

OLA WOLFHECHEL JENSEN & RICHARD PETERSSON

Kulturmiljövårdens regionala organisation

En historisk analys av roller och ansvar i förändring



RIKSANTIKVARIEÄMBETET

Riksantikvarieämbetet
Box 1114
621 22 Visby
Tel 08-5191 80 00
www.raa.se
registrator@raa.se

Riksantikvarieämbetet 2021
FoU-rapport

Kulturmiljövärdens regionala organisation. En historisk analys av roller och ansvar i förändring

Författare: Ola Wolfhechel Jensen & Richard Pettersson

Rapporten är finansierad av Riksantikvarieämbetets anslag för forskning och utveckling (FoU).

För forskningsresultat och eventuella ståndpunkter svarar författarna.

Omslag: Kunst Museum i Bonn. Foto: Richard Pettersson.

Upphovsrätt enligt Creative Commons licens CC BY, erkännande 4.0 Sverige.

Villkor på: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed sv>

ISBN 978-91-7209-875-6 (PDF)

ISBN 978-91-7209-876-3 (PoD)

Innehåll

Förord.....	5
DEL 1. KULTURMILJÖVÅRD I REGIONEN	7
Inledning – syfte och bakgrund.....	8
Förutsättningar – teori, metod och källmaterial.....	14
DEL 2. DEN REGIONALA KULTURMILJÖVÅRDENS FÖRHISTORIA	23
Kulturmiljövård och offentlig förvaltning	24
Förvaltningsstrukturer i det tidigmoderna Sverige	27
Fornminnesvårdens tidiga organisation.....	30
En modern kulturminnesvård tar form	36
Fornvårdsorganisation under 1800-talets andra hälft	40
DEL 3. FRÅN LANDS- TILL LÄNSANTIKVARIEORGANISATION	43
Landsantikvarieorganisationen etableras	44
Kulturminnesvård under 1900-talets andra hälft.....	50
Samhällsläget vid 1960 och 1970-talet – nyordnad kulturpolitik.....	51
Kulturminnesvården utreds och reformeras.....	55
MUS 65 – debatt och kritik kring kulturmiljöarbetets organisation	59
Länsantikvariereformen	68
DEL 4. TVÅ DECENNIER AV UTREDNINGAR.....	73
Samhällsläget för minnesvården under 1980-talet	74
Kulturmiljövården etableras	76
Museerna och kulturmiljövården.....	80
Riksantikvarieämbetet utreder kulturmiljövårdens ansvarsfördelning	84

Staten fordrar organisationsförändring.....	88
Riksantikvarieämbetet fortsätter utreda ansvarsfrågan	94
UPPGRUPPEN – ansvarsfrågan vevas än en gång.....	97
Regeringens svar på utredningar och betänkanden.....	99
New Public Management och uppdragsarkeologins avreglering.....	103

DEL 5. REGIONAL KULTURMILJÖVÅRD

UNDER 2000-TALET.....	107
Kulturpolitik och kulturmiljöarbete i förändring	108
Tvärsektoriellt kulturmiljöarbete, kultursamverkansmodellen och miljömål	115
Regional utveckling, ekonomisering och UV:s avskiljande från Riksantikvarieämbetet.....	124
Det regionala kulturmiljöarbetets fortsatta otydlighet	130
Till frågan om antikvarisk kompetens	141
Sammanfattande slutsatser och kompletterande analys.....	151
 Källor och litteratur	166
Slutnoter.....	180
Författarpresentationer	189

