt tagit form. Det är lätt att man då missbedömer projektets konsekvenser. Det finns alltså en inneboende svårighet i att låta kulturmiljön vara en förutsättning för exploatering.

### Konsekvensbeskrivning och samlad bedömning

Konsekvenserna för kulturmiljön bedöms av de kulturmiljökunniga som intervjuats som bristfälligt beskrivna. Som tidigare nämnts är bakgrunden bland annat att de konsulter som beskriver konsekvenserna för kulturmiljön inte har sin kompetens inom kulturmiljöområdet och att länsstyrelsen heller inte ställer tillräckligt höga krav på att denna kompetens ska finnas. Resultatet blir en många gånger både innehållsmässigt bristande och framställningsmässigt otydlig beskrivning av konsekvenserna för kulturmiljön. Den bristande beskrivningen av kulturmiljöfrågorna i MKB:en gör det svårt att vikta konsekvenser i den samlade bedömningen.

### Överprövning

Överklagande är det instrument som kan användas för att i efterhand påtala att hanteringen av kulturmiljöfrågorna varit bristfällig och måste förbättras. I vindkraftsärendena beskrevs överprövningen som så vanlig att den i princip kan betraktas som ett steg i processen. I bygglovsärenden fungerar länsstyrelsen som överprövningsmyndighet vilket hämmar deras deltagande tidigare i bygglovsärendet. Detta gör att kommunen inte får det stöd den upplever sig behöva från länsstyrelsen för att avslå en bygglovsansökan.

## Redovisning av och kommentarer till avsnittet om "Kompetensbehov och utbildningsinsatser"

Det kompetensbehov som identifierats utifrån fallstudierna har indelats i tre kategorier:

- ökad kunskap om MKB
- ökad kunskap om kulturmiljöfrågorna
- förbättrad samverkansförmåga och erfarenhetsförmedling.

Synergieffekten av flera sektorer i gemensam utbildning har visat sig vara stor. Flera intressen stärker varandra, vilket är viktigt att ha i åtanke vid utformning av konkreta utbildningsinsatser.

### MKB-kompetens

Det uppmärksammas i intervjuerna ett behov av att alla aktörer har en uppfattning om vad som är god MKB-praxis. Utbildning i MKB bör tydliggöra skillnaden mellan MKB som dokument och som process och lägga vikt vid MKB som process. I många projekt idag saknas ett fokus på MKB som process, vilket också framkommer i intervjuerna. Ett sätt att höja kvaliteten och ambitionsnivån för själva processen skulle kunna vara att införa krav på dokumentation av denna. Sådana krav saknas i Sverige idag, vilket kan vara en orsak till att MKB:en i hög grad ses som ett dokument.

Ett bristande steg i MKB-processen i är regel även uppföljningen av de konsekvenser som påtalats i MKB-arbetet. När förändringen som konsekvensbeskrivits realiserats borde en naturlig del av MKB-arbetet vara att följa upp konsekvenserna. Detta är dock inte det

## **“Resultatet blir en många gånger både innehållsmässigt bristande och framställningsmässigt otydlig beskrivning av konsekvenserna för kulturmiljön.”**

gångse. Undantag är exempelvis Vägverket och Sida som idag har uppföljningskrav på MKB.

Uppmuntran och struktur för uppföljning av MKB-processer, hos såväl länsstyrelsen som hos konsulterna. Behov av att erbjuda hjälp från extern person för att följa upp.

