



MKB I PRAKTIKEN

AKTÖRERS INSTÄLLNING TILL OCH AGERANDE KRING KULTURMILJÖ
I TRANSPORTINFRASTRUKTURENS MKB-ARBETE

SAMMANFATTNING

Det är ett glapp mellan utvecklingsfronten och praktiken när det gäller kulturmiljö i transportinfrastrukturens MKB-arbete. Den här rapporten lyfter fram sådant som kan vara orsaker till det omotiverat stora glappet.

AKTÖRERNA I MKB-ARBETET är verksamma på en gemensam arena där infrastrukturplanerande myndigheter beställer, konsulter utför, länsstyrelser granskar och andra parter yttrar sig på olika sätt och i olika skeden. De olika aktörerna på arenan är beroende av varandras agerande på så sätt att en parts åtgärder ger effekter även hos de andra parternas agerande. Åtgärden utgör en konsekvens av en annan parts agerande och/eller en förutsättning för någon annan av aktörerna. Om ny praxis ska implementeras på en sådan arena krävs två saker: Att samtliga aktörer agerar efter de nya rönen och att implementeringen sker samtidigt hos de olika aktörerna.

Den här studien visar att aktörerna har en samstämmig syn på vad kulturmiljö är och hur det i grova drag bör hanteras, i teorin. I praktiken ser det fortfarande helt annorlunda ut. Beställarna ställer inte krav på kulturmiljöns hantering som ligger i linje med utvecklingsrönen och länsstyrelserna efterfrågar inte heller detta. Det ger inte konsulten anledning att förändra sitt arbetssätt eller underlagen som de producerar. Därmed finns inte heller några behov att öka närvaron av kulturmiljökompetens i processen. Sammantaget innebär detta att kulturmiljöfrågorna aldrig kommer ur sin traditionella hantering. Ingen av aktörerna omsätter utveckling till praxis eftersom det helt enkelt råder rundgång i systemet.

En annan slutsats i rapporten rör förhållandet mellan arkeologifrågornas hantering och annan kulturmiljöhantering i planeringsprocessen. En tendens som framkommit under studien är att arkeologi och annat kulturarv i praktiken kan hanteras som om de konkurrerar ut varandra från ett på förhand givet kulturmiljöutrymme. Kulturmiljöfrågans beståndsdelar skulle i så fall vara kontraproduktiva för varandra. Är det möjligt att ett sådant synsätt existerar? Det bör kontrolleras om indikationen är rättvisande.

Ytterligare slutsatser i rapporten gäller aktörernas starka tilltro till länsstyrelserna som pådrivande kraft, både nu och inför framtiden, trots de förändringar länsstyrelserna står inför. Dessutom lyfter studien fram behovet av uppföljning av MKB och de oklarheter om aktörernas roller som råder på det området.

UPPDRAGET

RIKSANTIKVARIÉÄMBETET (RAÄ) HAR under ett antal år bedrivit utvecklingsarbete kring kulturmiljöhanteringen i MKB-processer. Det har rört metodutveckling, utbildning och andra insatser. Under år 2006 och 2007 hade myndigheten regeringens uppdrag att redovisa hur kulturmiljöaspekterna på ett ändamålsenligt sätt kan behandlas i miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar (MKB). I anslutning till regeringsuppdraget lät RAÄ utföra ett antal studier, bl.a. ”MKB i praktiken”. Studien genomfördes av Mia Björckebaum och Monica Mossberg, KMV forum AB.

Mot bakgrund av vad RAÄ tidigare utrett beslutades att

- den huvudsakliga frågeställningen för studien skulle vara ”Varför har inte intentionerna med kulturmiljö i MKB fått större genomslag i praktiken?”
- syftet med studien var att belysa konsekvenser av olika aktörers inställning och agerande när det gäller kulturmiljö och MKB.

Uppdraget omfattade MKB i väg- och järnvägsprojekt.

Studien slutredovisades i juli 2007 genom en arbetsrapport och ett slutmöte hos beställaren. Redovisningen utgjorde ett av RAÄ:s underlag till rapporten ”Kulturmiljön som resurs” som lämnades till regeringen i oktober 2007. I augusti 2009 justerades arbetsrapporten ”MKB i praktiken” till denna rapport för publicering.

