

SKRIVELSE

2016-03-10

Ärendenr:

NV-00318-15

RAÄ 1.1.2-1102-2015

Förvaltning av natur- och kulturresevat

Regeringsuppdrag i regleringsbrev för 2015



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY



SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIÉÄMBETET

Innehåll

1	SAMMANFATTNING	5
2	INLEDNING	7
2.1	Regeringsuppdraget	7
2.2	Genomförande av uppdraget	7
2.3	Enkät till länsstyrelserna	8
2.3.1	Sammanfattning av enkätresultaten	8
3	NATUR- OCH KULTURRESERVAT – EN NULÄGESBESKRIVNING	10
3.2	Natur- och kulturresevat idag – omfattning, bildande och förvaltning	11
3.2.1	Användning av anslag för skötsel	12
3.3	Kulturmiljövården i dagens natur- och kulturresevat	13
3.3.1	Natura 2000	14
4	SAMVERKAN MELLAN NATURVÅRD OCH KULTURMILJÖARBETE	15
4.1	Central nivå – samverkan mellan Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet	15
4.1.1	Överenskommelse om samverkan mellan myndigheterna	15
4.1.2	Länsstyrelserna efterlyser fördjupad central samverkan	15
4.2	Regional nivå – samverkan på länsstyrelserna	16
4.2.1	Förutsättningar för samverkan	16
4.2.2	Länsstyrelsernas syn på intern samverkan	16
4.2.3	Länsstyrelsernas synpunkter på utveckling av samverkan på regional nivå	17
5	GODA EXEMPEL	18
5.1	Goda exempel för central samverkan	18
5.2	Goda exempel på samverkan på länsstyrelserna	20
6	UTVECKLING AV SAMVERKAN	23
6.1	Utgångspunkter för utvecklad central samverkan	23
6.2	Utvecklingsområden	24
6.2.1	Seminarieserie under 2016	24
6.2.2	Analys under 2017	24
6.2.3	Samverkan kring tillämpning av natur- och kulturresevatinstrumenten	24

6.2.4	Gemensam begreppsmodellering	25
6.2.5	Gemensamma utbildningar för förvaltare	25
6.2.6	Samverkan kring vägledningar m.m.	26
6.2.7	Anslutning till VIC Natur	27
6.2.8	Forskning och kunskapsutveckling kring förvaltning av natur- och kulturmiljövården	27
BILAGA 1.		28
Resultat från enkät till länsstyrelserna		28
Om enkäten		28
Länsstyrelsernas svar		28

1 Sammanfattning

Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet fick i regleringsbrevet för år 2015 regeringssuppdraget ”Förvaltning av natur- och kulturresevat”. Myndigheterna skulle i samråd redovisa hur samverkan mellan natur- och kulturmiljöarbete fungerar rörande förvaltningen av natur – och kulturresevat. I regeringssuppdraget ingick också att visa på goda exempel som kan inspirera till utvecklade förvaltningsmetoder och att redovisa hur man avser att utveckla samverkan och stärka det gemensamma arbetet med natur- och kulturresevat.

UTVECKLINGSOMRÅDEN

Myndigheterna har identifierat olika utvecklingsområden för att utveckla samverkan och stärka det gemensamma arbetet med bevarande och förvaltning av värdefulla natur- och kulturlandskap. Bland de överenskomna utvecklingsområdena finns en intern seminarierie om strategiska frågor, en vidare analys om handlingsvägar för bevarande och förvaltning av värdefulla natur- och kulturlandskap, samverkan kring tillämpning av natur- och kulturresevatinstrumenten, gemensam begreppsmodellering, gemensamma utbildningar för förvaltare, ökad samverkan kring vägledning, att undersöka möjlighet att ansluta till VIC Natur för Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsernas kulturmiljöenheter, samt forskning och kunskapsutveckling kring förvaltning av natur- och kulturmiljövärden.

Havs- och vattenmyndigheten kommer att bjudas in till fortsatt samverkan i utvecklingsarbetet.

SAMVERKAN IDAG

Beskrivningen av samverkan idag görs dels för central nivå, mellan Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet, och dels för regional nivå gällande samverkan på länsstyrelserna. Som underlag används bl.a. en enkätundersökning till samtliga länsstyrelser. Samverkan mellan de centrala myndigheterna innehåller idag bl.a. regelbundna möten på myndighetschefs- och avdelningschefs nivå, kontakter mellan handläggare i det dagliga arbetet och inhämtande av synpunkter via remisser och liknande. Samverkan på länsstyrelserna uppvisar stor variation mellan länen. En gemensam nämnare är dock att många svarande i enkätundersökningen uppger att det verkar saknas tillräckliga rutiner för samverkan och att resursbrist medför att samverkan inte alltid sker i önskvärd utsträckning. Länsstyrelserna efterfrågar också en ökad samsyn mellan de centrala myndigheterna, t.ex. att samverkan stöds med hjälp av gemensamma vägledning.

GODA EXEMPEL

Redovisningen tar upp ”Goda exempel” för både central och regional nivå. För den centrala nivån nämns bl.a. handboken Tillgängliga natur- och kulturområden, deltagande i nätverksträffar, samverkan kring framtagande av vägledning, vägledningen om gemensamma styrmedel i natur- och kulturlandskapet, olika utbildningar som t.ex. fältkurser och tillgänglighetsutbildningar samt gemensamma

FoU-utlysningar. Hos länsstyrelserna nämns bl.a. gemensamma arbetsgrupper för natur- och kulturresevat, kombination av olika medel för skötsel, utbyte av kompetens, gemensam information, gemensamma projekt för tillgänglighet, medel för samarbete kring framtagande av kunskapsunderlag inför bildande av nya resevat och restaureringar i naturresevat som gynnar både natur- och kulturmiljövärden.

UNDERLAG

Underlag till arbetet har tagits fram genom en enkät till naturvårds- och kulturmiljöenheter vid samtliga länsstyrelser, inspel från nätverksträffar med länsstyrelserna, en referensgrupp samt arbetsmöten och workshoppar för projektarbetsgrupp och styrgrupp hos de två centrala myndigheterna.

2 Inledning

2.1 Regeringsuppdraget

Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet fick i regleringsbrevet för 2015 regeringsuppdraget "Förvaltning av natur- och kulturresevat". Uppdraget var likalydande och skulle redovisas till Miljö- och energidepartementet.

Redovisningen beslutades av generaldirektör Björn Risinger, Naturvårdsverket, och riksantikvarie Lars Amréus, Riksantikvarieämbetet, den 10 mars 2016.

Uppdragets formulering lyder:

Förvaltning av natur- och kulturresevat

Naturvårdsverket/Riksantikvarieämbetet ska i samarbete med Riksantikvarieämbetet/Naturvårdsverket redovisa hur samverkan mellan naturvård och kulturmiljöarbete fungerar rörande förvaltningen av natur- och kulturresevat. Redovisningen ska bl.a. omfatta goda exempel som kan inspirera till utvecklade förvaltningsmetoder. Myndigheterna ska även redovisa hur man avser utveckla samverkan och stärka det gemensamma arbetet med natur- och kulturresevat. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) senast den 15 mars 2016.

2.2 Genomförande av uppdraget

Regeringsuppdraget har genomförts i samarbete mellan Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket. Innehållet i uppdraget har utformats gemensamt av de två myndigheterna och en gemensam styrgrupp har funnits. Aktiviteter har genomförts i form av bl.a. gemensamma arbetsmöten och gemensamma workshops på olika nivåer inom de centrala myndigheterna.

Den praktiska förvaltningen av reservaten genomförs oftast av länsstyrelserna, med hjälp av olika entreprenörer. För att ta del av kunskaperna om hur myndigheternas samverkan påverkar förvaltningsarbetet i praktiken har en enkät till samtliga länsstyrelser genomförts (se avsnitt 2.3). Denna har bl.a. gett underlag till arbetet att identifiera goda exempel och inspel kring behovet av vägledning från de centrala myndigheterna. Uppdraget har avgränsats till att diskutera samverkan kring förvaltning av statliga natur- och kulturresevat, inte kommunala.

En referensgrupp bestående av representanter från länsstyrelsernas naturvårds- och kulturmiljöenheter (eller motsvarande organisatoriska funktion) har också bildats. Uppdraget har tagits upp vid Naturvårdsverkets årliga förvaltarträff och vid Riksantikvarieämbetets årliga nätverksträff för kulturresevatshandläggare.

Havs- och vattenmyndigheten har det centrala vägledningsansvaret för områdeskydd som syftar till bevarandet av havs- och vattenmiljöer. Myndigheten har deltagit i inledande gemensamma workshoppar och arbetsmöten i uppdraget.

2.3 Enkät till länsstyrelserna

I syfte att få underlag om hur samverkan mellan natur- och kulturmiljövård fungerar hos länsstyrelserna, vilka eventuella hinder som finns och om de centrala myndigheternas vägledning utgör ett fungerande stöd för samverkan på regional nivå genomfördes en enkät till länsstyrelserna.

Två identiska webbaserade enkäter skickades ut till var och en av landets 21 länsstyrelser. I instruktionerna till länsstyrelserna framgick att avsändaren önskade få in separata enkätsvar från respektive enhet/funktion och att enkäten skulle besvaras gruppvis, dvs. tillsammans av flera medarbetare. Enkäterna skickades ut i början av maj månad och var möjliga att besvara under en period av nära tre veckor. Enkäten bestod av ett tjugotal frågor, varav majoriteten var så kallade fritextfrågor där respondenterna gavs möjlighet att med egna ord ta ställning till de frågor som ställdes.

Svarsfrekvensen uppgick till 95 procent. Kulturmiljöenheterna uppnådde maximal svarsfrekvens (100 procent) och naturvårdsenheterna 90 procent. Eftersom enkätundersökningarna i sig är totalundersökningar, i och med att samtliga länsstyrelser tillfrågades, måste resultaten sägas ha hög generaliserbarhet med avseende på de frågor som ställts.

2.3.1 Sammanfattning av enkätresultaten

Resultaten från enkäten tas upp i bl.a. avsnitten om länsstyrelsernas syn på intern och central samverkan och i avsnitt om förslag om utvecklad samverkan. En sammanställning av enkätresultaten finns i bilaga 1.

Enkätsvaren ger en bild av relativt stora skillnader mellan olika länsstyrelser. Till exempel är svaren om hur samverkan fungerar kring bildande och förvaltning av reservat mycket varierande. Kring andra frågor, exempelvis kring behovet av utbildningar och tydligare central vägledning, verkar det finnas större enighet.

Ett antal generella slutsatser framträder dock relativt tydligt. Många svarande på länsstyrelserna anser att samverkan kring reservatsförvaltningen ofta är begränsad och att det saknas rutiner för denna samverkan. Bland de omständigheter som lyfts fram som försvårande för samverkan är resursbrist i olika former, framför allt inom kulturmiljövården, den absolut dominerande. Många av svaren tar också upp behovet av ökad samverkan och samordning på central myndighetsnivå, bl.a. med avseende på vägledning och riktlinjer.