### *Länsstyrelse*

Inom länsstyrelsen finns behov av utbildning i hur de kan och bör använda sig av MKB-lagstiftningen, vilket som är deras influensområde och hur de kan förbättra sin beställarkompetens. I beställarkompetensen ingår dels att kulturmiljöenheten måste vara medveten om sina möjligheter i att ställa krav på innehåll och genomförande av MKB, dels att de måste få en säkerhet i sin roll, både genom ökad kunskap om vilka regler som gäller och genom att jämföra sitt arbete med hur andra länsstyrelser arbetar. Det finns således på kulturmiljöenheten ett behov av utbildning i god MKB-praxis, alltså hur MKB-processen fungerar och är tänkt att fungera och vad dokumentet ska innehålla samt ett behov av att kombinera detta med ett erfarenhetsutbyte mellan länsstyrelser. Man bör också förstå skillnaden mellan de grundläggande synsätten i plan- och bygglagen

(PBL) och miljöbalken (MB) mellan enheterna på länsstyrelsen.

*Seminarier och andra mötesformer som syftar till att bygga upp riktade nätverk, det vill säga nätverk kring specifika teman/ämnesområden.*

*Kontinuerlig fortbildning i förändringar och nya krav inom lagstiftningen samt information om erfarenheter och praxis.*

### *Konsult*

Bland konsulterna var behovet av att kunna skilja på MKB som dokument och process särskilt tydligt. De talade om MKB:en i det närmaste synonymt med dokumentet. Målet för MKB:en tycktes vara ett slutdokument som, i synnerhet i vindkraftsärendena, såg ungefär likadant ut i varje ärende. Konsulten måste också känna till roll- och

ansvarsfördelningen i MKB-processen, vilket ansvar han/hon själv har och vilket ansvar hans/hennes uppdragsgivare har.

*MKB-konsulten är i normalfallet företrädesvis civilingenjör VA (vatten/avlopp), annan tekniskt kunnig eller landskapsarkitekt. Grundläggande utbildning om MKB bör därför ingå i grundutbildningen till civilingenjör VA och andra relaterade yrkesutbildningar.*

*Påbyggnadskurser som fokuserar på MKB-processen bör erbjudas den yrkesverksamme. Konsulten måste också få kännedom om att denna utbildning finns. Formerna för dessa kurser bör vara korta, 1–2 dagars seminarier, för att vara rimliga för konsulten att kombinera med sin arbetssituation i övrigt.*

### *Kommunen*

Eftersom kommunen inte har någon formell roll (med undantag av att vara remissinstans) i MKB-ärenden enligt miljöbalken blir det vid identifiering av kommunens kompetensbehov mer väsentligt att fokusera på MKB enligt PBL. Eftersom kraven på MKB enligt PBL är mindre styrande än de enligt

miljöbalken, är det där svårare att påtala ett specifikt kunskapsbehov inom MKB. En viktig skillnad mellan hanteringarna enligt de två lagrummen som kan uppmärksammas är hur MKB-processen integreras i processen i övrigt. I plan-ärendet beskrevs det som tämligen oväsentligt att skilja mellan MKB-processen och planprocessen i

## **“I vindkraftsärendena beskrevs överprövningen som så vanlig att den i princip kan betraktas som ett steg i processen.”**

övrigt. Detta får tolkas som att MKB:en för planen i mindre utsträckning än MKB:en i väg- och vindkraftsärendena, blir ett bihang till processen i övrigt, utan en integrerad del av den. Att få en heltäckande bild av kommunens kompetensbehov i MKB-kunskap kräver därför en mer omfattande analys av den kommunala planprocessen i sin helhet, än vad som varit möjligt inom ramen för den här studien.

Vid identifiering av kommunens kunskapsbehov är det viktigt att göra en distinktion mellan kunskapsbehov hos kommuntjänstemän och kommunalpolitiker. Utifrån tidigare erfarenheter kan konstateras att politikerna ofta har en bristande insikt i vad MKB-processen innebär.

*Kommunalpolitiker bör erbjudas möjlighet att ta del av goda exempel och resultat av MKB-processen för att känna till dess krav och möjligheter och för att kunna ta ställning i kommunala beslut utifrån en bredare kunskapsbas.*

### **Kulturmiljökompetens**

En dålig överensstämmelse i uppfattningen om vad som är kulturmiljö kommer till tydligt uttryck i hanteringen av kulturmiljöfrågorna i MKB. Fallstudierna visar på att de konsulter som utarbetat MKB:erna för de fall som studerats arbetar utifrån en snävare avgränsning av begreppet kulturmiljö än kulturmiljösektorn.