METOD OCH AVGRÄNSNING

KMV FORUMS ANALYS bygger på intervjuer med totalt 17 personer från följande aktörsgrupper:

- regionala beställare (MKB-stöd hos Banverket och Vägverket),
- större konsulter (här menas företag som normalt handlas upp för hela MKB-arbetet där kulturmiljö är en del),
- länsstyrelser (kulturmiljöfunktionen),
- centrala stöd- och utvecklingsfunktioner för MKB vid Banverket och Vägverket,
- utbildare/utbildningsinstitution.

Intervjuerna omfattade två delar; en avstämningsdel och ett djupare samtal.

AVSTÄMNING AV REFERENSRAMEN

RAÄ har utvecklat ett strategiskt förhållningssätt för kulturmiljö i MKB. Förhållningssättet finns redovisat i sex punkter som sammantaget belyser myndighetens syn på vad kulturmiljöbegreppet omfattar, vad kulturmiljöunderlagen bör visa och vilken funktion de bör ha samt MKB-processens roll. Hur överens är de olika aktörerna inom MKB-arbetet om detta synsätt? Är samstämmigheten god?

För att undersöka det använde KMV forum de sex punkterna och tillhörande förtydliganden som en referensram. De intervjuade ombads ange om de anslöt sig till referensramen, som uttrycktes som påståenden, eller om de hade avvikande mening. Intervjuernas första del gav därmed en avstämning av hur RAÄ:s synsätt uppfattas av de olika aktörerna och resulterade samtidigt i uppgifter om hur aktörerna ser på frågan rent teoretiskt.

DE DJUPARE SAMTALEN

Det teoretiska synsättet från avstämningsdelen kunde sedan ställas i relation till den efterföljande huvudsakliga intervjudelen som fokuserade på aktörernas praktik. Hur agerar aktörerna/de intervjuade i MKB-arbetet och varför? Den här delen av intervjuerna bygger på en uppsättning frågor som KMV forum tog fram och anpassade till respektive aktörsgrupp. Frågorna spände över samtliga MKB-faser och inkluderade förberedelser inför MKB-arbete, t.ex. upphandlingar och upphandlingsutvärderingar, samt efterarbete såsom uppföljning. Intervjuerna utfördes i samtalsform, i motsats till fråga-svar-intervjuer där

ett frågeformulär följs enligt en på förhand given procedur. KMV forums uppgift under samtalsintervjuerna var att se till att frågorna besvarades under tiden som samtalet löpte fritt, att väva in de följdfrågor som uppstod under samtalets gång och indirekt uppmuntra den intervjuade att beskriva förlopp och orsaker och dra egna slutsatser.

BEGRÄNSNING

För den här sortens utredning är antalet intervjuer, 17 st, tämligen lågt. Ett större antal intervjuer hade varit önskvärt för att stärka analysen. Det var dock inte möjligt inom ramen för uppdraget. Dessutom är ämnesfältet förhållandevis litet och möjligheten att öka antalet intervjupersoner därmed begränsad. Analysen är gjord med stor försiktighet med hänsyn till det begränsade intervjuunderlaget.

ANALYS OCH SLUTSATSER

Ingen omsätter utveckling till praxis.

Intervjuernas båda delar, avstämningen och de djupare samtalen, har aggregerats och analyserats. Diskussion och resultat presenteras nedan utan inbördes rangordning.

1. INGEN OMSÄTTER UTVECKLINGSRÖN TILL PRAKTIK

Alla intervjuade aktörer håller med om referensramen om kulturmiljöns innehåll och vad kulturmiljöunderlagen bör omfatta men ingen arbetar så. Åtminstone inte i normalfallet.

Varför? Hur agerar de olika aktörerna?

- Beställaren ställer inga sådana krav.

Förfrågningsunderlag och annat upphandlingsmaterial anger sällan specifika krav för kulturmiljö eller hur kulturmiljö ska hanteras. I princip upphandlas att en MKB ska göras, den ska godkännas av länsstyrelsen och den ska följa handböckerna. Någon enstaka gång kan beställaren precisera att ett särskilt kulturmiljöområde är av vikt att belysa men det förekommer sällan och i så fall är det pga att området lyfts fram i tidigare utredningsskede och uppgiften ska helt enkelt fungera som en ”hjälp” till konsulten. Något mera vanligt är det att arkeologin preciseras, men då inte mer än som en passus om huruvida det exkluderas från upphandlingen.