Länsstyrelserna är genomgående positiva till hur naturvärden tas om hand i kulturreservat. Länsstyrelserna är mindre positiva till hur kulturmiljövärden beaktas vid bildande och förvaltning av naturreservat. Naturvårdsenheterna ger samlat en mer positiv bild av hur kulturvärden beaktas i naturreservat jämfört med vad kulturmiljöenheterna gör.

Länsstyrelserna är eniga om att det finns ett behov av myndighetsövergripande utbildningar, främst kring praktiska frågor som skötsel av naturtyper och förvaltning av kulturhistoriska värden. Det enskilda begrepp som oftast tas upp som ett behov för utbildningsinsatser i enkätsvaren är biologiskt kulturarv.

I det digra material av fritextsvar som respondenterna bistått med i enkätundersökningen finns på olika ställen tips och synpunkter på hur de centrala myndigheterna kan utveckla sitt arbete kopplat till enkätens frågeområden. Dessa tips utgör värdefulla inspel för myndigheternas fortsatta samverkan.

3 Natur- och kulturresevat – en nulägesbeskrivning

Ca 11 % av Sveriges yta är idag formellt skyddad (år 2014). Den absoluta merparten av de skyddade områdena utgörs av naturreservat. Det formella skyddet medför ett statligt ansvar och också stora möjligheter att förvalta och utveckla de omfattande natur-, kulturmiljö- och friluftslivsvärden som finns i dessa områden. En god samverkan mellan natur- och kulturmiljövård, både på central och regional nivå, är en förutsättning för att natur- och kulturmiljövärden i skyddade områden kan förvaltas framgångsrikt och därmed finnas kvar för framtida generationer.

Det finns ca 3 800 statligt beslutade naturreservat¹ (år 2014) och 34 statligt beslutade kulturresevat² i Sverige. Det finns också ett antal kommunala reservat, ca 350 naturreservat (år 2014) och 9 kommunala kulturresevat. I många av naturreservaten finns höga kulturmiljövärden och värden av kulturlandskapet, såsom ängar och betesmarker, är många gånger en förutsättning för att de arter och naturvärden som skyddas ska kunna fortleva. På motsvarande sätt innehåller även många kulturresevat höga naturvärden som tas om hand inom ramen för reservatsförvaltningen.

Naturreservat och kulturresevat bildas av länsstyrelser och kommuner med stöd av miljöbalken. Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet vägleder länsstyrelser och kommuner vid bildandet, fördelar medel till länsstyrelsernas förvaltning av reservaten och ger vägledning kring skötsel. Gällande naturreservaten svarar Naturvårdsverket också för medel till intrångsersättning och köp samt till bidrag till kommuner för motsvarande. Även kulturmiljövårdsanslaget ger möjlighet till intrångsersättningar för bildande av kulturresevat. Utförare av förvaltningen är oftast länsstyrelsen med hjälp av lokala entreprenörer, ibland kommuner, och i vissa fall stiftelser eller lokala aktörer.

Natur- och kulturresevat inrättas med stöd av miljöbalken kap. 7, enligt 4§ och 9§, se nedan.

3.1.1.1 NATURRESERVAT

4 § Ett mark- eller vattenområde får av länsstyrelsen eller kommunen förklaras som naturreservat i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet. Ett område som behövs för att skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter får också förklaras som naturreservat.

¹ För mer information om naturreservat se <http://www.naturvardsverket.se/Var-natur/Skyddad-natur/Naturreservat/>

² För mer information om kulturresevat se <http://www.raa.se/kulturarvet/landskap/kulturresevat/>

3.1.1.2 KULTURRESERVAT

9 § Ett mark- eller vattenområde får förklaras som kulturresevat i syfte att bevara värdefulla kulturpräglade landskap. Att det inom ett område finns en byggnad eller anläggning som är skyddad som byggnadsminne, kyrkligt kulturminne eller forn-lämning enligt kulturmiljölagen (1988:950) hindrar inte att området förklaras som kulturresevat.

3.2 Natur- och kulturresevat idag – omfattning, bildande och förvaltning

Miljö kvalitetsmålen och de preciserade delmålen, t.ex. arealmålet för levande skogar, har påskyndat arbetet med att bilda naturresevat. Med stöd av riksdagsbeslut år 2010 överfördes 100 000 hektar skogsmark från Sveaskog via Ersättningsmark i Sverige AB till Naturvårdsverket för att användas för markbyten med bl.a. de stora skogsbolagen. Vidare beslutade riksdagen år 2014 att ytterligare 150 000 hektar produktiv skogsmark ska skyddas som naturresevat jämfört med läget år 2012. Under 2015 har regeringen höjt anslagen för skydd och förvaltning av värdefulla naturområden. 2016 höjdes anslaget ytterligare. Under perioden 2010 till 2014 har i genomsnitt ca 150 nya naturresevat bildats per år. Den totala arealen (land och vatten) statligt beslutade naturresevat uppgick år 2014 till ca 4.5 milj. hektar, varav den största delen finns i fjällmiljö.³ Sedan ändringen av expropriationslagen år 2010 tillkommer merparten av de nya naturresevaten genom intrångsersättningar, vilket också får konsekvenser för förvaltningen i och med att staten i dessa fall inte är markägare.

Möjligheten att skydda värdefulla kulturlandskap som kulturresevat tillkom 1999 med miljöbalken. Det första kulturresevatet, Åsens by i Jönköpings län, bildades år 2000 genom en ombildning av ett naturresevat som inrättats 1997. Vid utgången av 2004 hade 17 län beslutat om 20 statliga kulturresevat. I Riksantikvarieämbetets redovisning till regeringen enligt 2003 års regleringsbrev konstaterades ett påtagligt behov av nya kulturresevatbildningar och det bedömdes som rimligt med ca 10 nya statliga kulturresevat per år. Takten i bildandet bromsades dock in ordentligt redan året därpå för att i princip avstanna helt i början av 2010-talet. Den främsta anledningen till detta är att inga särskilda medel har avsatts för varken bildande eller förvaltning av kulturresevat.

Utgångspunkten är att den beslutade myndigheten, dvs. kommunen eller länsstyrelsen, är förvaltare av det beslutade natur- eller kulturresevatet. I undantagsfall har förvaltarskapet överlåtits till annan juridisk person. Några större undantag utgörs av Väst kuststiftelsen som förvaltar ca 200 resevat i västra Sverige, Upplandsstif-

³ SCB

telsen som förvaltare ett 30-tal reservat och Skärgårdsstiftelsen som är förvaltare av ca 40 reservat.

Arbetet med praktisk förvaltning av statliga natur- och kulturresevat sker således främst hos landets länsstyrelser medan Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetets uppgift är att ge stöd, vägledning och samordning samt att utöva viss tillsyn och överinseende.

3.2.1 Användning av anslag för skötsel

3.2.1.1 NATURRESERVAT

Skötsel av naturreservat

Arbetet med skötsel av naturreservat finansieras i huvudsak via anslaget 1:3 Åtgärder för värdefull natur. Anslaget har ett brett användningsområde. Ungefär hälften av anslaget går till arbetet med att förvalta de skyddade områdena och finansierar åtgärder för naturvårdande skötsel, friluftsliv inklusive de statliga fjällederna, information och tillgängliggörande av skyddade områden, förvaltning av Naturvårdsverkets fastighetsinnehav inklusive investeringar i och underhåll av byggnader samt utstakning, inmätning och gränsmarkering av nya naturreservat. Anslaget finansierar även bl.a. bidrag till kommunerna för arbete med naturvård och friluftsliv, arbetet med artbevarande inom ramarna för arbetet med åtgärdsprogram för hotade arter, åtgärder för att motverka invasiva främmande arter samt vilt- och rovdjursförvaltningen.

Hur anslaget får användas styrs av Naturvårdsverkets regleringsbrev samt regeringens budgetproposition. Enligt regleringsbrevet får anslagsposten bl.a. användas för kostnader samt visst arbete vid länsstyrelserna för områden som är skyddade som nationalparker, naturreservat och andra områden med områdesskydd samt till Kungliga nationalstadsparken, världsarv, Ramsarområden, biosfärområden och områden som ingår i eller föreslås ingå i nätverket Natura 2000. Hur anslaget används varierar något från år till år. Av den delen av anslaget som används för naturtypsskötsel (106 milj. kr år 2014) går merparten till vårdåtgärder i kulturpräglade miljöer i odlingslandskapet, t.ex. betesdrift, ängsbruk, skötsel av träd och restaureringar av hävdpräglade miljöer.⁴

1:3 Åtgärder för värdefull natur – anslagets utveckling

Sedan budgetåret 2009 och fram till år 2015 har anslagsnivån varit i stort sett oförändrad. Under 2015 höjdes anslaget, för att ytterligare avsevärt öka under 2016, dock med villkor som innebär begränsad möjlighet att stärka förvaltningen av skyddade områden. Samtidigt har antalet skyddade områden som ska förvaltas ökat, från ca 3 300 till drygt 4 300 områden. Den absoluta merparten av dessa är naturreservat. Utvecklingen av antalet nya naturreservat har inneburit att det ge-

⁴ För mer information om anslagets utveckling, se Naturvårdsverkets rapport 6531 Återrapportering – Åtgärder för biologisk mångfald 2012–2014 (mars 2015).

nomsnittliga bidraget för åtgärder per reservat till länsstyrelserna har sjunkit. För budgetåret 2015 uppgick bidraget till ca 49 000 kr per skyddat område.

3.2.1.2 KULTURRESERVAT

Skötsel av kulturresevat

Arbetet med skötsel av kulturresevat finansieras i huvudsak via anslag 7:2 Bidrag till kulturmiljövård (KMOV-anslaget). Anslaget regleras genom förordning (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer. Enligt förordningen får anslaget användas för att ge bidrag till vård av värdefulla kulturmiljöer, tillgängliggörande av värdefulla kulturmiljöer, framtagande av kunskapsunderlag, arkeologisk undersökning vid bostadsbyggande och arkeologisk undersökning vid mindre arbetsföretag. Anslaget ska täcka både händelser där staten blir ersättnings-skyldig, t.ex. när det gäller intrångsersättning vid bildande av kulturresevat eller i fråga om arkeologiska åtgärder enligt 2 kap. kulturmiljölagen, och åtgärder inom vård- och tillgängliggörande av kulturarvet. När det gäller vård av värdefulla kulturmiljöer får bidrag enligt förordningen bl.a. lämnas till kulturhistoriskt motive-rade kostnader vid vård av bebyggelse i kulturresevat och kulturhistoriskt motive-rade kostnader vid vård och skötsel av värdefulla kulturpräglade landskap inom befintliga eller blivande kulturresevat.

Enligt förordningen får anslaget inte användas för statliga myndigheter med anled-ning av deras uppdrag som fastighetsförvaltare. Vidare får anslaget inte användas för handläggning vid länsstyrelser, bl.a. arbete som berör förvaltning av natur- eller kulturresevat.