### *Länsstyrelsen*

En utvecklad samsyn inom sektorn på kulturmiljöbegreppet ger länsstyrelsens kulturmiljöenhet stöd i hanteringen av kulturmiljöfrågorna i MKB-processen.

Det gör det lättare för dem att göra MKB-författaren medveten om att det finns frågor som kulturmiljöenheten ser som kulturmiljöfrågor, men som ligger utanför det MKB-författaren uppfattar som kulturmiljö, och att dessa bör vara en del av konsekvensbeskrivningen.

Behov finns också av att utveckla metoder för att

beskriva kulturmiljön och dess innebörd så att den blir begriplig för den som använder sig av det material som tillhandahålls från kulturmiljöenheten.

*Seminarier kring innebörden av begreppet kulturmiljö, vilken kompetens kulturmiljösektorn saknar i MKB-processen samt hur man kan hjälpa konsulterna att finna kulturmiljöexpertis.*

*Gemensamma seminarier inom sektorn och mellan länsstyrelserna i teori- och metodfrågor och i särskilda tematiska frågor.*

### *Konsulten*

Bristen på underlag vad gäller landskapets helhetsvärden är särskilt tydlig när konsulten inte har kulturmiljökompetens. Från konsultsidan uttrycks i intervjuerna detta vara en brist hos länsstyrelsen och de menar att kulturmiljösektorn måste vara tydlig ifråga om värdering och prioritering av kulturmiljöns betydelse i underlagsmaterialen. Eftersom en prioritering av vad som är värdefullt att tillvarata alltid måste relateras till den specifika förändringen, faller ansvaret snarare på den konsult som gör MKB:en än på länsstyrelsen.

Det upplevs på de länsstyrelser som intervjuats finnas en brist på konsulter som är kunniga i kulturmiljöfrågorna bland de konsulter som anlitas för MKB:er, eller åtminstone känner man inte till dessa på länsstyrelsen. Man upplever därför att man inte har konsulter att rekommendera för bedömning av konsekvenserna för kulturmiljön, vilket känns som ett hinder för att ställa högre krav på hanteringen av kulturmiljöfrågorna.

*Diskussion med och hjälp av länsstyrelsen i det tidiga samrådet för att avgöra vilken ytterligare kompetens som behöver anlitas i MKB-processen.*

*Kompetenshöjning inom konsultbranschen med hjälp av översiktlig fortbildning ger konsulterna dels en inblick i ämnesområdet, dels en medvetenhet om sin egen kompetensbild, det vill säga vilken kompetens man har men också vilken man saknar. Uppmuntran till kompetenshöjning inom konsult-*

## **”Man upplever därför att man inte har konsulter att rekommendera för bedömning av konsekvenserna för kulturmiljön”**

*branschen genom att påtala vikten av att anställa egen kulturmiljöexpertis.*

*Vägverket, regional nivå*

På Vägverket finns kulturmiljökompetens representerad enbart på central nivå. Liksom på många konsultföretag har landskapsarkitekten i regel den mest kulturmiljönära kompetensen på Vägverkets regionkontor. Behov finns därför av att någon på regional nivå har kunskap i åtminstone grunderna inom kulturmiljöområdet.

*Utbildningsinsatserna kan vara korta endagskurser kring kulturmiljöbegreppet, företrädesvis i samband med ett MKB-projekt.*

### **Kompetens i samverkan och processledning**

#### **Mellan de olika aktörerna**

I de fall som studerats har aktörerna inte diskuterat sina skilda utgångspunkter under MKB-arbetet, vilket gör att missförstånd som grundar sig i skilda definitioner av de begrepp man använder, skillnader i värderingsgrunder eller skillnader i syn på vad som är väsentligt att beakta, lätt kan uppkomma. En förutsättning för att förstå varandra och arbeta samspelt är att aktörerna möts på något sätt.