Vägverket har börjat använda sig av ett nytt poängräkningssystem för bedömning av konsulternas offerter. Det lär vara en följd av bl.a. RRV:s granskningar. Det väsentliga i det här sammanhanget är att det nya förfarandet inte innebär ökade krav på specifika sakområden som t.ex. kulturmiljö. Poäng ges istället för arbetslivserfarenhet vad gäller MKB, utbildningsnivå vad gäller MKB etc.

- De stora konsulterna anser sig ha grundkompetensen för att klara kulturmiljön.

De stora konsulterna arbetar oftast med en MKB-ansvarig för MKB-delen av projektuppdraget och ett antal experter för MKB:ns olika delar (det sistnämnda om projektet är tillräckligt stort eller av annan orsak behöver flera experter). Landskapsfrågorna, däribland kulturmiljö, hanteras av arkitekter och i viss mån kulturgeografer. Samtliga representanter för de stora konsulterna anser att företaget besitter, eller gott och väl besitter, tillräcklig kunskap för att hantera kulturmiljöfrågan i ”normalfallet”. Hur gör de då när

de ska fånga kulturmiljöfrågan? Jo, de utgår från befintligt material. Det vill säga tidigare utredningar, länsstyrelsens och kommunernas material samt uppgifter från RAÅ. Särskild kulturmiljökompetens kallas endast in ”när det behövs”, vilket är när länsstyrelse eller beställare har påkallat det. Sådant påkallande kan också ske genom att konsulten har lyft frågan till länsstyrelse och/eller beställare. Det här gör att kulturmiljöfrågan aldrig ”kommer ur” den vanliga traditionella hanteringen, såvida inte projektet är exceptionellt ur kulturmiljöhänseende.

Arkeologiområdet känner de stora konsulterna sig otillräckliga på men det upphandlas å andra sidan oftast separat. Dock är det ju tänkt att arkeologiresultat ska vävas in i MKB:n, men sådana resultat kommer ofta för sent in i MKB-processen för att sammanvävning ska vara möjlig även om kompetens funnes.

Några av de större konsulterna diskuterar att anställa kulturmiljökompetens men de anser att personen måste ha bredare kompetens. Han/hon måste kunna arbeta med andra delar av verksamheten eftersom han/hon annars inte kommer kunna ”bära sina egna kostnader”. Så ”stor” (eg. begränsad) ser alltså konsulterna att kulturmiljöfrågan är.

- Länsstyrelsen efterfrågar i regel inte en vidare kulturmiljösyn.

De länsstyrelser vi pratat med har alla olika ”normal-nivå” för när de brukar komma in i projekt. Vi kan dock inte se något samband mellan *när* de kommer in i projekten och deras krav på att kulturmiljöunderlagen ska vara av den breda typen¹. Faktum är att ingen länsstyrelse (av de intervjuade) ställer krav på bredare kulturmiljöunderlag i normalfallet. Skälen till det är olika: tidsbrist lyfts fram av ett par av länsstyrelserna, ”för många projekt som svिसchar förbi”. Att ställa krav på bredare och bättre underlag spiller tillbaka på kulturmiljöenhetens folk. De skulle då behöva, och vilja, lägga avsevärt mycket mer tid i varje projekt för att pedagogiskt förklara, handleda osv. En annan länsstyrelse har valt att göra mycket underlag själva. Och en annan länsstyrelse kommer i princip alltid in först i granskningsskedet och då är det för sent eller åtminstone mycket krångligt att efterfråga annat underlag.

Det finns en viss dubbeltydighet: å ena sidan ska sägas att länsstyrelserna är väl medvetna om att de själva teoretiskt skulle kunna ta större initiativ än de gör. Å andra sidan är det inte självklart för de länsstyrelser vi pratat med huruvida en bredare typ av kulturmiljöunderlag alltid behövs. Det finns en tro att det blir för krångligt, onödigt komplicerat; ”syftet är ju att bygga väg”.

- Specialistkonsulterna anses ha svårt att ta sig in på marknaden.

¹ Med breda kulturmiljöunderlag menar vi det som RAÅ lyft fram och som återfinns bl.a. i referensramen, se bilaga 2.