Förord

Följande rapport har sin grund i FoU-projektet *Den regionala kultur- miljövärdens närminne och organisation* som genomfördes i samarbete mellan Riksantikvarieämbetets avdelning för arkiv och bibliotek och verkssekreteriat samt Institutionen för kultur- och medievetenskaper (museologi), Umeå universitet. Syftet med projektet var dels att analysera den regionala kulturmiljövärdens historia med betoning på 1976 års länsantikvariereform och dels att pröva olika metoder för att dokumentera kulturmiljövärdens samtidshistoria. Det senare var ett led i arkivets och bibliotekets utvecklingsarbete inom informationsinsamling och -förvaltning. Redan 2013-2014 genomfördes i samarbete med Birgitta Johansen och Birgitta Elfström vid Riksantikvarieämbetet en förstudie som resulterade i två så kallade vittnesseminarier där äldre och samtida lands- och länsantikvarier deltog. Bakgrunden var att kunskapen om detta viktiga skeende inom svensk kulturmiljövärd var, och bitvis ännu är, otillräcklig. Projektet som påbörjades året därpå mynnade bland annat ut i ett omfattande manus som senare återupptogs och kompletterades med en studie om hur den regionala kulturmiljövärderna kom att utvecklas under 2000-talet fram till 2017. Denna bok utgör resultatet av detta arbete. Vi vill i sammanhanget passa på att tacka Carolina Andersson, Leif Gren och Marika Andersson Jensen vid Riksantikvarieämbetet för deras värdefulla kommentarer och andra insatser under färdigställandet av manuset till denna bok.

Ola Wolfhechel Jensen och Richard Pettersson, våren 2021.

DEL 1

Kulturmiljövård i regionen

Inledning – syfte och bakgrund

Sverige har en lång historia av lagar i syfte att bevara byggnader och gamla lämningar som anses kulturhistoriskt värdefulla. För att en lag ska kunna efterlevas krävs en utvecklad organisation med både mandat och möjlighet att bevaka lagtextens intresseområden. Och eftersom lagstiftarna förutsätter att bevarandet har ett allmänintresse och därmed är en fråga för offentligheten, har ansvaret av hävd vilat på statens organ och företrädare. Ända sedan den första fornminneslagen trädde i kraft på 1600-talet har det för ändamålet funnits en central organisation. Fornminnesvårdande ämbetsverk har med en skiftande ambitionsnivå och möjligheter att bedriva ett förvaltningsarbete varit aktiva alltsedan dess. Men det vore fel att tala om annat än en grovt sammanhängande kontinuitet, fram till dagens officiella minnesvård.

Juridiska verktyg och en central organisation i all ära, men utan ett välfungerande nätverk, där uppdrag och mål kommuniceras och kulturmiljövårdens intentioner realiseras, riskerar både lagens och statens ambitioner att förbli verkningslösa. Hur en effektiv decentraliserad organisation bör vara organiserad och vem som ska bära ansvaret för att lagar och centrala påbud efterlevs har genom historien därför varit en knäckfråga. Sedan mitten av 1970-talet har det statliga ansvaret varit delegerat åt landets länsstyrelser. Det har skett i relation till och genom ansvarsfördelning gentemot andra provinsiella aktörer som kommuner, landsting, regioner och läns museer. Det hela inleddes med länsantikvariareformen 1976. Därmed ersattes den tidigare landsantikvariareorganisationen som i huvudsak var knuten till landets regionala museer och vars rötter gick tillbaka till 1920–1930-talen. Länsantikvariareformen väckte omgående starka reaktioner inom inte minst museibranschen och delade tidens intressenter i två läger, de som var för och de som var mot nyordningen. Något som förefaller tämligen förbisett, och som vi tidigt kunde uppmärksamma

i vår studie, var att roll- och ansvarsfrågan sedan dess varit kantad av diskussioner och kritik mot ändrade organisationsstrukturer som påverkat den regionala kulturmiljövården. Kritiken har inte varit enkelriktad utan kommit från alla inblandade parter och dess udd har ömsom varit vänd mot en och ömsom mot flera av de övriga medverkande organisationerna. Länsantikvariereformen var med det sagt endast en (om än central) kugge i ett större maskineri av en stadigt etablerad, strukturerad och reglerad kulturmiljövård.

