

Omvärldsanalys för år 2003

Innehåll

UPPDRAG	4
BAKGRUND	4
DEMOGRAFISKA OCH REGIONALA TRENDER	4
REGIONER I NYA FORMER	5
EUROPEISKA SAMARBETET	6
ÅTGÄRDER OCH BIDRAGSMEDEL SOM PÅVERKAR KULTURMILJÖVÄRDEN	7
MARKNADSORIENTERINGEN AV OFFENTLIG VERKSAMHET OCH MYNDIGHETSUTÖVNING	7
INFLYTANDE OCH DELAKTIGHET GENOM EFFEKTIVARE INFORMATIONSBYTBETE	8
DAGENS UTBILDNING OCH FORSKNING – MORGONDAGENS ANTIKVARIER	9
BILAGA	
Det dynamiska kulturarvet – Omvärldsanalys för kulturmiljöområdet 2002	11

Uppdrag

Riksantikvarieämbetet (RAÄ) skall i särskild skrivelse till regeringen senast 1 april 2003 respektive 1 april 2004 redovisa en omvärldsanalys och därvid göra en sammanfattande bedömning av tillståndet och utvecklingen inom kulturmiljöområdet mot bakgrund av målen för verksamheten inom kulturmiljöområdet.

Bakgrund

De flesta förändringar som sker i samhället har på ett eller annat sätt betydelse för kulturarvs- och kulturmiljöområdet. På samma sätt har utvecklingen inom de flesta politikområden relevans för kulturmiljöområdet och vice versa. RAÄ:s omvärldsanalys ”Det dynamiska kulturarvet”, som rapporterades till regeringen år 2002, fokuserade dock på fyra generella samhällstendenser som bedöms vara av särskild betydelse för kulturmiljöområdet;

- Ett gränslösare samhälle,
- Demokratisering, delaktighet och tillgänglighet,
- Mot en långsiktigt hållbar utveckling samt
- Regioner i nya former.

En fokusering mot dessa områden möjliggör ett offensivt och strategiskt ställningstagande inför framtiden. Kulturarvssektorn har således unika möjligheter och ett särskilt ansvar för att ge perspektiv på de mångkulturella aspekterna inom det område som kallas *ett gränslösare samhälle*. Inom *demokratiseringsområdet* utgör kulturarvsområdet en i hög grad outnyttjad resurs både som en arena för dialog och som källa till kunskap om samhällets framväxt. I arbetet med *den långsiktigt hållbara utvecklingen* så har kulturmiljön i allt högre grad integrerats i miljöpolitiken och därmed fått en vidare roll än tidigare. När det gäller *den regionala utvecklingen* kan RAÄ konstatera att kulturarvet uppmärksammas i nya sammanhang och att kulturmiljövårdens organisation är baserad på en samhällsstruktur som nu kommer att förändras till följd av en ökad decentralisering. Tendenserna och analyserna i ”Det dynamiska kulturarvet” är fortfarande i allra högsta grad relevanta därför ska årets rapportering ses som ett komplement till fjolårets omvärldsanalys. ”Det dynamiska kulturarvet” finns som bilaga.

Demografiska och regionala trender

Under senare tid har det skrivits och debatterats en hel del om landets befolkningsutveckling och människors flyttmönster. Sverige har under de senaste åren haft en svag befolkningstillväxt som, i kombination med geografisk koncentration, lett till en befolkningsminskning i stora delar av landet. Storstadsexpansion har präglat den regionala utvecklingen i Sverige under lång tid.

Befolkningsstatistiken visar på delvis nya tendenser, dels ökar befolkningen något mer än tidigare, dels sker en förändring i nettomigrationen, vilket påverkar befolkningsomfördelningen. Den långsiktiga befolkningsutvecklingen kommer dock att präglas av låga födelsetal, stigande medellivslängd och av att många personer närmar sig pensionsåldern.