7:2 Bidrag till kulturmiljövård – anslagets utveckling

Anslagets nivå har varit i stort sett densamma under 2000-talet. Om konsument-prisindex beaktas har bidragsutrymmet minskat med ca 18 % sedan år 2000. Under samma period har många skötselkrävande objekt tillkommit bl.a. genom införandet av kulturresevatsinstrumentet. De senaste åren har omkring 10 % av hela anslaget (ca 20 milj. kr) gått till åtgärder i kulturresevat, bl.a. för byggnadsvård, tillgäng-liggörande och landskapsvård.

3.3 Kulturmiljövärden i dagens natur- och kulturresevat

Dagens 43 kulturresevat, varav 9 kommunala, utgörs av kulturhistoriska helhets-miljöer, ofta med både höga kulturhistoriska och biologiska värden. De flesta kul-turresevat omfattar agrara miljöer med bebyggelse och tillhörande odlingsmarker, men instrumentet skyddar idag även landskap med spår efter industriell verksam-het, parker- och trädgårdar, försvar, m.m. Den absoluta merparten av Sveriges alla formellt skyddade kulturlandskap finns idag i naturresevat.

Naturresevat som har till syfte att bevara och vårda det äldre odlingslandskapet finns i samtliga län. Variationen av kulturpräglade miljöer i naturresevat är stor.

Det kan röra sig om slåtterängar, olika typer av betesmarker på före detta inägomark (t.ex. ekhagar) och utmark (t.ex. skogsbeten och alvarbeten), torpmiljöer, gårdsmiljöer, översilningsängar och slåttermyrar, betade fjällmiljöer, hävdade skärgårdsöar m.m. I många naturreservat ingår även kulturhistoriskt värdefulla byggnader, anläggningar och lämningar.

Även om tyngdpunkten i dagens formella naturskydd ligger på skogsmark- och marina miljöer skyddas fortfarande löpande hävdpräglade miljöer. Under åren 2012–2014 skyddades t.ex. 920 hektar betesmarker, 110 hektar hävdad våtmark och 40 hektar slåtteräng. Även de stora arealer skog som årligen skyddas i naturreservat innehåller många kulturhistoriskt värdefulla element som t.ex. kulturpåverkade träd (samiska barktäkter, gränsmarkeringar, inskriptioner, färdvägsmarkeringar, m.m.), gamla fällfångstanordningar, lämningar efter tidigare bebyggelse, renmjölkningvallar, tjärdalar, kolbottnar, m.m. Likaså är de flesta våtmarker som skyddas rika på lämningar efter myrslätter, husbehovstäkt av torv, m.m. Många av våtmarkerna och skogarna är dessutom rika på biologiskt kulturarv som ett resultat av den tidigare markanvändningen.

I princip all mark i naturreservat skyddas från grävning (dock ej från mineralprospektering/provborrning), schaktning, plöjning, markberedning m.m, vilket också ger ett starkt skydd för kulturhistoriska lämningar. Naturreservaten bidrar på så sätt till möjligheten att läsa landskapets historia. En utmaning är dock att lämningarna inte bara behöver skyddas från exploaterande verksamhet utan att de flesta på sikt också är i behov av vårdande åtgärder, t.ex. friröjning från buskar och träd (av igenväxningskaraktär), för att kunna bevaras för framtiden. Det gäller i synnerhet det biologiska kulturarvet som alltid kräver fortsatt brukande eller vårdinsatser.

3.3.1 Natura 2000

Sverige är skyldigt att peka ut naturtyper och arter och därefter förvalta dem i Natura 2000-områden för att nätverket ska bidra till s.k. gynnsam bevarandestatus på biogeografisk nivå. Här ingår flera olika kulturpräglade naturtyper, såsom ångar och betesmarker av olika slag. Många naturreservat har efter bildandet utpekats som Natura 2000 områden. Även ett antal kulturreservat ingår helt eller delvis i Natura 2000-nätverket. I samband med utpekandet och upprättande av bevarandepaner specificerades ingående naturtyper enligt EU:s habitatdirektiv samt bevarandemål för dessa och vilka bevarandeåtgärder som krävs för att uppnå målen. Arbetet med Natura-2000 områden har haft gynnsamma effekter även ur ett kulturmiljöperspektiv, bl.a. på grund av möjligheten att söka medel för skötsel av hävdgynnande naturtyper i LIFE projekt. Utpekande av naturtyper kan dock i vissa fall också innebära begränsningar med avseende på handlingsutrymmet för den framtida skötseln. Västlig taiga, som är en prioriterad naturtyp i art- och habitatdirektivet, har exempelvis uppmärksammas kunna medföra svårigheter i samverkan mellan natur- och kulturmiljövård på grund av sådana skötselbegränsningar.

4 Samverkan mellan naturvård och kulturmiljöarbete

Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet ska i regeringsuppdraget redovisa hur samverkan mellan natur- och kulturmiljöarbete fungerar rörande förvaltningen av natur- och kulturresevat.

4.1 Central nivå – samverkan mellan Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet

Samverkan mellan Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet sker framför allt i det löpande arbetet. Vid framtagande av vägledning m.m. kan myndigheterna ingå i varandras referensgrupper eller, vilket är vanligare, få framtagna dokument för yttrande innan beslut fattas. Enskilda ärenden på länsnivå kan ibland föranleda avstämning mellan myndigheterna. Samverkan mellan myndigheterna förekommer även i samband med offentliga utredningar, remisser och yttranden med bäring på natur- och kulturresevat. Naturvårdsverket har en roll som fastighetsförvaltande myndighet och därmed ansvar för vissa statliga byggnadsminnen. Detta kan föranleda kontakter med länsstyrelsens kulturmiljöenhet och Riksantikvarieämbetet. Fler exempel på samverkan återfinns i kapitel 5, ”Goda exempel”.

4.1.1 Överenskommelse om samverkan mellan myndigheterna

Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet har en överenskommelse om samverkan i syfte ”att tillsammans bidra till en hållbar förvaltning och utveckling av natur- och kulturlandskapet med miljömålets generationsmål som utgångspunkt”. Av den senaste överenskommelsen från år 2014 (förlängd år 2015) framgår att ett av de områden som samverkan de närmaste åren ska inriktas på är ”natur- och kulturresevat samt andra skyddsinstrument för landskapet”. Enligt överenskommelsen ska verksöverläggningar ske en gång per år och möten på avdelningschefsnivå minst varje vår och höst. Vidare överenskoms att arbetsgrupper kan driva arbete inom samverkansområden, om så är lämpligt i projektform. Överenskommelsen gäller tills vidare men ska ses över och vid behov revideras vid de årliga överläggningarna.

4.1.2 Länsstyrelserna efterlyser fördjupad central samverkan

I enkäten till naturvårds- och kulturmiljöenheter (eller motsvarande funktion) ställdes bl.a. frågor kring synen på samverkan mellan myndigheterna på central nivå och det stöd till länsstyrelserna som denna genererar. I enkätsvaren uppger en övervägande del av länen (ca 67 %) att Naturvårdsverkets och Riksantikvarieämbetets handböcker, vägledningar och föreskrifter endast i begränsad utsträckning stödjer samverkan mellan natur- och kulturmiljövård. Kritiken mot stödet från de båda centrala verken består i att det saknas en samsyn dem emellan, att vägledande insatser inte är tillräckligt samordnade samt att befintliga dokument är delvis

inaktuella. Önskemål finns därför om förbättrad samsyn och samverkan på nationell nivå, särskilt för att underlätta och effektivisera förvaltning av naturreservat med höga kulturmiljövärden. Länsstyrelserna efterfrågar specifikt ökad tydlighet genom gemensamma vägledningar, förvaltarträffar och seminarier för båda skyddsformerna.

Det föreslås också en ökad samverkan mellan de båda centrala verken avseende förvaltningen av data om skydd och skötsel av områden, samt riktlinjer för användningen av respektive tillgängliga styrmedel. Samtliga svarande har angett att det finns behov av gemensamma utbildnings- och fortbildningsinsatser i syfte att stärka samverkan mellan natur- och kulturmiljövård.

4.2 Regional nivå – samverkan på länsstyrelserna

4.2.1 Förutsättningar för samverkan

Länsstyrelsernas organisatoriska strukturer påverkar förutsättningarna för samverkan mellan natur- och kulturmiljösektorerna. Sättet att organisera naturvårds- och kulturmiljöarbetet har gått från egna separata enheter till att det under en period blev relativt vanligt att lägga samman de båda funktionerna till natur- och kulturmiljöenheter. Under senare år har istället naturvårdsarbetet tenderat att organiseras tillsammans med miljöanalys- och miljöskyddsfrågor eller på grund av sin växande omfattning kommit att utgöra en egen organisatorisk enhet. Kulturmiljövårdsarbetet har istället ofta förts samman med samhällsbyggnads- och planfrågor, men även med hälso-, säkerhets- och beredskapsfrågor.

Naturvårdsdirektörer eller motsvarande fungerar vid nästan samtliga länsstyrelser som enhets- eller i vissa fall avdelningschefer. Länsantikvarier eller motsvarande har endast enhetschefsansvar vid fyra länsstyrelser.

Av enkätsvaren framgår att organisationsstrukturen kan innebära utmaningar för samordningen av länsstyrelsernas olika insatser för natur- och kulturmiljövård.

4.2.2 Länsstyrelsernas syn på intern samverkan

Svaren i den genomförda enkäten visar att många av medarbetarna inom länsstyrelsernas natur- såväl som kulturmiljöfunktioner upplever att samverkan dem emellan fungerar otillfredsställande. De flesta (ca 70 %) anser att det saknas tillräckliga rutiner för samverkan kring reservatsförvaltningen och lika många menar att det inte heller förekommer ett tillräckligt väl fungerande samarbete på området. Rutiner förekommer men de beskrivs i flera fall som sporadiska, personberoende och aktualiserade för sent i arbetsprocesserna. Detta anses bottna i bl.a. resurs- och prioriteringsskäl, men även organisatoriska hinder, oklara regler och målkonflikter anges som orsaker.

Länsstyrelserna bedömer vidare att de har tillgång till erforderliga kunskaper inom arbetet med att förvalta reservatens natur- och kulturvärden (ca 87 %). Flera svarande menar dock att de befintliga kunskaperna inte utnyttjas i den omfattning som behövs p.g.a. otillräckliga rutiner och bristande ömsesidig insikt om behoven. Länsstyrelserna gör också en koppling mellan brister i intern samverkan och den avsaknad av samordnad vägledning från de centrala myndigheterna som en del svarande upplever.

4.2.3 Länsstyrelsernas synpunkter på utveckling av samverkan på regional nivå

I den enkät som genomförts lämnar länsstyrelserna en rad olika förslag till förbättrad samverkan mellan natur- och kulturmiljövård inom reservatsförvaltningen. Även om förslagen är många är de relativt samstämmiga och flera av dem handlar om utvecklade former och rutiner där samverkan inleds redan på planeringsstadiet inför bildande av reservat, inför upprättande av skötselplaner eller inför genomgång och revidering av befintliga reservat och planer. Det föreslås även gemensamma fältdagar, delande av tjänster mellan enheterna, samverkan kring projektsökningar, formaliserat kunskapsutbyte, kunskapsuppbyggnad avseende kulturvärden i naturreservat och inrättande av skötselråd med naturvårds- och kulturmiljövårdskompetens.