Att problemen har tagits på allvar från myndighetshåll framgår av de många utredningar och försök till uppstramningar som initierats. Inte minst under senare decennier då det upprepade gånger har uttryckts behov av att se över och tydliggöra den regionala kulturmiljövården och dess relation till övriga aktörer inom men även utanför den offentliga förvaltningen. Kritiken har rört otydlighet beträffande arbetsorganisation och ansvarsfrågor inom hela sektorn. För att om möjligt stävja detta så har flera mer eller mindre omfattande reformer blivit genomförda. Detta har emellertid inte skingrat eller dämpat kritiken.

Mot bakgrund av alla de utvärderingar som gjorts och förslag som lagts fram i syfte att tydliggöra organisations- och ansvarsfrågor kan det synas märkligt att otydligheter ändå tycks hänga sig kvar. Samtidigt blir det uppenbart att den formella och ideala bilden av hur den regionala kulturmiljövården ska organiseras inte alltid stämt överens med hur den blivit genomförd. Vi har kort sagt identifierat en påtaglig diskrepans mellan en formell bild av en tillsynes välordnad organisation och en tydlig mandats- och rollfördelning, kontra en praktisknära verklighet som ofta gett andra signaler. Även om kritiken över tid främst blivit riktad mot enskilda parter är det uppenbart att det även funnits och alltjämt finns strukturella faktorer som har förorsakat låsningar inom den breda organisationen. För att fånga dessa faktorer har det krävts en ordentlig genomlysning av enskilda parter i hela spektret av minnesvårdande organisationer, sett över tid.

Med tanke på länsantikvariereformens stora betydelse för den regionala kulturmiljövården, inkluderat dess mindre välfungerande sidor, borde den vara och varit välkänd inom myndighets- och museisektorn. Så verkar dock inte vara fallet. Om vi utgår från hur förhållandevis knäpphändig detta tema har varit utforskat, finner vi raka motsatsen.¹ Följaktligen vet vi förhållandevis lite om vilka utmaningar och svårigheter reformarbetet genom historien har ställts inför och vilka konsekvenserna blivit för det fortsatta kulturmiljövårdsarbetet. Länsantikvariereformen är emellertid bara ett exempel bland många på hur kunskapen om kulturmiljövårdens mer närliggande historia överlag är otillräcklig. Detta är olyckligt då referensramar och lärdomar bakåt i tiden är en förutsättning för att bättre kunna planera kulturmiljöarbetet framåt. Vi kan således bara hålla med statsvetaren Rolf Lind då han poängterar vikten av att ha perspektiv bakåt då man ska förstå hur dagens myndigheter och den offentliga sektorn är utformad:

Avsaknaden av ett historiskt perspektiv på förändringsprocesser leder lätt till närsynthet, där både problemuppfattningar och lösningsförslag uppfattas som unika för sin tid. Föreställningarna om det särpräglade är dock ofta överdrivna. Med ett lite längre tidsperspektiv är det möjligt att visa att förändringar som idag framstår som nya inte alltid är det.²

Ambitionen med föreliggande bok är att erbjuda läsaren en lite mer djuplodande granskning av den regionala kulturmiljövårdens historia och utveckling sedan reformen 1976. För att jorda den analysen har vi därför tillfört rapporten en inledande historisk översikt som tar avstamp redan i 1600-talets begynnande fornminnesvård. Syftet är att skapa en fond mot vilken vi bättre kan förstå möjligheter och brister i sektorns organisationsstruktur, för att på så vis ge ett underlag till beslutsfattare att kunna anpassa den i framtiden. Länsantikvariereformen genomfördes följaktligen inte i ett historiskt vakuum. Den