Dagens regionala befolkningstillväxt är starkt påverkad av ålderssamman-

sättningen. De regioner som tidigare haft en stor inflyttning har fått en yngre befolkning med positivt födelseöverskott som följd. Dessa tidigare expansiva regioner fortsätter att i högre grad dra till sig flyttare. En trend är att många lokala arbetsmarknadsregioner runt storstäderna har haft en positiv utveckling. Det kan finnas flera skäl till detta. En förklaring är att pendlingsomlanden runt storstäderna blir större. Detta har möjliggjorts genom förbättrade kommunikationer genom väg- och järnvägsutbyggnad som också har påverkat värdefulla kulturmiljöer.

En annan förklaring är att det, parallellt med den regionala koncentrationen till t.ex. universitetsorterna hela tiden pågått en lokal utspridning av befolkningen. En del mer småregioner tycks ha ökat sin attraktivitet och har ett flyttningsöverskott som delvis kompenserar födelseunderskotten. Det handlar bl.a. om regioner som blivit kända som attraktiva platser och som drar till sig många inflyttare. Dessa regioner är dock få och de allra flesta av landets arbetsmarknadsregioner har idag både ett flyttnings- och födelseunderskott. Kulturarvets betydelse som lokaliseringfaktor kommer sannolikt att öka och kulturmiljön kan få direkt eller indirekt betydelse för näringslivsutvecklingen och människors val av boendeort.

De demografiska och regionala trenderna får stora konsekvenser för möjligheterna att bruka kulturarvet i olika delar av landet; storstadsregionerna och glesbygden har helt olika möjligheter och svårigheter att arbeta med. Generellt sett kan man konstatera att förvaltningen av miljöns kulturmiljövården har bäst förutsättningar när förändringarna är måttliga och sker i en rimlig takt. En grundläggande förutsättning för tillvaratagandet av kulturarvet och kulturmiljöerna är möjligheterna för människor att bo och arbeta i en attraktiv livsmiljö. Om förändringarna blir stora och sker fort uppstår större problem oavsett om det är fråga om en snabb tillväxt eller en snabb avveckling. Kulturmiljövården i avfolkningsregioner är primärt hotade eftersom det inte finns tillräckligt många aktiva brukare och i tillväxtregioner för att efterfrågan på många, nya och storskaliga anläggningar och verksamheter utgör ett exploateringsstryck på kulturmiljön.

Regioner i nya former

Genom främst EU-medlemskapet har den regionala nivån hamnat i fokus för diskussioner om struktur och uppgiftsfördelning. Detta gäller inte bara i Sverige utan även i flera andra medlemsländer. Vikten av regionalt inflytande och regional variation uppmärksammas allt mer. På den regionala förvaltningsnivån händer det en hel för närvarande.

Regeringens proposition för regional tillväxt och livskraft (prop. 2001/02:4) syftar till att stärka regionerna och kommunerna i hela landet genom ökad sektorssamordning. Grunden skall utgöras av fyraåriga regionala tillväxtprogram som förutom stärkt företagsamhet, entreprenörskap och lokal utveckling också skall syfta till attraktiva livsmiljöer och god servicenivå.

Riksdagen beslöt med anledning av regeringens förslag i propositionen om regional samverkan och statlig länsförvaltning (prop. 2001/02:7) att det skall vara möjligt att i samtliga län bilda kommunala samverkansorgan. Samverkansorganen skall ansvara för utarbetande av program för länets utveckling, fastställa länsplan för regional transportinfrastruktur samt svara för utarbetandet av och genomförande av regionala tillväxtprogram. I Skåne och Västra Götaland kommer dock försöket med direktvalda självstyrelseorgan att fortsätta. Samtidigt förstärks och förtydligas länsstyrelsernas roll vad gäller tillsyns-, uppföljnings- och utvärderingsfrågor. Länsstyrelsernas styrelser utses fr.o.m. år

2003 av regeringen och kommer även fortsättningsvis att vara regionala samordnare för statliga intressen.