Bristande personella resurser på länsstyrelserna är den primära anledningen till att kulturmiljövården inte i önskvärd utsträckning kan engagera sig i det omfattande arbetet med bildande och förvaltning av naturreservat. Under arbetet med regeringsuppdraget har framkommit att ett arbetssätt hos länsstyrelserna, som innehåller fler konkreta och återkommande samverkansaktiviteter, gemensamma arbetsgrupper och utbildningsinsatser, skulle gynna samverkan. Ett sådant arbetssätt förutsätter att samverkan prioriteras och att tillräckliga resurser tillförs.

5 Goda exempel

I regeringsuppdraget ingår att visa på goda exempel som kan inspirera till utvecklade förvaltningsmetoder.

Att sprida goda exempel är en viktig del i natur- och kulturmiljövårdsarbetet, i syfte att ta till vara erfarenheter och sprida kunskap om t.ex. väl fungerande metoder, arbetssätt och praktiska tillämpningar.

För att få kunskap om goda exempel som kan inspirera till utvecklade förvaltningsmetoder har vi fört gemensamma diskussioner och även tagit del av underlag från länsstyrelserna. Länsstyrelsernas synpunkter har inkommit via enkäten och via muntliga diskussioner på de årliga träffarna som arrangeras för förvaltarna av naturreservat respektive kulturresevat.

Goda exempel för att inspirera till utvecklade förvaltningsmetoder

Vad utmärker ett gott exempel som inspirerar till utvecklade förvaltningsmetoder? När det gäller att åstadkomma god samverkan bör det vara något som genom aktiviteter och arbetssätt om möjligt resulterar i en förvaltning och i skötselåtgärder som gynnar både natur- och kulturvärden. Ett gott exempel kan både vara praktiska förvaltnings- och skötselåtgärder som utförs i länen och organiserad strukturell samverkan på central eller regional nivå.

Framgångsfaktorer för lyckad samverkan

Vid sammanställningen av goda exempel på regional och central nivå gjordes en översiktlig analys av faktorer som kan antas ligga bakom lyckad samverkan i de enskilda fallen. Det kan finnas rent organisatoriska framgångsfaktorer, t.ex. att natur- och kulturmiljöenheter ligger nära varandra i länsstyrelsernas organisationsstruktur eller att vissa uppdrag utförs gemensamt över enhetsgränser. I flera fall verkar framgångsfaktorn snarare bestå i att drivande och målinriktade medarbetare genom sitt engagemang kan överbrygga eventuella organisatoriska hinder och att chefer uppmuntrar till samverkan över enhetsgränser. I övrigt har kunskap om den andra sektorns värden och tillräckliga resurser varit viktiga. Kunskaperna krävs inte minst för att kunna bedöma när och i vilken omfattning samverkan är nödvändig. Länsstyrelserna uppger i ett flertal fall att samverkan inte kunnat prioriteras av resursskäl och medvetna prioriteringar och särskilda projektmedel är därför ofta avgörande.

5.1 Goda exempel för central samverkan

Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet är överens om att det finns en stor utvecklingspotential med avseende på central samverkan. Detta finns i detta sammanhang ett flertal goda exempel för en framgångsrik samverkan mellan myndigheterna att ta vara på.

- *Handboken Tillgängliga natur- och kulturområden:* En handbok om arbete med ökad tillgänglighet i skyddade områden för personer med funktionsnedsättning togs fram gemensamt av Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Handisam, i ett två-årigt projekt. Handboken publicerades i april 2013 och följdes upp med gemensamma utbildningar. Handboken presenterar myndigheternas gemensamma förhållningssätt i frågan och utgår från en helhetssyn kring natur- och kulturvärden i skyddade områden. Framgångsfaktorer i detta projekt är bl.a. gemensam styr- och projektgrupp, gemensam projektplan, gemensam finansiering och gemensam implementering.
- *Deltagande på nätverksträffar:* Myndigheterna arrangerar på var sitt håll årliga träffar för förvaltare av naturreservat respektive kulturresevat. Under ett antal år deltog representanter från Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet på varandras träffar vilket gav goda möjligheter att sätta sig in i varandras frågor och kunna föra in natur- och kulturmiljövårdsperspektivet i båda sammanhangen. Träffarna gav möjligheter att uppmärksamma samordningsvinster men också eventuella motsättningar. Under senare år har deltagandet i varandras träffar varit begränsat. Inom ramen för regeringsuppdraget har myndigheterna dock under 2015 återupptagit denna ömsesidiga medverkan.
- *Samverkan kring framtagande av vägledning m.m:* Både Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet tar regelbundet fram vägledande dokument för natur- respektive kulturmiljövårdande aktörer, främst länsstyrelser. Dialogen mellan myndigheterna kring framtagandeprocessen kan skilja sig åt, men sker i de flesta fall genom remissförfarande. I enstaka fall ingår representanter från den andra myndigheten i en extern referensgrupp för projektet. Goda exempel i detta sammanhang är när myndigheterna i ett tidigt skede kommer överens om vilken grad av medverkan som behövs i den aktuella frågan som det ska vägledas om. Om samverkan bedöms vara viktig kan myndigheterna ha löpande avstämningar under arbetets gång eller till och med ingå i varandras arbetsgrupper. Ett aktuellt sådant exempel under 2015 är framtagande av Naturvårdsverkets handledning för naturvägledning i skyddade naturområden där Riksantikvarieämbetet engagerats under hela arbetets gång.
- *Vägledning om gemensamma styrmedel i natur- och kulturlandskapet:* Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet tog under 2008 tillsammans med Jordbruksverket och Skogsstyrelsen fram en gemensam vägledning om möjligheter och begränsningar gällande kombination av styrmedel för natur- och kulturmiljövården, bl.a. i natur- och kulturresevat. Syftet med vägledningen var bl.a. att skapa ökad effektivitet och långsiktighet i arbetet med förvaltning av natur- och kulturmiljövården och att stärka ett sektors-

övergripande arbetssätt. Vägledningen är numera till viss del inaktuell eftersom ersättningsformerna inom landsbygdsprogrammet har ändrats.

- *Utbildningar:* Gemensamma utbildningar hölls i Rumänien och pågick mellan 2004–2011. Utbildningarna leddes av Centrum för biologisk mångfald vid SLU, till en början på uppdrag av Naturvårdsverket inom ramen för arbetet med åtgärdsprogrammen för hotade arter. Kurserna fokuserade på biologisk mångfald kopplad till markanvändningshistorik, dvs. biologiskt kulturarv, och attraherade deltagare från både natur- och kulturmiljövård.⁵

Tillgänglighetsutbildningar hölls vid flera tillfällen under 2013 och 2014 och baserades på Naturvårdsverkets, Riksantikvarieämbetets och Handisams gemensamma handbok ”Tillgängliga natur- och kulturområden”.⁶ Utvärderingarna visade att deltagarna från länsstyrelserna var särskilt positiva till att de centrala myndigheterna förmedlade ett gemensamt och tillämpbart budskap kring frågan.

- *Gemensamma FoU utlysningar:* Riksantikvarieämbetets och Naturvårdsverkets genomförde inom ramen för sina respektive forsknings- och utvecklingsprogram under 2013-2015 en gemensam utlysning med titeln ”Integrerad natur- och kulturmiljövård för en levande fjällvärld”. Den gemensamma satsningen genomfördes för att stärka kunskapsunderlaget för en levande kultur- och naturmiljö i fjällvärlden och för att stärka integreringen av fjällmiljöns kultur- och naturvård. Tre projekt beviljades medel.

5.2 Goda exempel på samverkan på länsstyrelserna

Goda exempel på samverkan mellan natur- och kulturmiljövård kring reservat finns i samtliga län. I det följande redovisas ett urval av exempel som redovisats från ett eller fler län och som bör kunna spridas och inspirera till utvecklade förvaltningsformer. Med ordet ”gemensam” avses här att representanter från länsstyrelsens naturvårds- och kulturmiljöenhet samverkat kring olika aktiviteter.

- *Gemensamma arbetsgrupper:* I enstaka län har man inrättat gemensamma arbetsgrupper/skötselråd för natur- eller kulturreseptat där det finns särskilt höga natur- och kulturvärden. Grupperna träffas regelbundet för att

⁵ <http://www.slu.se/sv/centrumbildningar-och-projekt/centrum-for-biologisk-mangfald-cbm/samverkan/aktuella-projekt-och-uppdrag/bioheritage/faltkurs-rumanien/>

⁶ <http://www.raa.se/enskild-kalenderhandelse/utbildning-om-tillganglighet-i-skyddade-natur-och-kulturomraden-2/>

diskutera årets skötselinsatser, prioriteringar och den långsiktiga inriktningen av reservatsförvaltningen.

- *Kombination av olika medel för skötsel:* På flera håll används kulturmiljövårdsanslaget i naturreservat för att bidra till vård och underhåll av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och andra lämningar, framför allt när dessa vårdinsatser bedöms ligga utanför syftet med själva reservatet. Ett exempel kan vara restaurering eller underhåll av kvarnar eller andra kulturhistoriska lämningar vid vattendrag. Det förekommer också att naturvårdens skötselmedel eller medel inom åtgärdsprogrammen för hotade arter används för att genomföra art- och biotopinriktad skötsel i kulturresevat. En inte försumbar del av all skötsel i natur- och kulturresevat finansieras dessutom genom stöd och ersättningar i landsbygdsprogrammet, men även genom bl.a. LIFE projekt. Flera av länsstyrelsernas naturvårds- och kulturmiljöenheter samarbetar för att på bästa sätt kunna nyttja dessa olika finansieringsmöjligheter.
- *Utbyte av kompetens:* På några länsstyrelser nyttjas kompetens över enhetsgränser t.ex. så att ett kulturresevat kan förvaltas av en naturvårdshandläggare eller att ett naturreservat med höga kulturmiljövärden förvaltas av en kulturmiljöhandläggare. I dessa fall är det kompetens snarare än organisatorisk tillhörighet som får vara styrande. En framgångsfaktor är att handläggaren kan vara med i den andra enhetens arbetsgruppsmöten och föra in natur- respektive kulturmiljöperspektivet även i det övriga arbetet med förvaltning av skyddade områden.
- *Gemensam information:* I många resevat informeras både om natur- och om kulturvärden på skyltar, i foldrar, på hemsidor, osv. Ibland har informationsinnehållet utformats gemensamt. Även i naturum som kan finnas i anslutning till resevat informeras om samtliga värden. Det finns även ett exempel där ett naturum är inrymd i ett kulturresevat tillika byggnadsminne.
- *Gemensamma projekt för tillgänglighet:* I något län har man startat fleråriga gemensamma projekt för att öka tillgängligheten till resevat för personer med funktionsnedsättning. Arbetet bedrivs enligt Naturvårdsverkets, Riksantikvarieämbetets och Handisams gemensamma handbok som förespråkar ett arbetssätt över sektors- och avdelningsgränser.
- *Medel för kunskapsunderlag:* I vissa fall har det förekommit att kulturmiljövärden i samband med bildande av nya naturreservat fått särskilda medel från naturvården för att ta fram kunskapsunderlag i syfte att bevara och utveckla höga kulturmiljövärden i de blivande naturreservaten. Kulturmiljövården har i flera fall också varit behjälplig med att ta fram kunskapsunderlag vid revidering av skötselplaner för naturreservat. Särskilda

medel i någon form krävs normalt för att ta fram underlag om kulturhistoriska värden.