hade föregåtts och blivit formad av århundraden av diskussioner och idealbilder om hur man provinsieellt lämpligast skulle organisera förvaltningsarbetet och hur en sådan regional organisation på bästa sätt passade i relationen till den centrala myndighetsutövningen. Dessa diskussioner fördes parallellt med att forskningsdiscipliner som arkeologi, arkitekturhistoria, byggnadsvård och folklivsforskning växte fram och allteftersom etablerades. Diskussionerna har följaktligen pågått under historiska skeden där synen på "fädernesarv", "folkliv" och numera "kulturarv" har skiftat fokus, innehåll och kontextuell betydelse. Det som skulle "förvaltas" under 1800-talet var därför inte detsamma som för dagens myndighetsuppdrag. I detta finns dock vissa mer bestående konstanter. Sveriges kulturarvsförvaltning har under lång tid präglats av central linjestyrning, där målet har varit att arbeta för samförstånd och koncensus inom hela organisationen. Som vi ska se, kom länsantikvariereformen med tiden att utmana den traditionella hållningen.

Länsantikvarieorganisationens framväxt och fortsatta öde kan följaktligen inte förstås isolerat och för att komma åt hur och under vilka premisser kulturmiljövården över tid har omorganiserats måste vi därför även se till hur den tidigare var strukturerad. Den var och är i grunden påverkad och tillika formad av politiska ambitioner och förvaltningsmässiga ideal som den delat och alltjämt delar med andra sektorer inom offentlig förvaltning. Vår historiebeteckning söker relatera till dessa bredare samhällsaspekter, samtidigt som vi också fokuserar på den statligt styrda organisationens utveckling över tid.

Studiens främre gräns har vi satt till perioden runt 2017: Vid denna tid genomfördes, som vi ska se exempel på, flera utredningar som alla pekade på otydlighet inom kulturmiljöfältet. Därtill hade den uppdragsarkeologiska verksamheten blivit avskild från Riksantikvarieämbetet och i samband med att museilagen trädde i kraft 2017 fick myndigheten istället ansvar för samordning av museifrågor. Vid det laget hade de första effekterna av den så kallade kultursamverkansmodellen hunnit utvärderas. Man kom då fram till att kulturmiljö-

arbetet varit otydligt formulerat i modellen och att detta särskilt hade drabbat de regionala museerna. 2017 kompletterades samverkansmodellen därför med ett förtydligande att samverka för museerna även inbegrep den regionala kulturmiljövården. Samma år fick Riksantikvarieämbetet i uppdrag av regeringen att stödja och vägleda tio andra statliga myndigheter i sitt kulturmiljöarbete, det så kallade TVÄRS-programmet. Bakgrunden var att flera av dessa myndigheter hade en oklar uppfattning eller inte uppfattat alls att de utgjorde viktiga kuggar i såväl det centrala, regionala som det lokala kulturmiljöarbetet. Ett viktigt mål med uppdraget var att genom dialog utveckla det tvärssektoriella arbetet och att överbrygga dylika oklarheter.³

En annan och mer blygsam ambition med föreliggande studie är att för den intresserade läsaren åskådliggöra ett stycke fascinerande historia om en i flera avseende unik epok i kulturmiljövårdens historia. Inte minst i en internationell jämförelse eftersom få eller inget land i världen har haft en så lång och (någorlunda) sammanhängande historia av förvaltning av vad som i dagligt tal kallas för kulturarv. De flesta länder fick sina första lagar under sent 1800- och 1900-tal och med det sina första offentliga organisationer.

På ett övergripande plan kommer vi här att analysera och beskriva hur kulturmiljövården över tid har organiserats på en regional nivå i relation till den centrala och även den lokala offentliga förvaltningen. Betoningen ligger som nämnts på länsantikvariereformen och dess utformning och hur relationen därefter utvecklades i förhållande till kommuner, landsting, regioner och framförallt till läns museer liksom även till Riksantikvarieämbetet och andra centrala myndigheter. Det säger sig självt att en studie som denna har genererat och baserats på ett batteri av frågor. Några exempel:

- I vilket samhällspolitiskt klimat har organisatoriska förändringar genomförts och hur löd motiveringarna?
- Vilka ideal för hur regional kulturmiljövård bör organiseras har under historien lyfts fram och hur motiverades dessa?
- I vilken mån och på vilket vis har organisationsideal inom offentlig förvaltning i allmänhet påverkat den regionala kulturmiljövården?
- Hur har ändrad kulturpolitik påverkat den regionala kulturmiljövårdens uppdrag och hur påverkade detta den aktuella organisationsmodellen?
- Hur har ansvarsfördelningen och relationen mellan den centrala (som Riksantikvarieämbetet), lokala (kommunala) och regionala (länsstyrelse, regioner, landsting och läns museer) kulturmiljövården formulerats och ändrats?
- Hur har kritiken mot otydlighet i roller och ansvar formulerats?
- Vilka brister och tillkortakommanden i de olika organisationernas verksamheter har lyfts fram över tid?

Förutsättningar

– teori, metod och källmaterial

För att skapa förståelse kring den regionala kulturmiljövårdens ändrade organisation, uppdrag och praxis har vi inspirerats av teorier med fokus på institutionella praktiker, som aktörnätverks- och diskurs-teori samt olika organisationsteorier.⁴ På så vis har vi önskat isolera och analysera faktorer som präglat och förändrat länsantikvarieorganisationen och den regionala kulturmiljövården i sin helhet över tid. De politiska och förvaltningsmässiga ambitionerna med organisationen är i sammanhanget centralt, likaså hur aktörerna reglerats av nätverkens tidsbundna kunskapsanspråk, institutionella strukturer och kulturpolitiska styrmekanismer.

I linje med aktörnätverksteori kan "kulturarv" betraktas som ett *boundary object* som förenar olika aktörsgrupper vars samhällsuppdrag och självbild formas utifrån organisatoriska, (kultur)politiska och förvaltningsmässiga ideal. Vi ser hur samhällsuppdraget över tid har utkristalliserats och (om)förhandlats inom ett nationellt nätverk bestående av aktörer och noder som statsdepartement och centrala myndigheter som Riksantikvarieämbetet, kommuner, länsstyrelser, landsting, regioner, regionala museer, exploatörer, yrkessammanslutningar, liksom bredare kulturpolitiska mål och juridiska system. Vi har fokuserat på att bena ut paraplyhänvisningen "statlig styrning". Politik handlar om offentlig styrning genom institutionell kontroll över samhälleliga processer och om befogenhet att fatta centrala beslut för att uppnå önskade sociala, politiska och ekonomiska effekter.⁵ Politik grundar sig sålunda på makt som kan vara betvingande eller formell och som ofta legitimeras retoriskt (genom övertygande argument), med kunskaps- och opinionsbildning. Men maktutövningen blir aldrig framgångsrik om den inte upplevs sympatisk, i mening att den uppfattas nödvändig, hjälpligt transparent och legitim.

Den makt vi här hänvisar till ska därför primärt inte ses knuten till enskilda individer, utan mer som aktiverad av professionellt, socialt och ideologiskt formade praktiker. Maktrelationerna uppstår och transformeras i själva utövandet av fornminnes-, kulturminnes- och kulturmiljövård.

I forskning som rör offentlig styrning och myndighetsutövning ("governmentality") är det just statliga styrningsmekanismer och hur de påverkar samhället och individen genom institutioner, lagar och sociala praktiker som står i centrum.⁶ Målet är att förstå hur styrningsteknologier och kunskapsproduktion fungerar formaliserande och normerande för såväl nationella som individuella självbilder. Den offentliga minnesvården spelar som bekant en viktig roll för grupp- och identitetsskapande processer. Eller som Laurajane Smith uttrycker det beträffande det arkeologiska fältet:

The governmentality thesis offers an intellectual tool for tracing the historical construction and development of knowledge about material culture and its effects on the perception of 'identity' held by, and applied to, specific populations. It allows an examination of the effects of archaeological discourse and ideology on archaeology as a technology of government.⁷