*Ingen aktör
kan skapa
förändring på
egen hand.
Samordnade
insatser behövs.*

Enligt de stora konsulterna ställer beställarna sådana krav på erfarenhet att de mindre konsulterna har svårt att komma i fråga för hela projekt och MKB-uppdrag. Men med små konsulter menas här specialistkonsulter som kanske främst torde vara intresserade av, eller i nuläget lämpade för, kulturmiljöuppdrag inom projekt och MKB. Och för detta anlitas de endast när någon av aktörerna påkallat behovet och när beställaren, eller annan finansör, fattat beslut. Ett problem som beställarna lyfter fram är att specialistkonsulterna då arbetar så långt ut i periferin att de aldrig lär sig, eller ges en sportslig chans att lära sig, systemet eller "tekniktänket". Ett slags moment 22 även i detta, således.

- De centrala beställarna arbetar för att sprida information, kunskap, utvecklad metodik mm till sina interna och externa nätverk och införa nya rön i handböcker etc, men omsättandet till praktik uteblir likafullt.

Utveckling av metoder etc behövs men det är uppenbarligen inte tillräckligt för att få saker att hända i praktiken. Erfarenheten visar att metodutveckling inom områden som kulturmiljö och MKB sällan får sällskap av styrande beslut, vilket annars kan vara ett sätt att påskynda förändringar i praktiken. Det kan konstateras att det fortfarande finns ett glapp mellan det centrala stödet och praktikutövandet, trots den senaste tidens medvetenhet om detta och försök att åtgärda det.

Sammantaget får detta oss att undra: vem omsätter utvecklingsrön till praktik? Vi kan konstatera att ingen aktör är direkt och konsekvent pådrivande i de här frågorna. Men det ska inte tolkas som att det inte finns vilja och ambition. Det betyder inte heller att kontakter och samarbete fungerar dåligt. Tvärtom, inställningen kan vara god och samarbetsklimatet vara riktigt öppet och inbjudande. Flera av de vi pratat med framhåller själva att man gör för lite, att man borde kunna göra mer, men ingen "tvingas till det" eller anser sig ha möjlighet att göra det på grund av tidsbrist eller av kostnadsskäl. Vår slutsats är enkel: Ingen gör något så länge man inte måste.

2. ENIGHET KRING KULTURMILJÖVÅRDENS REFERENS RAM I TEORIN

När det gäller referensramen² håller alla intervjuade med om i princip allt som RAÄ lyfter fram där. Endast ett fåtal punkter finns där personer har annan åsikt eller åtminstone är tveksamma till RAÄ:s linje. Punkterna är:

- MKB-processen som arena för samverkan (nr 3 i referensramen). Att samverkan ska vara lösningsinriktad är en bra önskan... "vi är dock inte där än". Kulturmiljöområdet anses i normalfallet inte bättre än något annat sakområde på detta. Att samverkan ska verka för "gemensamma sektorsövergripande visioner" hör dock inte hemma inom

² RAÄ:s strategiska förhållningssätt för kulturmiljö i MKB, se bilaga 2.

*Det krävs beslut eller kostnads-
incitament för att
aktörerna ska
lägga resurser på
att förändra
sitt agerande.*

Enighet om kulturmiljöhanteringen råder, men bara i teorin.

MKB-processen, menar flera intervjuade. Det är att ställa för höga krav på MKB-processen och hör istället hemma på ett annat plan av samverkan mellan olika aktörer.

- När det gäller projektets möjligheter att bidra till utvecklingen av kulturmiljön (nr 4b i referensramen) är många tveksamma, oavsett vilken aktörskategori man representerar. ”Det låter bra, men hur ska det gå till? Svårt att se”.
- Att arbeta med projektmål (nr 2e i referensramen) är också tveksamt för flera, oavsett aktörskategori. Synpunkterna är t.ex. att projektmål bör/kan inte alltid användas, projektmål bör bara omfatta de tyngst vägande sakområdena i aktuellt projekt. Några lyfter här en diskussion om att MKB:n då snarare blir målanalys än konsekvensbeskrivning.
- Att kulturmiljö ingår i miljöbegreppet (nr 1d i referensramen) håller alla med om, men några ställer sig tveksamma till om det ingår i arbetet för hållbar utveckling. Anledning: risk att ”hållbar utveckling” förflackas om alltför många områden ska ”knös in” där. ”Hållbarheten ska mer handla om det livsnödvändiga.”