- *Restaureringar i naturreservat gynnar kulturlandskapet:* I många naturreservat har man under 2000-talet genomfört omfattande röjningar av igenväxta marker och återintroducerat bete eller slätter. På många håll i landet har hela kulturlandskap restaurerats. Flera av dessa restaureringsinsatser har genomförts inom ramen av större LIFE projekt. Även om restaureringarna i naturreservat tar sin utgångspunkt i biologiska värden gynnar insatserna generellt också kulturmiljövärdena. Landskapsvårdande åtgärder i naturskyddade områden bidrar på så sätt ofta till uppfyllande av kulturmiljövårdens mål.
- *Dialog om prioriteringar:* Lyckad samverkan behöver inte nödvändigtvis resultera i att både natur- och kulturvärden alltid kan bevaras och utvecklas fullt ut inom ett och samma område. Lyckad samverkan kan också betyda att representanter från naturvård och kulturmiljövård genom dialog tillsammans kommit överens om vilka värden som bör prioriteras inom det aktuella området. I flera län har naturvårds- och kulturmiljöenheterna genom dialog gemensamt kommit fram till hur åtgärder i vissa skyddade områden bör genomföras för att gynna områdets mest prioriterade värden.

Utöver dessa exempel finns många andra lokala insatser som har stärkt samverkan, bl.a. LIFE-projektet Foder och Fägring inklusive framtagande av en folder om Finnmarker, samverkan kring åtgärdsprogrammet för hotade lavar på kulturved, inventeringar av biologiskt kulturarv och framtagande av skötselrekommendationer kopplade till biologiskt kulturarv och genomförande av återkommande artinventeringar i kulturresevat.

6 Utveckling av samverkan

Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket ska även redovisa hur man avser att utveckla samverkan och stärka det gemensamma arbetet med natur- och kulturresevat.

Myndigheterna har redan idag en samverkansöverenskommelse, senast uppdaterad år 2014 och förlängd 2015. I denna sägs att en fördjupad dialog mellan myndigheterna bör inledas i syfte att uppnå en gemensam förståelse kring förutsättningarna för genomförande av åtgärder i natur- och kulturlandskapet. Ett av de områden som samverkan ska inriktas på de närmaste åren är natur- och kulturresevat samt andra skyddsinstrument för landskapet. Havs- och vattenmyndigheten har ett överordnat ansvar för naturresevat i vattenmiljöer och kommer därför också att bjudas in till den fortsatta samverkan.

6.1 Utgångspunkter för utvecklad central samverkan

Det gemensamma arbetet med regeringsuppdraget har visat att det har en avgörande betydelse för utvecklingen av samverkan att det finns ömsesidig förståelse för de olika förutsättningarna för natur- respektive kulturresevat. Samsyn om tillstånd, problembild och målbild är en förutsättning för att gemensamt finna olika handlingsvägar framåt och även kunna beskriva och hantera konsekvenser av olika vägval för förvaltningen av resevaten. Myndigheterna gör idag i vissa avseenden olika tolkningar. Behovet av utvecklad samsyn hos de centrala myndigheterna framförs också tydligt från länsstyrelserna i enkätundersökningen.

Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet avser att i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten utveckla samsynen bl.a. genom en gemensam seminariereserie under 2016 kring strategiska frågor och en gemensam analys under 2017. Vidare avser myndigheterna att bedriva ett gemensamt utvecklingsarbete som berör både direkt samverkan mellan de båda centrala myndigheterna, t.ex. gällande arbetsformer, och mer tillämpad samverkan i form av t.ex. vägledning och verktyg för länsstyrelserna. De planerade insatserna presenteras nedan under avsnittet ”6.2 Utvecklingsområden”.

Väl fungerande arbetsformer är en god grund för det fortsatta utvecklingsarbetet. Möten på avdelningschefs nivå mellan Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet genomförs idag minst varje vår och höst. Mötena innehåller bl.a. aktuell information från myndigheternas respektive arbetsområde. Inom ramen för denna chefs-samverkan, kompletterad med chefsrepresentanter från Havs- och vattenmyndigheten bör graden av samarbete hanteras när nya vägledningar ska tas fram, dvs. om nya vägledningar ska tas fram gemensamt eller av myndigheterna var för sig. Ett annat område som bör hanteras i detta sammanhang är kommande gemensamma

utbildningsinsatser, se vidare nedan under avsnitt 6.2.4, samt att vid behov utse gemensamma arbetsgrupper för olika ändamål.

6.2 Utvecklingsområden

6.2.1 Seminarier under 2016

Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet avser att i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten genomföra en gemensam intern seminarier under 2016 om strategiska frågor, som tar upp förutsättningar, utgångspunkter och vägval vad gäller arbetet med skydd och förvaltning av värdefulla natur- och kulturlandskap. Syftet är att uppnå ömsesidig förståelse för nuvarande förhållanden gällande förvaltningen av reservaten. Det finns ett behov av att göra en gemensam beskrivning av problem- och målbilder och utvecklingsmöjligheter som kan ligga till grund för fortsatt samverkan. Exempel på frågor som kan diskuteras är olika styrmedel, hur prioriteringar av natur- och kulturvårdande skötselinsatser kan göras, hur tillgängliga resurser inom natur- och kulturmiljövården kan användas för att uppnå synergieffekter samt natur- och kulturresevatens syftesformuleringar och hur de påverkar den kommande förvaltningen.

6.2.2 Analys under 2017

Med utgångspunkt i en gemensamt formulerad problem- och målbild enligt ovan avser myndigheterna att analysera olika alternativa handlingsvägar för det fortsatta arbetet med bevarande och förvaltning av värdefulla natur- och kulturlandskap. Handlingsvägarna konsekvensanalyseras, bl.a. med avseende på resursbehov. Analysen kan bl.a. utgöra underlag för kommande budgetunderlag till regeringen.

Analysen ska också omfatta en utvärdering av hur natur- och kulturhistoriska värden tas tillvara i befintliga natur- och kulturresevat. Utvärderingen kan ske i form av ett gemensamt uppdrag till lämpliga forskningsinstitut och bör göras i samverkan med länsstyrelserna. Utvärderingen bör ta sin utgångspunkt i redovisningen av det regeringsuppdrag som Riksantikvarieämbetet fick 1996 om att klargöra hur många naturresevat som bildats i landet med huvudsakligen kulturhistoriska värden som grund och hur kulturhistoriska värden togs tillvara i befintliga naturresevat. Även denna redovisning skedde i samråd med Naturvårdsverket och länsstyrelserna⁷.

6.2.3 Samverkan kring tillämpning av natur- och kulturresevatinstrumenten

Merparten av landets skyddade kulturlandskap finns i naturresevat. Sedan 1999 finns också möjligheten att skydda värdefulla kulturlandskap som kulturresevat.

⁷ Riksantikvarieämbetets rapport 1998 1:2. Kulturmiljöer i naturresevat. En utredning om deras omfattning, vård och framtid.

Det finns ett behov att analysera hur de två instrumenten tillämpas för att skydda och förvalta landskapets samlade natur- och kulturvärden och att beskriva utmaningar och möjligheter. Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet avser därför att under 2016 inleda ett gemensamt arbete för att öka samsynen kring tillämpningen av de båda instrumenten.

6.2.4 Gemensam begreppsmodellering

Natur- respektive kulturmiljövård är sprungna ur olika vetenskapliga traditioner, naturvetenskaplig respektive humanistisk. Olika termer och begrepp som används tas fram i olika kontexter vilket kan bidra till att försvåra den ömsesidiga förståelsen. Att natur- och kulturmiljövård har kommit att delas upp i två sektorer med tydligt åtskilda organisatoriska linjer från departementsnivå till länsstyrelsernas enhetsnivå bidrar till skillnader i språkbruk och synsätt.

När natur- och kulturmiljövården är osäkra om innebörden av varandras termer är det lätt hänt att missförstånd uppstår. Terminologin i sig behöver dock inte alltid vara gemensam för de två områdena, men det är viktigt att den är tydlig och lätt att förstå för olika berörda parter, som t.ex. länsstyrelser, lokala entreprenörer m.fl.

Samsynen kring centrala begrepp är viktig både vid bildande och förvaltning av natur- och kulturresevat, bl.a. i fråga om vilka syften som får anges för naturreservat enligt 7 kap. 4 § miljöbalken. För att vårda och bevara värdefulla natur- och kulturmiljöer är förståelsen av vad som är naturmiljö respektive kulturmiljö, naturvärde respektive kulturmiljövärde, naturtyp, osv. viktig. Begreppen, liksom landskapet som utgör arenan för mötet mellan natur- och kulturmiljövård, överlappar och kan tolkas olika.

Naturvårdens begreppsapparat, t.ex. avseende naturtyper i art- och habitatdirektivet, inkluderar många miljöer präglade av bete eller annan historisk hävd, dvs. kulturmiljöer rika på biologiskt kulturarv. Begreppet biologiskt kulturarv, som utgör en tydlig mötespunkt för natur- och kulturmiljövård, är ett viktigt begrepp att skapa tydlighet kring, var det skiljer sig och var det överlappar med de begrepp som används inom naturvården. Begreppen behöver förtydligas och deras användning konkretiseras i olika sammanhang.

Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket avser att i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten genomföra aktiviteter kring gemensam begreppsmodellering för att utveckla samsyn kring terminologin och för att i förlängningen kunna ge en mer enhetlig vägledning till länsstyrelserna m.fl.

6.2.5 Gemensamma utbildningar för förvaltare

En viktig mötesplats för förvaltare av natur- och kulturresevat är utbildningar och seminarier. Erfarenheter från tidigare gemensamma utbildningssatsningar är genomgående positiva. Exempel på fyra framgångsrika utbildningsinsatser är fältkurser i Rumänien om hävdeffekter och biologisk mångfald, kurser om restaurering av

vattendrag (2007–2008), utbildningar om tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning i skyddade områden och kurser kopplade till införande av landsbygdsprogrammet under 90-talet där flera centrala myndigheter tillsammans förmedlade kunskap om odlingslandskapets många olika värden.