Det är den offentliga förvaltningen som ska realisera och därmed verkställa de beslut staten i form av en folkvald riksdag och regering fattar liksom vad likaledes folkvalda kommun-, landstings- och regionpolitiker beslutar om. Hur detta arbete tolkas och genomförs inom myndigheter beror dels på utformningen av lagar, föreskrifter och andra styrande regler, dels på respektive institution (i betydelsen informella normer, värderingar och kunskaper) och dels på hur man ser på sin egen och andra myndigheters roller och hur gemensamma uppdrag ska realiseras.⁸ Syftet med dessa institutionaliserade organisationer är att samordna handlingar och att fatta beslut inom givna verksamhetsområden för att uppnå resultat som en en-

skild individ själv inte förmår. Inom äldre organisationsteori uppfattades myndigheter, liksom andra organisationer, som förhållandevis slutna system som anpassar sig efter nya ekonomiska och instrumentella krav. Modernare organisationsteorier, som nyinstitutionell teori, pekar tvärtom på att organisationer i första hand inte drivs av effektivisering eller ekonomiskt-rationella principer. Liksom andra samhällseliga konstruktioner och kulturyttringar utgör de heller inga slutna system utan påverkas av en mängd olika faktorer och i relationen till andra organisationer. De drivs därför snarare av omgivningens förväntningar i kombination med intern självsyn om att agera rationellt utifrån gällande ideal. En rapport från Brottsförebyggande rådet sammanfattar den bilden med att organisationer eftersträvar att ha:

[...] en tydlig identitet, tydliga mål, tydliga preferenser och att beslut fattas genom att ledningen överväger och utvärderar alla möjliga handlingsalternativ och deras konsekvenser. Den organisation som inte lever upp till dessa ideal genomför ofta reformförsök för att försöka möta omgivningens krav på ett bättre sätt. Det ska framhållas att det finns starka skäl att ifrågasätta organisationers förmåga att leva upp till dessa ideal [...]. Organisationer strävar efter att leva upp till omgivningens krav och framstå som moderna och ”rätt i tiden”.⁹

Bland sådana krav som under senare decennier blivit allt mer framträdande ingår utveckling av olika miljö-, mångfalds-, tillgänglighets- och jämställdhetskrav, värdegrunder, varumärken och policys kring allt från myndighetsutövning, IT- och digitaliseringsfrågor till ekonomisk näringsverksamhet. Ett viktigt mål för organisationer består i att dra upp gränser gentemot andra och sina egna verksamhetsområden. Samtidigt tenderar organisationer inom ett gemensamt organisationsfält med tiden att likna varandra. Denna likriktning kan orsakas av flera skäl; av tvingande sådana (propäer uppifrån eller un-

der påverkan av starkare organisationer) eller att en organisation i utvecklingssyfte helt enkelt imiterar en annan mer framgångsrik sådan. Den sistnämnda strategin kan uppstå om en organisation själv eller utifrån upplevs som osäker beträffande dess mål, riktning, verksamhet och styrsystem.¹⁰ På temat förändringsbenägenhet bland myndigheter konstaterar Rolf Lind, att "[o]rganisationer som, liksom stora delar av offentlig förvaltning, verkar i en institutionellt tät miljö och vars resultat samtidigt är oklara eller svårsmätbara, blir därigenom särskilt benägna att anamma organisatoriska moden för att förbättra sin image och renommé".¹¹