De avvikande punkterna är således få. Det samlade intrycket är att det finns en samstämmighet i merparten av referensramens innehåll, inte minst när det gäller vad kulturmiljöbegreppet omfattar och vad kulturmiljöunderlagen bör visa. Samstämmighet råder således i teorin. Praktiken har dock visat något annat, se punkt 1 i detta kapitel. Vi uppfattar att det finns en viss rädsla bland aktörerna att komplicera och snedvrider processen om kulturmiljöhanteringen ska förändras, snarare än att man känner sig övertygad om att förändringarna kan förenkla och bidra till bättre lösningar.

3. OTILLBÖRLIGT(?) STARK TILLTRO TILL LÄNSSTYRELSENA SOM PÅDRIVANDE KRAFT

Något förvånande är hur starkt aktörerna (främst regionala beställarstöden och konsulterna) förlitar sig på länsstyrelserna. Det finns också tendenser att än mer vilja förlita sig på länsstyrelserna. Att länsstyrelserna helt enkelt ska bli en viktigare och tyngre ”väktare” eller garant för att säkra kvaliteten i underlag och arbete.

- De stora konsulterna använder länsstyrelserna för att trycka fram ambitionsnivå. Det finns en god och nära kontakt mellan beställare och konsulter. Och visst tar konsulterna upp behov som att öka ambitionsnivån på kulturmiljö direkt med beställaren, i de fall konsulten tycker sig se sådana behov. Men de använder gärna länsstyrelsen för att ”trycka på” i dessa frågor. Mandatet att styra kulturmiljöfrågan uppfattas alltså som länsstyrelsens mandat. Eller så speglar detta bara kompetenssituationen. Länsstyrelsen har kulturmiljökompetensen, inte de regionala beställarstöden. I normalfallet ser dock inte konsulten behov av att höja ambitionsnivån, men även då förlitar man sig

starkt på länsstyrelsen eftersom det i första hand är dit man ringer för att få koll på de befintliga underlagen som konsulten sedan utgår från i sitt MKB-arbete.

- De regionala MKB-stöden söker tydligare kravställande från länsstyrelserna än vad de får idag. Det gäller krav på bred kulturmiljösyn, krav på kompetens osv.

Dessa båda punkter är intressant att jämföra med slutsats 1 i detta kapitel och vad som där framgår om länsstyrelsernas sätt att arbeta.

Samtidigt som både MKB-stöd och konsulter vill förlita sig mer på länsstyrelsen kan de vara missnöjda med länsstyrelsernas agerande idag. Framförallt anses att länsstyrelsen fokuserar på arkeologi, och även på objekt. Därtill att länsstyrelser i yttranden och granskningar kan efterfråga för fin detaljeringsgrad och att de släpper igenom undermåliga MKB-er. Undermåligheten gäller framförallt påverkan-konsekvens-effekt. Aktörerna anger också att länsstyrelsens politiska hållning påverkar aktiviteten inom de olika sakområdena. Länsstyrelsernas så kallade ”dubbla roll” är det dock ingen som tar upp.

Länsstyrelserna å sin sida, anser att de sällan har problem att få gehör från konsulter och beställare i granskningskedet när det gäller att korrigera eller komplettera MKB:n. Något som bekräftas av konsulterna som, enkelt uttryckt, säger att när länsstyrelsen i sina granskningar säger till dem att göra på ett visst sätt så gör de det, under förutsättning att det ryms inom budget. Det, i kombination med andra svar vi fått i intervjuerna, får oss att undra om inte de korrigeringar och kompletteringar som länsstyrelserna begär oftast är tämligen okomplicerade till sin karaktär. Och framförallt: här handlar det om granskningskedet. Hur stor inverkan på processen anses dessa kompletteringar och korrigeringar kunna få?