I enkätsvaren från länsstyrelserna anger samtliga svarande att det finns behov av fortsatt arbete med gemensamma utbildningar/seminarier eller andra aktiviteter för att stärka samverkan mellan natur- och kulturmiljövård. I enkätsvaren lämnar länsstyrelserna förslag på många olika angelägna ämnesområden för utbildningsinsatser, bl.a. restaurering av vattendrag, skötsel av byggnader och fornlämningar, biologiskt kulturarv, markhistoria och skötsel av naturtyper.

Bedömningen idag är att natur- och kulturmiljövårdshandläggare på länsstyrelserna och på centrala myndigheter inte möts i tillräckligt stor utsträckning, varken i det dagliga arbetet eller på utbildningar, konferenser, seminarier, m.m. Följden är att det kan saknas förståelse för olika språkbruk och synsätt, att det finns bristfälliga kunskaper om respektive verksamhet och att det i många sammanhang saknas ett helhetsperspektiv kring natur- och kulturvärden. Detta kan i sin tur ibland leda till att lösningar som gynnar både natur- och kulturvärden förbises och att konflikter helt i onödan uppstår.

Naturvårdsverkets och Riksantikvarieämbetets gemensamma utvecklingsarbete i de ovan nämnda punkterna bidrar till en gemensam plattform för bedömning av behov och därefter utveckling och genomförande av utbildningar för förvaltare m.fl. Beslut om vilka utbildningar som genomförs och tidpunkten för dessa fattas gemensamt vid avdelningschefs-nivå-möten enligt ovan. Exempel på utbildningar som kan bli aktuella är kurser om biologiskt kulturarv och om skötsel av naturtyper och kulturmiljöer.

6.2.6 Samverkan kring vägledning m.m.

Vi bedömer att en ökad tydlighet mot länsstyrelserna är en viktig framgångsfaktor som underlättar samverkan på regional nivå och leder till positiva effekter vid förvaltning av natur- och kulturresevat. Många av myndigheternas befintliga vägledningar kan utvecklas och konkretiseras, så att både natur- och kulturmiljövärden i större utsträckning beaktas oavsett skyddsform. Detta kräver ökad samverkan mellan myndigheterna i samband med framtagande av vägledande dokument.

Beslut om graden av samverkan i olika vägledningsinsatser fattas efter avstämning på möten på avdelningschefs-nivå. Exempel på vägledningar som i olika sammanhang har nämnts vara av intresse för ökad samverkan berör principer kring finansiering och nyttjande av olika typer av medel, samt hantering av kulturhistoriskt värdefulla byggnader i naturreservat. Det finns också ett behov att se över båda myndigheters befintliga vägledningar för att se i vilka avseenden de kan konkretiseras eller utvecklas för att uppnå bättre synergieffekter.

6.2.7 Anslutning till VIC Natur

Naturvårdsverket använder handläggningsstödet VIC Natur för den digitala processen för bildande av naturreservat (urval av områden och markersättningsprocess) och för förvaltning av naturreservat i delsystemet Skötsel-DOS. Samtliga länsstyrelser (naturvårdsenheter) har tillgång till och använder VIC Natur för planering, bildande och förvaltning av naturreservat. De olika delsystemen innehåller en stor mängd digitala kartskikt som hämtas in från andra myndigheter t.ex. från Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Lantmäteriet och Sveriges Geologiska Undersökning (SGU).

Myndigheterna är överens om att under 2016–2017 närmare undersöka frågan om anslutning av VIC Natur till Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsernas kulturmiljöenheter.

6.2.8 Forskning och kunskapsutveckling kring förvaltning av natur- och kulturmiljövärden

Det finns behov av mer kunskap kring samverkan mellan natur- och kulturmiljövård och de olika styrmedel som finns för att på ett långsiktigt hållbart sätt bevara och förvalta prioriterade värden. Mer kunskap behövs kring effektivitet hos olika styrmedel med bäring på natur- och kulturlandskapet, för att de styrmedel som ger mest nytta i förhållande till kostnaden ska kunna väljas. Mer kunskap behövs också om synergieffekter, t.ex. hur samverkan kan leda till tänkbara kvalitetshöjningar avseende skötselresultatet för både natur- och kulturvärden och inom vilka områden sådan samverkan är mest angelägen. Exempel på sådana områden kan vara uppföljning av skötselåtgärder, planering och bildande av nya skyddade områden, praktiskt genomförande av skötselåtgärder och informations-, friluftslivs- och tillgänglighetsinsatser.

Varken Riksantikvarieämbetet eller Naturvårdsverket bedriver egen forskning men fördelar däremot medel ur sina forskningsanslag, anslaget Forskningsinsatser inom kulturområdet respektive Miljöforskningsanslaget. Myndigheterna upprättar inriktningsdokument/program för de forskningsinsatser man avser att stödja under kommande år. Båda myndigheters dokument betonar helhetssyn på landskapet och ett tvärvetenskapligt angreppssätt. Riksantikvarieämbetets forsknings- och utvecklingsprogram innehåller exempelvis under-teman om ”Natur och kultur” och Naturvårdsverkets inriktningsförklaring lyfter fram ”kulturella värden”.

Under 2013-2015 har myndigheterna haft en gemensam utlysning med titeln ”Integrerad natur- och kulturmiljövård för en levande fjällvärld” (se avsnitt 5.1). Myndigheterna avser att diskutera fortsatta gemensamma utlysningar för forsknings- och utvecklingsprojekt som kan bidra med ny kunskap som krävs för att stärka samverkan mellan natur- och kulturmiljövård.

Bilaga 1.

Resultat från enkät till länsstyrelserna

Om enkäten

I syfte att få underlag om hur samverkan mellan natur- och kulturmiljövård fungerar hos länsstyrelserna, vilka eventuella hinder som finns och om de centrala myndigheternas vägledning utgör ett fungerande stöd för samverkan på regional nivå genomfördes en enkät till länsstyrelserna.

Två identiska webbaserade enkäter skickades ut till var och en av landets 21 länsstyrelser. I instruktionerna till länsstyrelserna framgick att avsändaren önskade få in separata enkätsvar från respektive enhet (eller motsvarande funktion). Enkäterna skickades ut i början av maj månad 2015 och var möjliga att besvara under en period av nära tre veckor. Enkäten bestod av ett tjugotal frågor, varav majoriteten var så kallade fritextfrågor där respondenterna gavs möjlighet att med egna ord ta ställning till de frågor som ställdes.

Alla kulturmiljöenheter/funktioner och 19 av 21 naturvårdsenheter svarade på enkäten, vilket ger en total svarsfrekvens på 95 %. Enkäten skulle enligt instruktionen besvaras gruppvis, det vill säga tillsammans av flera berörda medarbetare.

När man tar del av resultaten måste man ta hänsyn till att proportionerna mellan de båda skyddsformerna är väldigt olika – det finns ca 3 800 statligt beslutade naturreservat och 34 statligt beslutade kulturreseptat. Fyra län har 3 kulturreseptat, sju län har 2 kulturreseptat, åtta län har 1 kulturreseptat, två län har inte något kulturreseptat. Detta påverkar hur länsstyrelserna svarat. Enkätundersökningen ska därför ses som ett bidrag till bilden av hur länsstyrelserna uppfattar att samverkan mellan naturvård och kulturmiljövård i reservaten fungerar, men kan inte anses utgöra ett statistiskt säkerställt material. Av samma anledning tillåter enkätsvaren inte heller långtgående tolkningar om bakomliggande orsaker till länsstyrelsernas bedömningar.

Länsstyrelsernas svar

Om samverkan, samarbete och rutiner

Inledningsvis i enkäten gavs länsstyrelserna möjlighet att besvara sex påståenden som huvudsakligen behandlade samverkan, samarbete och rutiner mellan natur-

vårds- och kulturmiljösidan kring förvaltning av reservat⁸. Nedan redovisas resultaten på två olika sätt. Dels baserat på medelvärden för samtliga naturvårds- och kulturmiljöenheter som svarat på frågan (se tabell 1), dels baserat på de två svar som lämnats per respektive länsstyrelse (ett från naturvården och ett från kulturmiljövården, se figur 1). Notera att underlaget är mindre i det senare fallet.

RESULTAT OM SAMVERKAN M.M. REDOVISAT SOM MEDELVÄRDEN AV SAMTLIGA LÄNSSTYRELSERS SVAR

Varje påstående hade fyra svarsalternativ (stämmer helt och hållet/stämmer till övervägande del/stämmer endast i begränsad utsträckning/stämmer inte alls). I nedanstående sammanställning (tabell 1) har svarsalternativen getts ett numeriskt värde med högsta betyg (4) för svarsalternativet ”Stämmer helt och hållet” i fallande skala ned till lägsta betyg (1) för svarsalternativet ”Stämmer inte alls”. Mittet på skalan blir då 2,5. Alla genomsnittsbetyg överstigande 2,5 skulle då kunna tolkas som övervägande positiva och betyg under 2,5 som övervägande negativa till påståendena. Denna tolkning förutsätter att respondenterna uppfattar att avståndet mellan de fyra svarsalternativen är lika stort genom hela skalan. Svarsalternativen ”Ej aktuellt” samt ”Vet ej” fanns också tillgängliga. Dessa användes vid ett fåtal tillfällen och har frånräknats nedanstående sammanställning.

Tabell 1. Avgivna svar på nedanstående påståenden om samverkan översatta till en betygsskala 1-4. Medelvärde på betygsskalan=2,5.

Påstående	Medelbetyg/enhet		
	Kulturmiljö	Naturvård	Kulturmiljö och naturvård
På vår länsstyrelse finns rutiner mellan naturvård och kulturmiljövård kring förvaltning av reservat	2,1	1,9	2,0
På vår länsstyrelse finns ett väl fungerande samarbete mellan naturvård och kulturmiljövård kring förvaltning av reservat	2,2	2,4	2,3
Samverkan mellan naturvård och kulturmiljövård fungerar bra avseende länsstyrelsens förvaltning av kulturresevat	2,5	2,6	2,6
Samverkan mellan naturvård och kulturmiljövård fungerar bra avseende länsstyrelsens förvaltning av naturreservat	2,1	2,6	2,3

⁸ I instruktionen som bifogades enkäten sägs att begreppet *Samverkan* används i generell betydelse, av karaktären "samarbete för visst syfte".

I vårt arbete med förvaltning av reservat har vi tillgång till de kunskaper som krävs för att kunna vårda och långsiktigt bevara natur- och kulturvärdena i natur- och kulturresevat.	3,4	2,9	3,1
Naturvårdsverkets och Riksantikvarieämbetets handböcker, vägledningar och föreskrifter kring förvaltning underlättar och stödjer samarbete mellan naturvård och kulturmiljövård	2,1	2,3	2,2
Medelbetyg alla påståenden	2,4	2,5	2,4

Det påstående som fick lägst betyg av båda enheterna (eller motsvarande funktion) var det som handlade om rutiner mellan enheterna kring förvaltning av reservat. Något högre betyg gavs angående samarbetet mellan enheterna kring förvaltningen. Högst omdöme gav båda enheterna till påståendet att man har tillgång till de kunskaper som krävs för att vårda och bevara de värden som finns i reservaten. Störst skillnad mellan de båda enheternas bedömning angavs på påståendet att samverkan mellan enheterna fungerar bra avseende länsstyrelsens förvaltning av naturreservat. Naturvårdsenheterna gav ett betyg strax över mitten på skalan, 2,6, medan kulturmiljöenheterna gav detta påstående ett betydligt lägre genomsnittligt omdöme, 2,1. Naturvårdsenheterna var även något mer positiva i bedömningen av motsvarande samverkan inom förvaltningen av kulturresevat, även om skillnaden där var marginell.