Det är viktigt att alla aktörer som påverkar MKB-processen får möjlighet att delta och mötas i exempelvis samrådsform. I intervjuerna påtalas exempelvis vikten av att länsstyrelsen och verksamhetsutövaren möts och för en dialog direkt, inte bara via konsulten.

För att samverka mellan aktörerna ska fungera är samrådsformen viktig. Tillskapandet av en bra samrådsituation är både en fråga om hur samrådet läggs upp och vilket förtroende de deltagande har för processen.

Det tidiga samrådet är det skede då förväntningar och mål med MKB-processen bör klargöras. Ett bra diskussionsklimat och målinriktad process är en förutsättning för att det tidiga samrådet ska få den

rollen. För att underlätta detta kan kompetens i processledning finnas med bland aktörerna vid samrådet eller tas in utifrån.

*Utbildning i metoderna i kommunikation och processledning, hur man bör gå till väga vid samråd för att tillskapa en bra samverkan mellan aktörerna, vikten av att hålla god ton, uppmuntra till att se samrådet som en tillgång för MKB-processen, samt påtala möjligheten att samråda i fält och vikten av att göra det då det är möjligt m.m.*

*Tillämpning av metod och teori inom kommunikation och processledning kan också ske t.ex. genom en MKB-coach, dvs det vill säga en expert på MKB-processen.*

#### **Mellan länsstyrelser**

Det framkom att ärendegången på de olika länsstyrelserna ser tämligen olika ut och att man har liten kännedom om varandras arbetssätt. Den dåliga överensstämmelsen mellan länsstyrelserna innebär en osäkerhet gentemot konsult och (exempelvis) Vägverket om vad som gäller. Risken blir då att MKB:erna efterhand anpassas till vilken länsstyrelse som ska pröva ärendet och inte till projektet som sådant.

*Seminarier kring länsstyrelsegemensamma problem och frågeställningar. Erfarenheter från nätverket MKB Västsverige har varit bra. Inom nätverket ordnas exempelvis temadagar för länsstyrelserna kring en aktuell MKB-fråga.*

#### **Inom länsstyrelsen**

Internt inom varje länsstyrelse finns ett behov av förståelse för de olika enheternas arbete, utgångspunkter och varandras lagrum. De olika enheterna arbetar enligt intervjupersonerna i vissa fall tämligen separerade från varandra och insynen i varandras arbete är inte alltid god. I MKB-processen förväntas länsstyrelsen agera som en samlad part utåt och det finns således behov av att utveckla en gemensam syn i flera ärenden.

*Länsstyrelsen behöver lära sig former för att samarbeta inom organisationen och dra nytta av varandras kunskap och enheter. Detta handlar troligen mest om att skapa tillfällen för möten.*

#### **Länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet**

I intervjuerna framkom att Riksantikvarieämbetet med sin nationella översyn skulle kunna fungera som bollplank för länsstyrelserna och hjälpa dessa att finna varandra kring liknande problem och frågeställningar. I vindkraftsärendena uttrycktes tydligt behovet av en policy från Riksantikvarieämbetet, som ett stöd i ärenden där kulturmiljöfrågorna är särskilt svåra att hävda.

*På länsstyrelserna generellt uttrycktes, som tidigare nämnts, också ett behov av att ha tillgång till en kontaktperson inom sektorn, att vända sig till i problematiska ärenden.*

## Resultat av studien "Kulturvärden i MKB för detaljplan"

AV ANNA KRUS

### RAÄ introduktion

Syftet med studien var dels att genom nio fallstudier av MKB enligt plan- och bygglagen (PBL) granska hur kulturmiljöaspekterna hanterades, dels få en inblick i vilken roll olika aktörer haft i handläggningen. Arbetet har innefattat intervjuer samt granskning av dokument. Arbetet har utförts av Anna Krus.