4. INDIKATION ATT FORNLÄMNINGAR OCH ANNAT KULTURARV KONKURRERAS UT MOT VARANDRA I PROJEKTEN

Nära nog alla tar upp arkeologiproblematiken och dess särställning. Här framträder två betydelsefulla perspektiv:

- Arkeologisystemet kan anses kontraproduktivt för övriga kulturmiljöfrågor. Visst tar aktörerna upp ”den gamla välkända” problematiken kring arkeologi och väg/banprojekt (att processerna tidsmässigt haltar, det speciella upphandlingsförfarandet, kostnadsaspekterna osv) men det vi ser som en nyhet ligger istället i det samlade intryck som de intervjuade förmedlar: Eftersom arkeologiverksamheten kräver ”detta och detta” så är det ”för mycket begärt” att också andra frågor inom samma sakämne (kulturmiljö) ska få större utrymme. Det vill säga arkeologifrågorna, dess särställning

Viljan att förlita sig på länsstyrelserna som förändringskraft är fortsatt stor.

Konkurrerar fornlämningar och annat kulturarv med varandra i MKB-processen?

*Behoven
av uppföljning
är stora men
rollerna oklara.*

som av lagmässiga skäl inte kan kringgås samt dess kostnader, tycks helt enkelt vara kontraproduktivt för övriga kulturmiljöfrågor. Det här är ett synsätt som, om det är utbrett, leder till att kulturmiljöfrågan utsätts för konkurrens inom sitt eget fält! Trots att det, högst förenklat, bara rör sig om olika tidsperspektiv inom det kulturella arvet – varaktigt övergivet eller inte. Är det möjligt att kulturmiljöfrågans beståndsdelar tillåts konkurrera ut varandra från ett på förhand givet kulturmiljöutrymme? Vi får intrycket att ett sådant synsätt kan existera. Det bör kontrolleras om det är en rättvisande indikation.

- Ingen jobbar normalt integrerat med förhistoria och nutida kulturmiljölandskap. I normalfallen är det förhistoriska landskapet och det mer sentida kulturlandskapet fortfarande helt skilda från varandra i underlagen och i processen, och även i beställningarna. Detta kan ha viss betydelse för punkten ovan.

5. MKB-ARBETET ÄR ETABLERAT MEN UPPFÖLJNINGEN ÄNNU OKLAR

Det råder större enighet inom projekten om MKB:s roll nu än för några år sedan. Flera av de intervjuade menar att det märks en förändring särskilt när det gäller projektledares syn på MKB. Orsaken är en större vana, menar många.

När de intervjuade ombads beskriva MKB:s roll svajar många inledningsvis men med något enstaka undantag landar alla i att MKB:n ska vara aktivt ingripande i projektet. En av MKB-stödpersonerna arbetar mer systematiskt för att inledningsvis i projekten åstadkomma en gemensam syn på MKB:s roll.³

När det gäller uppföljning av MKB framkommer att alla har tänkt på behoven. Det har också gjorts konkreta insatser, även om de är få.

En sorts uppföljning handlar om att säkra bygg- och underhållsfaserna, dvs att det som godkänns i MKB verkligen genomförs. Här råder det en enighet om att ansvaret är oklart: vem bär frågan i mål? När de intervjuade får fundera en liten stund, utöver den spontana kommentaren, säger man att ”visst, beställaren är ansvarig, men vad är länsstyrelsens roll? Och vad är MKB-stödets?” Konsulterna känner sig ”utanför”, de släpper alltid frågan innan dessa skeden men har intresse av att följa den, om inte annat så för lärandets skull. Utöver ansvarsfrågan påtalar några av de intervjuade att det inte finns, eller åtminstone inte påförs, några påföljder om MKB:n inte följs.

³ I våra samtal lyfter flera personer fram behoven av att utveckla (MKB-)arbetet i andra typer av projekt (markberedning skog, energiprojekt osv) och i mindre välgångsprojekt.

En annan sorts uppföljning handlar om lärdomar, att få med sig gjorda erfarenheter till nya kommande projekt. Banverkets uppföljning av ett antal gjorda MKB:er visade bl.a. hur svårt det var att följa upp MKB när projekten sträcker sig över så många års tid. MKB-material, MKB-syn, sakområdessyn mm ändras så mycket över tid. En länsstyrelse-representant berättar om den länsstyrelsens årliga fält-resor till genomförda projekt. Konsulterna har försök med bl.a. intern kunskapsförmedling etc. På Europeanivå är uppföljningsfrågan ”på gång”.