Skillnaden mellan hur de båda enheterna bedömer påståendena måste ändå betraktas som relativt liten och ger inte bilden av att någon av enheterna genomgående har en mer positiv bild av samverkan jämfört med den andra. Detta bekräftas av det totala medelbetyget för samtliga sex påståenden där enheterna hamnade väldigt nära varandra, strax under skalans mittpunkt 2,5. Det är dock viktigt att vara medveten om att dessa resultat visar ett medelvärde för hela landet.

GENERELLT OM SAMVERKAN M.M.

Bland de omständigheter som lyfts fram som försvårande för samverkan nämns ofta resursbrist i olika former. Också regler och riktlinjer anses ibland försvårande och även hur länsstyrelserna är organiserade. Man för i fritextsvaren fram många förslag på hur detta skulle kunna förbättras.

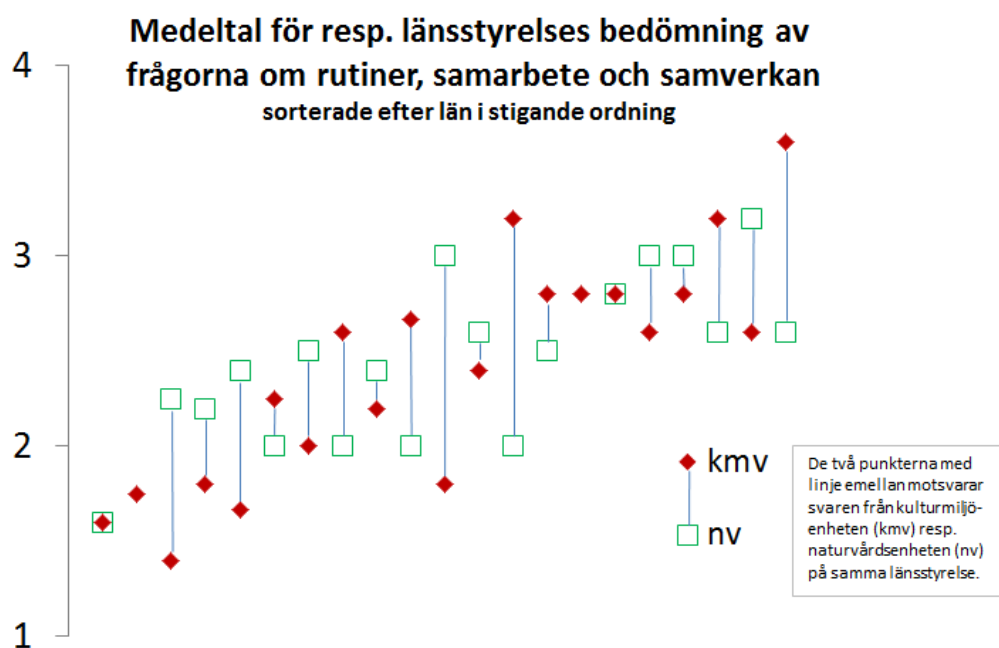
Generellt anser man sig ha tillgång till de kunskaper som krävs för att kunna förvalta områden med höga natur- och kulturmiljövärden. Samtidigt lyfts kunskap och kompetensutveckling som en önskvärd åtgärd för att förbättra samverkan.

Synen på frågan om Naturvårdsverkets och Riksantikvarieämbetets handböcker, vägledningar och föreskrifter är utformade på ett sådant sätt att de underlättar samverkan är splittrad. Ett antal länsstyrelser är helt positiva, vissa är helt negativa,

men flera länsstyrelsers svar visar också att natur- respektive kulturmiljövården har olika syn i frågan där kulturmiljövården oftast är mer negativ än naturvården.

RESULTAT OM SAMVERKAN M.M. REDOVISAT PER LÄNSSTYRELSE

Om enkätsvaren på frågor om samverkan, samarbete och rutiner analyseras länsvis framträder en bild av relativt stora skillnader mellan olika länsstyrelsers svar (figur 1). Dessa skillnader syns inte i medelvärdet för alla länsstyrelsers svar. Naturvårdsenheten ger något oftare högre betyg i sina svar än kulturmiljöenheten på samma länsstyrelse i sina bedömningar av svarsalternativen.



Figur 1. Medelvärdet av summerade svar på frågor angående rutiner, samarbete och samverkan, redovisade per län. Varje punktpar representerar medelsvaret från en länsstyrelse. Observera att det i två fall saknas svar från naturvårdsenheten.

Figur 1 visar att vissa län (till höger i figuren) i princip bara lämnat positiva svar om samverkan, samarbete och rutiner (medelbetyg över 2,5 både från naturvårdsenheterna och från kulturmiljöenheterna), medan andra bara lämnat negativa svar (till vänster i figuren, medelbetyg under 2,5). Figuren visar också att det finns stora skillnader mellan enheternas bedömning av påståendena kring samverkan, samarbete och rutiner i vissa län, medan enheterna gör en mer samstämmig bedömning i andra län. Det finns anledning att fundera över om skillnaderna mellan län och enheter främst beror på arbetssätt, resurser, organisation eller om det finns andra förklaringar.

FRITEXTSVAR OM SAMVERKAN M.M.

Kopplat till påståendena om samverkan, samarbete och rutiner hade respondenterna möjlighet att kommentera sina svar i fritext.

Några exempel från fritextsvaren:

”Det finns inga skrivna rutiner kring förvaltning. Däremot sker samverkan när behov uppstår som bedöms av utföraren. För ett antal år sedan togs ett förslag fram på en modell om hur samarbetet ska genomföras inför bildandet av reservat, den har använts vid ett tillfälle. Inför bildandet lämnar k-miljön synpunkter i internremiss innan den formella remissen. Vissa naturreservat har inventerats på k-värden inför bildandet och funna värden har i beslut och skötselplan beskrivits. I de fall kunskap inte finns internt, har extern expertis anlåtats. Handboken om friluftsliv (bra handbok!) har delvis lett till dialog mellan verksamheterna.”

”Ett dokumenterat arbetssätt med rutiner hade underlättat samarbetet. Medarbetarna har dålig kunskap om hur handböcker och vägledning kan utnyttjas.”

”Samverkan i kulturreservaten fungerar bra när vi t.ex. behöver bygga anläggningar, då bistår naturvärden med personal och beställning av material. Vi samverkar oftare avseende kulturvärden i naturreservat eftersom det finns så många fler naturreservat. Vi har inga fastställda rutiner för samverkan, den är ganska personberoende.”

”Vi önskar större samverkan på nationell nivå för att möjliggöra samarbete på regional nivå.”

Om beaktande av natur- och kulturmiljövärden

I anslutning till de påståenden om samverkan som redovisas ovan fick länsstyrelserna med samma svarsalternativ och bedömningskala ta ställning till ett antal påståenden som behandlade beaktandet av natur- och kulturmiljövärden vid bildande och förvaltning av natur- och kulturreservat. Nedan redovisas resultaten på två olika sätt. Dels baserat på medelvärden för samtliga naturvårds- och kulturmiljöenheter som svarat på frågan (se tabell 2), dels baserat på de två svar som lämnats per respektive länsstyrelse (ett från naturvärden och ett från kulturmiljövärden, se figur 2). Notera att underlaget är mindre i det senare fallet.

RESULTAT OM BEAKTANDE AV VÄRDEN REDOVISAT SOM
MEDELVÄRDEN AV SAMTLIGA LÄNSSTYRELSERS SVAR

Tabell 2. Avgivna svar på påståenden om beaktande av natur- och kulturmiljövärden översatta till en betygsskala 1-4. Medelvärde på betygsskalan=2,5.

Påstående	Medelbetyg/enhet		
	Kulturmiljö	Naturvård	Kulturmiljö och naturvård
Naturvärden beaktas vid bildande av kulturreservat	3,4	3,2	3,3
Kulturvärden beaktas vid bildande av naturreservat	2,7	3,3	3,0
Naturvärden beaktas vid förvaltning (inklusive skötsel) av kulturreservat	3,3	3,3	3,3
Kulturvärden beaktas vid förvaltning (inklusive skötsel) av naturreservat	2,4	3,2	2,8
Naturvärden tas omhand på ett tillfredsställande sätt oavsett skyddsform (natur- eller kulturreservat)	3,1	2,8	3,0
Kulturvärden tas omhand på ett tillfredsställande sätt oavsett skyddsform (natur- eller kulturreservat)	2,3	2,7	2,5
”Biologiskt kulturarv” är ett arbetssätt som utgår från både biologi och historia. På vår länsstyrelse arbetar vi med begreppet biologiskt kulturarv som en del i förvaltningen av natur- och kulturreservat.	2,4	2,3	2,4
Medelbetyg alla påståenden	2,8	3,0	2,9

Genomgående är att dessa påståenden gavs ett betydligt högre betyg jämfört med påståendena som behandlade samverkan. Genomsnittsbetygen var cirka 0,5 betygsheter högre (2,9 i gemensamt medelbetyg för alla påståenden jämfört med 2,4) när det gäller beaktande av natur- och kulturvärden och det gäller både för kulturmiljö- och naturvårdsenheterna.

Allra högst betyg gavs till de två påståenden som handlade om hur naturvärden beaktas vid bildande och förvaltning av kulturreservat. Dessa påståenden var de enda två som gavs ett medelbetyg över 3,0 (förutom det påstående i samverkanskategorin som behandlade tillgång till kunskaper).

Även de motsatta påståendena, det vill säga hur kulturvärden beaktas vid bildande och förvaltning av naturreservat, gavs förhållandevis höga betyg men här fanns

också en betydande skillnad mellan enheterna. Naturvårdsenheterna ger samlat en mer positiv bild av hur kulturvärden beaktas i naturreservat jämfört med vad kulturmiljöenheterna gör. Skillnaden mellan enheterna består i att naturvårdsenheterna ger höga betyg både för hur kulturvärden beaktas i naturreservat och hur naturvärden beaktas i kulturmiljöreservat. Kulturmiljöenheterna, däremot, ger bara höga betyg för hur naturvärden beaktas i kulturmiljöreservat, inte för hur kulturvärden beaktas i naturreservat.