För övrigt bör sägas att MKB för detaljplan sannolikt kommer att förändras genom implementerandet av EG-direktivet "Miljöbedömningar av vissa planer och program" som kommer att omfatta bland annat detaljplaner.

### Redovisning av och kommentarer till avsnittet Slutsatser/diskussion

#### "Kvalificerat beslutsunderlag?"

En kritisk granskning av MKB-dokument visar att kvaliteten på konsekvensbeskrivningsdelen vanligtvis är acceptabel. Det finns dock få riktigt bra, det vill säga som har sådan hög kvalitet att de enligt författarens bedömning kan betecknas som "kvalificerat beslutsunderlag", men de flesta fyller ändå sin funktion. Detta beror troligen på att antikvarierna agerar "handledare" under arbetets gång – utan denna kvalificerade hjälp skulle standarden vara betydligt sämre än den är idag. På samma sätt så skulle standarden vara betydligt högre om det var antikvarierna som gjorde MKB:en, förutsatt att man utvecklade bra metoder för värdehanteringen.

#### Kvalitetsmål för MKB

Ett problem är att kulturmiljövården inte själv har varit med och satt standarden för hur ett kvalificerat beslutsunderlag när det gäller MKB för kulturmiljö skall utformas. Ett sätt att höja den generella kvaliteten på MKB för kulturmiljö är därför att kulturmiljövården arbetar fram kvalitetsmål, det vill säga definierar vad hög kvalitet i MKB-sammanhang bör innebära ur ett sektorsperspektiv.

#### Utveckling av metoder för värdehantering

En viktig del av det kvalitetshöjande arbetet är metodutveckling för värdehantering. Med värdehantering avses såväl kulturmiljöbeskrivningar, värdepreciseringar och värdegrunder. Kulturmiljövården måste bli mycket bättre på att precisera, konkretisera och illustrera de värden vi hanterar. Här finns ett stort behov av metodutvecklingsarbete, både när det gäller de generella planeringsunderlagen: kulturmiljövårdsprogram och riksintressen, och när det gäller de riktade underlagen – det vill säga underlag inför ett konkret exploateringsförslag.

Ett centralt problem är att värdegrunden inte preciseras. Man tydliggör inte vilken typ/vilka typer av värden som finns representerade i den aktuella miljön, såsom exempelvis dokumentvärden, miljömässiga värden och sociala värden. Avsaknaden av en värdegrundsprecisering resulterar i en otydlighet rörande vilka kriterier som plangenomförandet skall prövas mot. Exempelvis för dokumentvärden är avläsbarheten ett centralt kriterium, för miljömässiga värden är stadsmiljöfunktioner – det vill säga estetiska och rumsliga aspekter – viktiga, för de sociala värdena är livsmiljö-

funktioner centrala etc. Det är först när man tydliggjort sådana kriterier som en samlad bedömning av plangenomförandets konsekvenser kan göras. (Hur påverkas avläsbarheten? Försvinner viktiga estetiska och rumsliga funktioner i miljön? Hur påverkas viktiga sociala funktioner?)

Sektorn behöver därför utveckla kriterier för kulturmiljön i MKB-sammanhang. När det gäller hälsomiljö finns olika miljökvalitetsnormer att ta hänsyn till, men för kulturmiljön saknas sådana normer. I och med att kulturmiljövården arbetar med kvalitativa värden behöver vi ta fram kvalitativa kriterier som kan tillämpas i MKB-sammanhang.

Metodutveckling och erfarenhetsutbyte kan med fördel bedrivas på både statlig och kommunal nivå. För att skapa operativa metoder för värdeprecisering är det viktigt att arbetet kopplas till konkreta ärenden. Det kan röra sig om riksintressen, regionala intressen eller kommunala intressen. Det viktiga är att arbetet bedrivs i samarbete med de som skall använda underlagen – det vill säga planhandläggare, MKB-konsulter och MKB-granskare.