RAÄ kan konstatera en ny regional struktur och ändrade relationer mellan statlig, regional och kommunal nivå ställer krav på att även kulturmiljövårdens process- och samverkansformer förändras i takt med omvärldens förändringar. Det är även viktigt att bevaka den parlamentariska kommitté som ska identifiera, belysa och övergripande analysera de samhällsförändringar som inverkar på och skulle kunna föranleda förändringar av strukturen och uppgiftsfördelningen i relationen mellan staten, landstingen och kommunerna. Kommittén skall även identifiera, belysa och övergripande analysera de samhällsförändringar som inverkar på och skulle kunna föranleda förändringar av strukturen och uppgiftsfördelningen i relationen mellan regeringen och de statliga förvaltningsmyndigheterna.

Europeiska samarbetet

Sveriges medlemskap i EU har påverkat förutsättningarna för utvecklingen inom många områden. Kulturområdet är i första hand medlemsstaternas ansvar enligt EU-fördraget artikel 151 men kulturmiljöområdet påverkas både direkt och indirekt av EU:s lagstiftning, direktiv, stödformer samt genom olika samverkan- och samarbetsformer. Ansvaret för genomförandet av kulturfrågorna, enligt artikel 151, är fördelat på flera direktorat och avdelningar inom EU-kommissionen vilket gör det svårt att överblicka omfattningen. Det pågår för närvarande en översyn av frågan och Ministerrådet har gett EU-kommissionen i uppdrag att utarbeta en handlingsplan för kulturområdet som ska redovisas senast år 2004.

Den europeiska unionen befinner sig även på ett mer övergripande plan i ett skede av stora förändringar, bl.a. hur EU bör utvecklas institutionellt, utvidgningspolitiken och framtida sammanhållningspolitiken inför nästa strukturfondsperiod. Kommissionen ska även lämna förslag på handlingsplan för den nordliga dimensionen under 2003 vilket med största sannolikhet kommer att påverka kommande strukturfondernas programdokument.

RAÄ vill i denna rapport synliggöra några konkreta exempel på direktiv som kan ha negativa effekter på kulturmiljövården. Inom byggnadsvård och konservering finns det ämnen och arbetsmetoder som är ifrågasatta ur miljö- och hälsosynpunkt. Inom EU vill man bl.a. genom de s.k. Byggproduktdirektivet och Biociddirektivet förbjuda ämnen som till exempel ingår i tjära, blymönja och rödfärg. Dessa material har mångårig tradition och/eller en dokumenterat god bevarandefunktion. Kulturmiljövårdens önskan är att i kunna erhålla dispens från lagstiftningen för att kunna säkerställa vissa kulturhistoriska värden. Ett aktuellt exempel är tjära som har fått en tillfällig dispens fram till 2006.

Det kan bli en svår balansgång när miljö- och hälsorisker ställs mot kultur- och arkitekturhistoriskt korrekta val av material och arbetsmetoder. Att beakta är att dessa kvantiteter som används inom kulturmiljövården är försvinnande små i förhållande till utsläppen som helhet. I värden och underhållet av kulturhistoriska miljöer och objekt kan situationer uppstå där antikvariskt felaktiga beslut kan framtvingas. Inom konserveringen kan direktiv och förbud medföra att arbetsmetoder som har en bevarande funktion kan få stå tillbaka för metoder och material med en lägre bevarandeeffekt. Ovanstående pekar på behovet av att utveckla konsekvensbeskrivningar inte bara för naturmiljön, utan även för kulturmiljön. Besluten måste bygga på goda kunskaper, eftersom skilda legitima intressen kan stå mot varandra.

Det är av stor vikt att kulturmiljövården bevakar och påverkar utvecklingen så att material och metoder viktiga för kulturmiljövården även fortsättningsvis kan användas för att möjliggöra bevarandet av stora kulturhistoriska värden.

Åtgärder och bidragsmedel som påverkar kulturmiljövården

Att delar av kulturarvet måste försvinna av ekonomiska och miljömässiga skäl är naturligt och acceptabelt. Kulturarv har alltid förstörts och ersatts av nya. Vårt samhälle förfogar emellertid över ekonomiska och tekniska resurser som, till skillnad från i tidigare samhällen, gör omvandlingen så mycket snabbare och mer genomgripande. Problemet är som RAÄ ser det framför allt att det i en situation som denna vanligen inte sker något samråd med kulturhistoriska instanser eller en planering för en långsiktigt hållbar utveckling, och detta trots att medel inte kan sägas saknas.