6. PROJEKTETS KULTURMILJÖKOSTNADER ÄR OFTAST DETSAMMA SOM PROJEKTETS ARKEOLOGIKOSTNADER

När det gäller frågan om kulturmiljö i projektens budget, ungefär ”vad avgör om kulturmiljö ska få kosta pengar”, är svaret alltid arkeologi. Arkeologifrågorna får kosta. Annars handlar det bara om fördjupade underlag. När det gäller slutligt bygge är det svårt att avgöra om kulturmiljö är orsaken till den slutliga lösningen, och därmed kostnaden. I små (väg)projekt framhåller några att det är så mycket enklare. De menar att det då oftast handlar om att få till ett lite annorlunda tillvägagångssätt, snarare än att åtgärden ska kosta mycket pengar.

Vems ansvar är det att förändra praktiken? Att studera regelverken samt de mandat som aktörerna ges där och ställa det mot agerandet i praktiken är ett sätt att komma vidare. Bör åtgärder sättas in när det gäller mandaten? Är det ett lämpligt sätt att få till stånd förändring av praxis?

SYNTES OCH FÖRSLAG

UTVECKLING AV KULTURMILJÖ i MKB-arbete pågår kontinuerligt. Glappet mellan utvecklingsfronten och praktiken är dock stort. Den kunskap som har utvecklats och de metoder som tagits fram används endast i begränsad utsträckning. Det rör sig om ett fåtal oftast stora projekt där effekterna i landskapet på förhand bedöms kunna bli omfattande. Erfarenheterna från dessa arbeten överförs inte per automatik till det stora flertalet projekt, projekt av mer ”normal karaktär”, utan kulturmiljö fortsätter att hanteras på likartat sätt som tidigare trots den senaste tidens utvecklingsrön och lyckad användning av nya metoder i praktikfall. Den här studien visar på sådant som kan vara orsak till det omotiverat stora glappet.

Aktörerna i MKB-arbetet är verksamma på samma arena. Enkelt uttryckt: Infrastrukturplanerande myndigheter beställer, konsulter utför, länsstyrelser granskar, andra parter yttrar sig på olika sätt och i olika skeden. De olika aktörerna på arenan är beroende av varandras agerande så tillvida att en parts åtgärder ger effekter även hos de andra parternas agerande. Åtgärden utgör en konsekvens av någon annan parts agerande och/eller en förutsättning för en annan av aktörerna. Om ny praxis ska implementeras på en sådan arena krävs att samtliga aktörer agerar efter de nya rönen. Dessutom förutsätter det att implementeringen sker samtidigt hos de olika aktörerna. Den här studien visar att aktörerna har en samstämmig syn på vad kulturmiljö är och hur det i grova drag bör hanteras, i teorin. I praktiken ser det i normalfallen fortfarande helt annorlunda ut. Beställarna ställer inte krav på kulturmiljöns hantering eller underlagens inriktning som ligger i linje med utvecklingen. Länsstyrelserna efterfrågar inte heller detta. Det ger inte konsulten anledning att förändra rutiner och arbetssätt eller de underlag som de producerar. Därmed finns inte heller anledning att öka närvaron av kulturmiljökompetens i processen. Sammantaget innebär detta att ingen av aktörerna omsätter utveckling till praxis.

En syntes är att problematiken ligger i aktörers mandat, antingen otydliga mandat eller icke utnyttjade mandat. Är mandaten att t.ex. ställa krav otydliga eller i praktiken obefintliga? Eller nyttjas inte de mandat som de olika aktörerna givits? En jämförande studie

mellan regelverken inklusive aktörernas roller och mandat samt praxis vore av värde för att identifiera lämpliga åtgärder som kan förändra praktiken och komma till rätta med den rundgång som nu råder i systemet.

Det finns en tilltro från beställarnas och konsulternas sida att länsstyrelserna bör ta en större kravställande roll. Det innebär att länsstyrelserna skulle vara den aktör som sätter tryck på övriga parter att implementera nya arbetssätt. Huruvida det är den effektivaste lösningen eller ens ett rimligt alternativ med tanke på länsstyrelsernas förutsättningar den närmaste tiden, är oklart.