Samtidigt, och lite paradoxalt kan det tyckas, är organisationer till sin natur tämligen motståndskraftiga. Att strukturer och grundläggande idéer tenderar att reproduceras, vilket bidrar till att vidmakthålla dess institutionella former, betonas särskilt inom den teoretiska inriktningen historisk institutionalism. I sammanhanget talas det om stigberoende eller stighbundenhet i betydelsen att institutionella strukturer ofta är svåra att ändra när de väl har satt sig och att det institutionella minnet inom en organisation medför att exempelvis organisations- och policyförändringar fullt ut kan ta tid att genomföra. Denna diskrepans kan leda till att en organisation som står inför förnyelse talar om sin verksamhet på ett sätt men agerar på ett annat, och att den trots nya formella regler då arbetar vidare utifrån andra, informella och mer familjära rutiner. Dessa tröghetsmekanismer i relation till organisatorisk förändring kan leda till så kallad *lös- eller särkoppling*. Med det menas att en organisation, ibland medvetet men ofta omedvetet, traderar och arbetar vidare utifrån äldre idéer och praktiker samt enbart inkorporerar och arbetar efter nya modeller och krav inom en begränsad och officiell del av sin verksamhet.¹² Man kan med det tala om organisationers "frontstage och backstage" visavi intern konsensus. Motståndskraften kommer sig av att institutioner med tiden utvecklar sina egna normer, beteenden och praktiker, och därmed egna organisationskulturella identiteter, som inte alltid rimmar med nya förutsättningar och officiella mål eller mot

andra angränsande organisationer. Denna organisatoriska konservatism kan i vissa fall vara av godo. Det har framhållits att löskoppling kan vara positivt under en övergångsfas eftersom alltför många och genomgripande förändringar kan leda till mer eller mindre kaos inom en organisation. Genom löskoppling upprätthålls en stabilitet som kan underlätta förändring på sikt – på detta vis antas både förändring och stabilitet samverka för mer långsiktig harmoni. Men om löskopplingen fortgår och cementeras som intern norm inom organisationen, skapas tveklöst slitningar mellan officiella uppdrag och institutionell kultur.

TVå trender som under senare decennier i grunden kommit att påverka förvaltningssverige, och som vi senare i texten ytterligare kommer att fördjupa, har sin klangbotten i samverkansmodeller och marknadsmodeller. Samverkan mellan olika organisationer har visserligen och i varierande grad alltid präglat det regionala kulturmiljöarbetet. Redan i 1954 års utredning av landsantikvarieorganisationen pratades det om olika former av ”samverkan” inom kulturminnesområdet.¹³ Här har såväl lokala, regionala, centrala som privata krafter över tid samordnat sina insatser i syfte att främja förvaltningen av olika former av kulturarv. Under det sena 1800-talet och tidiga 1900-talet utgjorde den privata sidan i form av ideella fornminnes- och hembygdsföreningar själva fundamentet för vad som kan beskrivas som ett protostatligt förvaltningsarbete. De privata och ideella krafterna var helt enkelt nödvändiga för att upprätthålla en statligt rudimentärt organiserad verksamhet med alltför begränsade resurser. Det var även inom dessa föreningar, eller mer precist inom de efterhand nybildade regionmuseerna, som den regionala förvaltningen med central styrning sedan utvecklades. Den på så vis halvstatliga landsantikvarieorganisationen blev därför först vid mitten av 1970-talet ersatt av en helstatlig organisation i och med att länsstyrelserna tog över den regionala förvaltningen.

Men trots en lång historia av hel- och semiprofessionell samverkan är det först under senare decennier som kulturmiljövården liksom

andra politik- och förvaltningsområden mer grundligt kommit att präglas av ambitioner om horisontell samverkan. Den ovan beskrivna situationen präglades fram till 1970-talet lite paradoxalt av ett ideal om en stark centralmyndighet och en landsomspännande linjestyrning. De nya kraven och önskemålen om horisontell samverkan har under senare decennier därför radikalt förändrat organisationskulturen. Det har, återigen lite paradoxalt kan det tyckas, inneburit ett ökande behov av att avgränsa olika offentliga verksamheter gentemot varandra men att samtidigt söka möjligheter att låta institutioner och myndigheter verka gränsöverskridande.