#### Krav på dokumenterad kulturmiljökompetens

Ett sätt för kulturmiljövården att stärka sin ställning i MKB-frågor är att man inför tecknandet av ramavtalen ställer krav på att konsulten skall ha dokumenterad kulturmiljökompetens – antingen inom den egna organisationen eller genom samarbete med underkonsulter. Idag saknar många konsulter sådan kompetens.

Bland kulturmiljövårdens företrädare i den kommunala planeringen, det vill säga antikvarier och kultursekreterare inom kommunal förvaltning/museum, finns olika uppfattningar rörande huruvida kompetensfrågan är ett problem eller inte. I de mindre kommunerna upplevs bristande kulturmiljökompetens som ett större problem än i storkommunen Göteborg. Detta beror troligtvis på skillnaderna i resurser för kulturmiljövård. Ju mindre kunskap konsulten har själv, desto mer tid kräver antikvariernas insats i MKB-arbetet. Det är inte ovanligt att konsulten skickar MKB-utkast till antikvarien för genomläsning och kommentarer – det vill säga att antikvarien indirekt fungerar som en "handledare" (min anm.). Om konsulten däremot har egen kulturhistorisk kompetens så "slipper" antikvarierna detta arbete. I kommuner som bara har en antikvarie på halvtid blir denna arbetsbörda större än i kommuner med en större antikvarieenhet.

Konsulten upplever inte sin eventuella avsaknad av kulturhistorisk kompetens som ett problem. Så länge det inte framförs krav på särskild kompetens och så länge ingen påpekar brister i innehållet (och så länge

antikvarierna tar på sig ”handledaruppgiften”, min anm.), så finns det ingen anledning att använda sig av underkonsulter eller anställa egen kompetens. Om kommunen däremot kräver särskild kulturmiljökompetens, vilket var en förutsättning i ett av de fall som studerats, så tvingas konsulten att plocka in en lämplig underkonsult. Kommunens krav är således avgörande för konsultens hantering.

#### Riktlinjer för granskning av MKB

Det finns också ett stort behov av att utveckla riktlinjer för vad man kan kräva av en MKB – det vill säga vad de bör innehålla, vilka krav på ytterligare fördjupningar och utredningar som faktiskt kan göras etc. Kulturmiljövårdarna behöver få stöd och utbildning i hur man kan utveckla granskar funk-

kulturförvaltning/museum skall utföra arbetet på den interna budgeten måste särskilda anslag avsättas i den övergripande budgeten. Om arbetet skall belasta plankostnaden måste detta tydliggöras för berörda planhandläggare. Oavsett hur man väljer att arbeta med dessa frågor är det viktigt att det tydliggörs i kommunbudgeten att även om det finns KMV-program så finns det behov att införa vissa planärenden göra fördjupade kulturmiljöutredningar och att detta är ett arbete som tar tid och därför kostar pengar.

#### Fler MKB-konsulter med kulturhistorisk kompetens

Många konsulter är intresserade av att, vid behov, ta in kulturmiljövårdare som underkonsulter. Problemet är att det finns få etablerade MKB-

## “Om konsulten däremot har egen kulturhistorisk kompetens så ‘slipper’ antikvarierna detta arbete.”

tionen i dessa sammanhang. Problemet med de befintliga checklistor som finns i de av kulturmiljövårderna framtagna handböckerna är dels att de inte är tillräckligt spridda, dels att de ingår i ganska omfattande publikationer som många inte har tid att sätta sig in i. Det som främst efterfrågas är dessutom riktlinjer/information om vilka krav på utredningar/fördjupningar som kulturmiljövårderna faktiskt kan kräva i dessa sammanhang.

För konsulten utgör de synpunkter som framförs av kulturmiljövårdens företrädare ett viktigt underlag i MKB-arbetet, oavsett om de framförs genom mer informell kontakt eller om de framkommer i formella remissyttranden. De synpunkter som framförs, i form av kritik och/eller krav på ytterligare utredningar, inarbetas i MKB-rapporten, antingen direkt i texten eller som ett åtgärdsförslag.