En annan del av problematiken rör förhållandet mellan arkeologifrågornas hantering och annan kulturmiljöhantering i planeringsprocessen. En tendens som framkommit i den här studien är att arkeologi och annat kulturarv i praktiken kan hanteras som om de konkurrerar ut varandra från ett på förhand givet kulturmiljöutrymme. Det bör kontrolleras om detta är en rättvisande indikation.

Uppföljning av MKB är ett område som behöver utvecklas. Den här studien visar att det råder oklarheter om aktörernas roller även här.



BILAGA 1

FÖRTECKNING INTERVJUER

Hur intervjupersoner valts

I hög grad är det organisationerna själva som fått föreslå intervjupersoner. Vi har berättat vad arbetet handlar om. Organisationerna har föreslagit de personer som de anser jobbar mest med frågorna. Vi har lagt oss vinn om att få en spridning över landet. Och i viss mån en regional samorientering, t.ex. regional beställare och konsult från samma landsände.

De intervjuade är

Melker Lundmark, Banverket Norra

Malin Andersson, Banverket Västra

Olof Stenlund, Vägverket region Väst

Maja Modén, Vägverket region Stockholm

Åsa Karlberg, Vägverket region Mitt

AnnCharlotte Karlsson, SWECO VBB

Stina Stenqvist, Tyréns

Helen Lundgren, Vägverket Konsult

Annika Lindberg, Ramböll

Lotta Faith-Ell, WSP

Pia Nyqvist, länsstyrelsen Västernorrland

Ulla Bergquist, länsstyrelsen Västmanland

Tommy Nyberg, länsstyrelsen Dalarna

Lars Jacobzon, länsstyrelsen Västra Götaland

Johan Bergqvist, Banverket

Irene Lingestål, Vägverket

Anders Hedlund, MKB Centrum (endast samtal, ej avstämning referensram).

BILAGA 2

REFERENSRAM

Intervjuerna omfattade dels en referensram som stämde av med alla intervjuade och dels ett omfattande frågebatteri särskilt utformat för varje aktörsgrupp.

Referensramen byggde på RAÄ:s sex strategiska förhållningssätt:

1. Vidga perspektiven på kulturmiljöns betydelse
2. Ta fram bättre anpassade kulturmiljöunderlag
3. Utveckla kunskapen om MKB-processens grunder
4. MKB-processen som en arena för samverkan
5. Mål och avsiktsförklaringar för kulturmiljön
6. Integrera fornlämningarna i MKB-processen

De sex punkterna och deras förtydliganden bearbetades för att fungera som referensram i intervjusammanhang:

1. Om kulturmiljöns betydelse

- a. kulturmiljön utgör hela det av människan påverkade landskapet
- b. det innebär alla tidsperioder, inkl förhistoria o fornlämningar (men har olika betydelse / värde på olika platser)
- c. kulturmiljö kan ha sociala värden, upplevelsevärden, ekonomiska värden, kunskapsvärden.
- d. Kulturmiljö ingår i miljöbegreppet och i arbetet för hållbar utveckling.

2. Om kulturmiljöunderlag i MKB-sammanhang

Kulturmiljöunderlag ska visa landskapets karaktär

- a. dels övergripande genom karaktärsdrag och strukturer
- b. och dels genom särskilt värdefulla karaktärsdrag, objekt och områden.

Kulturmiljöunderlag ska vara relevanta för projektet, dvs

- c. ha rätt skala & detaljeringsgrad (i förhållande till tidsläge i projektets process)
- d. kulturmiljöunderlag ska fungera för att identifiera nyckelfrågor för projektet
- e. kulturmiljöunderlag ska fungera för att utveckla projektmål
- f. kulturmiljöunderlag ska fungera för att diskutera alternativ för projektet
- g. kulturmiljöunderlag ska fungera för att diskutera anpassning till platsen.

3. Om MKB-processen som en arena för samverkan

- a. Samverkan mellan olika sektorer ska vara lösningsinriktad
- b. Samverkan (i MKB-processen) ska verka för att utveckla gemensamma sektorövergripande visioner.

4. Om tydliga mål och avsiktsförklaringar för kulturmiljön

- a. Kulturmiljön ska ses som en resurs för projektet.
- b. Projektets möjlighet att bidra till utvecklingen av den berörda kulturmiljön ska tas tillvara.

5. Kunskapen om MKB-processens grunder bör utvecklas.