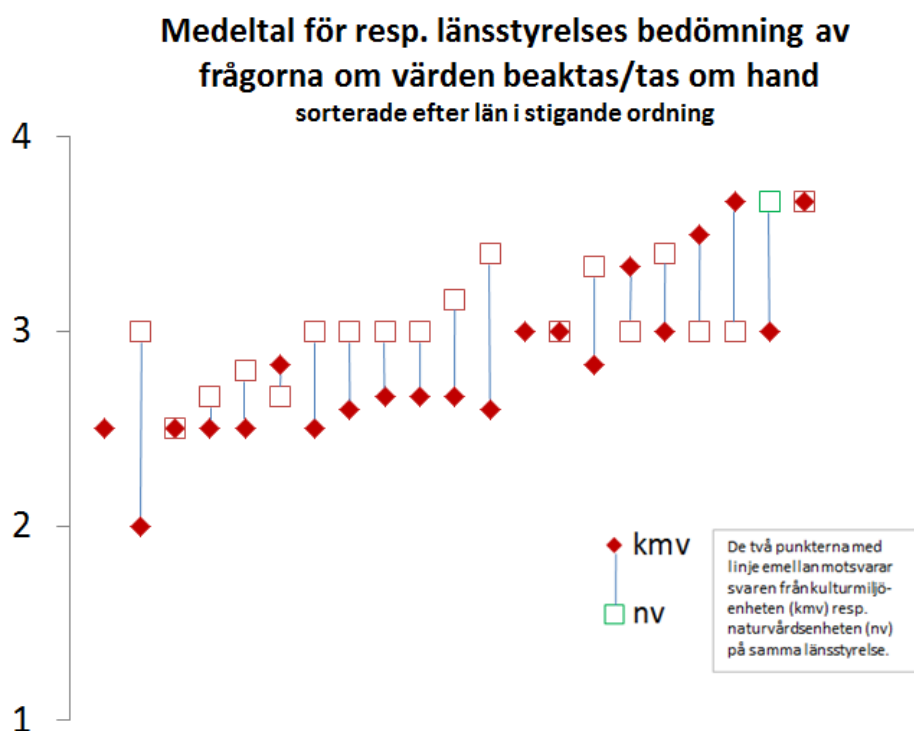
För påståendena om hur tillfredsställande natur- respektive kulturvärden tas om hand, oavsett skyddsform, ger båda enheterna ett högre betyg för hur naturvärdena tas om hand jämfört med kulturvärdena. Detta gäller särskilt för kulturmiljöenheterna som uppvisar stor skillnad i bedömningen av hur naturvärden tas om hand jämfört med kulturvärden (3,1 i genomsnittsbetyg jämfört med 2,3).

Vad de relativt stora skillnaderna mellan enheternas bedömning beror på kan inte besvaras enbart med hjälp av enkäten. Vissa ledtrådar kan fås av fritextsvaren där det här och där framträder en frustration från kulturmiljösidan om att man ligger i underläge resursmässigt gentemot naturvårdssidan, vilket är en faktor som kan ha betydelse för förutsättningarna att samverka.

Det enda påståendet i beaktandekategorin som hamnar under medelvärdet 2,5 är om hur arbetssättet och begreppet ”biologiskt kulturarv” anammats som en del i förvaltningen. Att arbeta med biologiskt kulturarv innebär att förvaltningen utgår både från historia och från biologi. Enkätsvaren tyder på att länsstyrelserna endast i mycket begränsad utsträckning arbetar med begreppet biologiskt kulturarv i sin förvaltning av natur- och kulturresevat, men svaren uppvisar relativt stor variation.

RESULTAT OM BEAKTANDE AV VÄRDEN REDOVISAT PER LÄNSSTYRELSE

Vissa skillnader syns mellan hur de respektive länsstyrelserna svarat när det gäller beaktande av natur- och kulturmiljövärden. Skillnaderna är dock mindre än när det gäller frågorna kring samverkan. Kulturmiljöenheterna ger oftast lägre betyg när det gäller hur kulturmiljövärdena beaktas än vad naturvårdsenheterna gör.



Figur 2. Medelvärdet av summerade svar på frågor angående beaktande av natur-och kulturmiljövärden, redovisade per län. Varje punktpar representerar medelsvaret från en länsstyrelse. Observera att det i två fall saknas svar från naturvårdsenheten.

FRITEXTSVAR OM BEAKTANDE AV VÄRDEN

Även i anslutning till dessa påståenden gavs respondenterna möjlighet att kommentera sina svar i fritext.

Några exempel från fritextsvaren:

”Resurs- och personalbrist gör att vi måste jobba ganska schablonartat. Det är sällan vi kan jobba på den detaljnivå som skulle behövas.”

”Tillfredsställande sätt? Varken natur- eller kulturvärden tas omhand på ett tillfredsställande sätt idag, framför allt pga. resursbrist. Biologiska värden i odlingslandskapet prioriteras medan andra naturtyper och kulturvärden får stå tillbaka. Skötseln av jordbrukslandskapet bygger på biologiskt kulturarv som arbetsätt; slåtter, hamling, bete etc. I skog sker skötseln mer efter vad som gynnar de biologiska värdena, arters och naturtypers behov. Begreppet används ännu inte på vår länsstyrelse.”

”Det finns inga konflikter eller samarbetsproblem mellan de olika enheterna, utan att det brister i beaktande av olika värden och skötseln av dem är helt och hållet en ekonomisk fråga som styr alla prioriteringar och därmed försvårar en helhetssyn på vård och förvaltning.”

”Kulturvården tas till vara bättre nu vid nybildande och vid revidering av skötselplaner än tidigare.”

Om hinder och utvecklingsmöjligheter

I enkäten ställdes en fråga om det finns omständigheter eller faktorer som sätter begränsningar för ett gott samarbete kring förvaltning av natur- och kulturresevat. En mycket stor majoritet av respondenterna (95 procent) ansåg att det finns sådana omständigheter/faktorer och endast 5 procent ansåg att det inte finns begränsningar.

FRITEXTSVAR OM HINDER OCH UTVECKLINGSMÖJLIGHETER

Till de 38 respondenter som svarade ”Ja” på frågan ställdes en följdfråga (fritext) om vilka omständigheter/faktorer man avsåg. Resursbegränsningar var den omständighet som dessa ansåg helt dominerande. Drygt 80 procent av de respondenter som formulerade sig fritt kring dessa faktorer och omständigheter tog upp resursbrist avseende tid och/eller ekonomi som en begränsande faktor.

Några exempel från fritextsvaren:

”Tidsbrist på grund av alltför hög arbetsbelastning. Brist på pengar för att genomföra skötsel. Ibland bristande förståelse för varandras kompetensområden.”

”Resurser, kulturmiljö har svårt att möta upp behov från naturvården.”

”Bristande resurser för samverkan. Svag samsyn/samordning på den centrala nivån. Bristande uppdrag/instruktioner för omhändertagande av kulturmiljövården i naturreservat.”

I enkäten ställdes också frågan om det finns åtgärder på strukturell/politisk nivå som skulle kunna underlätta samarbetet mellan natur- och kulturmiljövård kring natur- och kulturresevat. Även här var det en mycket stor majoritet (90 procent) som svarade ”Ja”.

FRITEXTSVAR OM ÅTGÄRDER PÅ STRUKTURELL NIVÅ

Även här ställdes en följdfråga i fritext till de 34 respondenter som svarade ”Ja” på frågan. Många respondenter tar upp resursfrågan även i detta sammanhang men den är inte alls lika dominerande som i föregående frågeställning. Många respondenter tar upp behovet av ökad samverkan och samordning på central myndighetsnivå. Några respondenter tar även upp behov av en tydligare styrning från den politiska nivån liksom att lagstiftningen kan behöva harmoniseras och samordnas/sammanfogas.

Några exempel från fritextsvaren:

”Ökad medvetenhet om hur brist på medel och ojämn medelstilldelning leder till förlust av natur- och kulturmiljövården.”

”Om man lade samman dessa former av reservat, till något som kallas natur- och kulturresevat och hade en gemensam pott med medel för att bilda, samt förvalta dessa skulle samarbetet öka markant och många vinster skulle göras på flera fronter. Länsstyrelser borde ha kulturmiljöfolk på natursidan.”

”De ekonomiska styrmedlen måste anpassas och ligga i nivåer som är rimliga i förhållande till förvaltning och skötsel av kulturresevat. De ekonomiska medlen får inte innehålla begränsningar som försvårar förvaltning av kulturresevat. Ge ekonomiska förutsättningar att exempelvis bekosta personal och tillsyningsmän etc. i kulturresevat. Tydligare budskap från politiskt håll gällande natur- och kulturvärden. Vad vill man från politiskt håll uppnå med skyddsformen kulturresevat? Är man nöjd med utvecklingen av landets kulturresevat avseende omfattning, nybildande, inriktning och omfattning? Vad vill man från politiskt håll värna för framtiden? I dag är det sned fördelning mellan naturresevat och kulturresevat.”

Om utbildning

Enkätrespondenterna gavs även möjlighet att svara på frågan om de anser att det finns behov av gemensamma utbildningar, seminarier eller andra aktiviteter för att stärka samverkan mellan naturvård och kulturmiljövård. Samtliga 40 respondenter besvarade frågan med ”Ja”.

FRITEXTSVAR OM UTBILDNING

I anslutning gavs möjlighet att i fritextform formulera sig kring inom vilka ämnesområden som respondenterna såg behoven. Bland den stora mångfald av områden som identifieras dominerar vad man skulle kunna kalla praktiska behov, dvs. behov av fortbildning inom till exempel skötsel (skötselmetoder, inventeringsmetoder, skötsel av skogar, byggnader, fornlämningar/fornminnen, våtmarker/myrar, ängsbruk). Det enskilda begrepp som oftast tas upp som ett behov för utbildningsinsatser är ändå inom biologiskt kulturarv.

Några exempel från fritextsvaren:

”Vi har nyss haft en föreläsning om skogens kulturmiljövärden och planerar en gemensam fälttur i sommar. Generell utbildning inom varandras områden är ju bra för samförstånd och för att man ska kunna komma fram till bra lösningar som gynnar alla värden.”

”Skötsel, biologiskt kulturarv och betydelsen av olika hävdformer och -tidpunkter som bottnar i kunskap om historisk hävd (tidsdjup) och landskapets ekologiska funktioner, olika betesdjurs betydelse.

I linje med vad som nu är aktuellt rörande ekosystemtjänster så behövs även kunskap om reservatens roll/betydelse i ett landskapsperspektiv.

Utbildning skulle även kunna hållas om hur vi kan få till väl fungerande rutiner och arbetssätt för att göra smarta prioriteringar och uppnå gemensamma mål.”

”Både inom kultur för naturvårdare och inom natur för kulturmiljövårdare. Tydligt är att man inom kulturmiljövården behöver mer kunskap om hur man ser på träd inom naturvården. Kulturmiljövården behöver förstå de biologiska perspektiven bättre.”

”Kunskapsunderlag, vård, tillgängliggörande, praktisk förvaltning. Men även teoretisk diskussion om syften med bevarande, vård, urval och skyddsprinciper (t.ex. bevarande kontra användning och utveckling, humanistiska kontra naturvetenskapliga värden).”