Några exempel redovisas nedan;

Bostadsdelegationen, som nu upphört, hade under åren 1998–2000 ett anslag för stöd åt kommuner om 2 060 miljoner kr. Stödet var avsett för rekonstruktioner av bostadsbeståndet, t.ex. omställning av hyresbostäder till lokaler för olika ändamål. Om inte detta kunde ordnas kunde bidrag utgå för att riva hyreshus. Inga anslag har getts under 2001 och 2002, men frågan torde inte vara avslutad.

Naturvårdsverket uppskattar att det finns ca 38 000 förorenade områden i Sverige. Av dessa saknar cirka hälften någon som är ansvarig enligt Miljöbalken. Hittills har statens kostnader för efterbehandling av förorenade områden varit ca en miljard kronor. För att åtgärda de mest angelägna områdena kommer det uppskattningsvis att krävas ytterligare ca 25 miljarder kronor. Många av dessa områden har kulturhistoriska värden som t ex byggnader som är hotade vid sanering.

Andra exempel där kulturarvet påverkas negativt är Fiskeriverkets upphuggningsbidrag för fiskefartyg (102 miljoner kronor mellan åren 2000–2006) och restaurering av vattendrag (år 2003 ca 20 miljoner kronor). Den militära organisationen har påbörjat en nedmontering av de ca 2000 befästningsanläggningarna runt våra kuster, från slutet av 1800-talet till 1980-talet. Detta trots att Riksantikvarieämbetet tagit fram en bevarandeplan för ett urval anläggningar.

I samtliga dessa fall kan genom en omtänksam planering de kulturhistoriska värden uppmärksammas och medlen därmed också användas så att även dessa värdena beaktas.

Marknadsorienteringen av offentlig verksamhet och myndighetsutövning

Den idéologiska förändringen i samhället som medfört en marknadsorientering och privatisering av offentlig verksamhet, som sjukvård, äldreomsorg och

skola har på senare tid också berört kulturmiljövården. Särskilt gäller detta den uppdragsarkeologiska verksamheten men också byggnadsvården och föremålskonserveringen. En tydligare ansvarsfördelning och det upphandlingsliknande förfarandet som börjat att tillämpas inom uppdragsarkeologin är exempel på hur denna ideologiska påverkan fått visst genomslag.

Att överföra en marknadsekonomisk ideologi på offentlig verksamhet som skall resultera i kollektiva nyttigheter som bevarandet och brukandet av kulturarvet har dock redan visat sig bli problematiskt då bl.a. ett direkt beställare – utförareförhållande inte alltid föreligger. Inom uppdragsarkeologin är detta särskilt tydligt, där länsstyrelsen är beslutande om vilka undersökningar som skall genomföras, exploatören den som har att betala undersökningen medan resultaten ytterst skall komma allmänheten och samhället till godo. ”Konsumenterna” av de arkeologiska resultaten är således i slutändan inte de som betalar för att de tas fram. Konsekvenserna av att hantera kulturmiljövårdens olika delar efter marknadsekonomiska principer bör därför klarläggas och analyseras, särskilt med avseende på hur allmänhetens och samhällets intressen skall tillgodoses.

Inflytande och delaktighet genom effektivare informationsutbyte

Kulturmiljöområdet behöver ta hänsyn till och arbeta aktivt för att tillgängligheten till information och diskussionsfora även fortsättningsvis är en viktig del av demokratin. I hela samhället pågår en omställning till digital hantering och utväxling av information. Det gäller förstås även kulturmiljösektorn. Andra sektorer, som t.ex. transport, naturvård, skogsbruk eller samhällsplanering har redan i många år arbetat med digitala lägesbundna data, internt och sinsemellan. För att kulturmiljösektorn ska kunna nå ut med information är det därför en avgörande framgångsfaktor att kulturmiljön finns med i det digitala arbetssätt som finns i samhället. Det är ett samhällskrav som inte kan ignoreras, allra minst om andra aktörer ska kunna ta större del av kulturmiljövårdens information och kunskap.