Att ta fram riktlinjer för remisshanteringen bör skötas centralt, men i samarbete med lokal och regional nivå.

#### Klargörande av kostnader för kulturhistoriska förstudier

Det är också viktigt att man inom kommunerna klargör vem som skall bekosta vad när det gäller behov av fördjupade underlag inför detaljplane- och MKB-arbete, det vill säga om detta arbete skall göras inom ramen för kulturförvaltningens/museets interna budget eller om det skall belasta plankostnaden. Om

konsulter med kulturmiljökompetens. Här finns en stor potential både för läns museer och för fristående konsulter.

Ett annat viktigt utbildningsbehov rör därför det praktiska MKB-arbetet.

För att göra en bra MKB, med tydliga konsekvensbeskrivningar och konstruktiva åtgärdsförslag, krävs, utöver metoder för värdeprecisering, dels kunskap om MKB-instrumentet som sådant, dess funktion, möjligheter och syfte, dels kunskap om detaljplanering och PBL, det vill säga om de möjligheter och begränsningar som ryms inom lagstiftningen, planeringsprocesserna och planverktygen. Här behöver universitet och högskolor resurser för att arbeta med planering och genomförande av MKB-kurser som riktar sig till kulturmiljövårdare.

MKB-kurser för kulturmiljövårdare kan med fördel integreras i den befintliga universitets- och högskolestrukturen. På så sätt får de studerande universitets-/högskolepoäng samtidigt som kursplaner och innehåll fastställs på en central nivå – vilket innebär en kvalitetssäkring av utbildningen. Kurser kan då också ges inom ramen för den befintliga fort- och vidareutbildningen. Idag saknas denna möjlighet.

## Referenser

Förstudie. Kulturmiljöfrågan i MKB – processen och kompetensbehovet, av Josefin Kofoed, Katri Lisitzin och Stina Lundström vid Institutionen för landskapsplanering Ultuna, SLU, 2002. Opublicerad rapport över uppdrag från Riksantikvarieämbetet.

Kulturvärden i MKB för detaljplan. Praxis – kvalitet – diskussion, av Anna Krus, 2002. Opublicerad rapport över uppdrag från Riksantikvarieämbetet.

Kulturmiljöet i miljökonsekvensvurderingar – en eksemplarsamling. TemaNord 1999:553. Nordiska Ministerrådet.

Redovisning av MKB-rutiner på länsstyrelsen, av Carina Öberg vid Tyréns Infrakonsult AB, 2002. Opublicerad rapport över uppdrag från Riksantikvarieämbetet.

Titellös undersökning av attityder kring kulturvärden i samband med MKB, av Rikard Lundberg, MarketWatch, 2001. Opublicerad rapport över uppdrag från Riksantikvarieämbetet.

Rapporten redovisar fyra studier inom projektet "MKB med kulturvärde" som syftat till att mer i detalj granska förhållandena hos länsstyrelser och verksamhetsutövare, när kulturmiljön ska införlivas och hanteras i en MKB-process. Avsikten har varit att inventera vilka problem och frågor olika aktörer har, men även vilka möjligheter man ser.

Projektet "MKB med kulturvärde" har drivits på Riksantikvarieämbetet under åren 2001–2003 och har genomförts i syfte att förbättra hanteringen av kulturvärden i miljökonsekvensbeskrivningar (MKB). Projektet har finansierats med FoU-medel och har rymt en bred satsning på kurser, underlagsutveckling och andra insatser som ska främja möjligheterna att ta tillvara kulturvärden som en resurs i olika typer av projektplanering med MKB.

**Riksantikvarieämbetet**

Box 5405  
114 84 Stockholm  
[www.raa.se](http://www.raa.se)  
[bocker@raa.se](mailto:bocker@raa.se)

ISSN: 1651-1298  
ISBN: 91-7209-335-8