Digital spridning är även en förutsättning för att medborgarna på ett effektivt sätt ska kunna ta del av den information som finns om deras miljö. Genom Internet kan tillgängligheten öka till kulturmiljöområdets information. Den nuvarande analoga distributionen har i praktiken otillräcklig kapacitet. Nya möjligheter öppnar sig också vad gäller att skapa delaktighet i pågående processer och öka genomsiktligheten i myndighetsutövningen. Det är i linje med regeringens IT-politiska proposition (prop.1999/2000:86) där man bl.a. framhåller IT:s möjligheter att förbättra demokrati och rättvisa genom att öka allas möjligheter till information om offentlig verksamhet och delaktighet i politiska beslutsprocesser samt IT:s möjligheter att bevara och utveckla kultur, kulturarv och språk i Sverige. Synsättet finns också i Århusdeklarationen som understryker vikten av att medborgarna kan ta del av statlig information om sin miljö som ett led i den demokratiska processen.

Övergången till digital hantering är dock på ett avgörande sätt beroende av hur staten kan och vill hantera utväxlingen av geografisk information inom den offentliga förvaltningen. Praktiskt taget all kulturmiljöinformation kan ges en geografisk anknytning, och denna utnyttjas ständigt både i planeringsprocesser och i kontakter med allmänheten. Datafångst och presentationer av fornlämningar, bebyggelse m.m. måste därför innefatta en kartredovisning i digital form.

Det kräver i sin tur att RAÄ:s egna data kompletteras med bakgrundkartor som köps från Lantmäteriet. Kostnaderna för denna information är proportionellt mycket stor. RAÄ är inte ensam i denna situation. Det bottnar enligt RAÄ:s syn i att anslagsfinansierade myndigheter (som RAÄ) förväntas samverka med användarfinansierade (som Lantmäteriverket) utan att man utrett konsekvenserna för staten i sin helhet. RAÄ har uppmärksammat regeringen på detta i budgetunderlag för åren 2004–2006.

Dagens utbildning och forskning – morgondagens antikvarier

Avslutningsvis kan RAÄ konstatera att kulturarvssektorns kunskap och kompetens kommer att få större betydelse om den i högre grad än idag görs angelägen i nya sammanhang och för fler människor. Det viktiga är vad denna kunskap består av, vem den är till för och hur den används.

Kulturarvssektorns arbetsuppgifter ställer idag ökade kompetenskrav utöver sakkunskapen inom de etablerade kärnämnen. Behovet av kunskap inom t.ex. administration och statsförvaltning, ledarskap, IT och kommunikation, samt specifikt för kulturmiljövården – samhällsplanering och teoribildning kring kulturarvsbegreppet har ökat. En sådan kombination, som skulle kunna utgöra en yrkesförberedande grund, saknas till stor del inom dagens utbildningsinriktningar vid universitet och högskolor. Detta beror delvis på att kulturmiljövårdande institutioner och utbildningsanordnare har skilda förutsättningar och referensramar.

RAÄ bedömer att insatser bör riktas mot att skapa bättre förutsättningar för att utveckla utbildning och forskning om kulturarvets roll och samspel i samhället, för att bättre kunna svara mot såväl dagens som framtidens behov. De insatser RAÄ har gjort i den här riktningen de senaste åren, genom forsknings- och utvecklingsanslaget, har väckt stort intresse – både hos utbildningsanordnare och hos studenter. En tydlig tendens till ökad medvetenhet och intresse från kulturarvssektorns sida i dessa frågor, syns även i det ökande antalet ansökningar inom programområdet *Kulturarvet i samhället* inom vårt forsknings- och utvecklingsprogram. Det finns därför anledning att vidareutveckla denna satsning, exempelvis genom att hitta former för högre utbildning där kulturarvssektor och universitet samverkar.