Det kan redan här noteras att "samverkan" till dels är ett kodord och ett uttryck för övergripande politiska mål som under senare decennier fått en allt större påverkan på myndigheter. Målen är milt sagt mångfacetterade och handlar dels om social, miljömässig och ekonomisk hållbarhet (vilka även innefattar faktorer om demokrati, jämställdhet och integration), dels om folkhälsa och slutligen om olika aspekter på regional utveckling. En annan bidragande orsak är att hela den offentliga förvaltningen kommit att påverkas av en ändrad statlig styrningsmodell. Myndighetsutövningen har, som det ofta framhålls, gått från "government to governance" eller till en nätverksförvaltning med interaktiv samhällsstyrning som det också kommit att heta. Istället för ett statligt styrelseskick grundat på linjär politisk styrning fungerar staten och myndigheter idag mer som en samverkande part med och mellan olika privata och offentliga aktörer, vilket inneburit att samhällsstyrningen har gått mot "en utveckling där den nationella politiken successivt förflyttats uppåt genom europeisering och globalisering, nedåt till kommuner och regioner genom delegering och decentralisering samt utåt genom privatisering till företag och till olika frivilligorganisationer".¹⁴

Bakgrunden till denna scenförändring är i all korthet att myndigheter sedan 1980- och 1990-talen i stigande grad kommit att inkorporera styr- och ledningsideal liksom marknadsprinciper från

den privata sektorn, allmänt kallat New Public Management. Effektivitet, prestation liksom kostnadseffektivitet har därför blivit ledord vilket ska effektueras samt gynnas av konkurrens och efterfrågan. Ett led i det är att offentlig verksamhet blir en del av en större marknad. För att reglera effektiviteten krävs mätbara och därmed kvantitativa mål som enligt denna styrmodell ska kunna ange graden av framgång. Med effektivitet och prestation som riktlinjer har utvärdering och dokumentation blivit viktiga incitament i det offentliga arbetet. Och med marknadsprinciper som styrningsideal har väsentliga delar av den offentliga sektorn därtill blivit konkurrensutsatt och i viss mån även avreglerad. Det enskilt tydligaste exemplet inom kulturvården var 1990-talets avreglering av uppdragsarkeologin och som inneburit att olika aktörer, offentliga liksom privata företag, konkurrerar om mer omfattande arkeologiska uppdrag genom att lägga anbud. Dagens arkeologer befinner sig således på en konkurrensutsatt marknad. Som vi längre fram i denna studie kommer att få se så har New Public Management som styrningsmodell under det senaste decenniet av många blivit starkt kritiserad.

En samlande beteckning för några av de teoribildningar som ovan presenterats är konstruktivism, ofta med tillägget social konstruktivism för att understryka att det som studeras företrädesvis är resultatet av olika former av direkta eller indirekta förhandlingar mellan individer och grupper. Dessa förhandlingar sker naturligtvis inte förutsättningslöst utan inramas av och formas i dialektisk samverkan med såväl formella som informella strukturer och regelverk. I centrum för denna studie står som sagt hur olika ideal om hur en regional kulturmiljövård bäst bör organiseras, hur ansvar fördelas och hur organisationen kring det har ändrats över tid. Under hela den studerade perioden har det stående funnits delade och i flera fall konkurrerande uppfattningar, ibland i harmoni vid sidan av varandra, under andra tillfällen i direkt motsättning. Det källmaterial vi analyserat för denna rapport har därför till stor del bestått av publicerade och opublicerade utredningar och andra handlingar där roll-

och ansvarsfördelningen inom kulturmiljövården har belysts. För att nyansera förståelsen av och perspektiven på dessa diskussioner har vi, som vi återkommer till längre ned, även genomfört intervjuer med tidigare och ännu verksamma företrädare inom den regionala kulturmiljövården

Vår studie kan således karaktäriseras vid en empirisk genomlysning av organisatorisk kultur och ideal i förändring. Det primära har inte varit att falsifiera, att utvärdera huruvida vissa idéer var rätta eller felaktiga, rationella eller irrationella, mer logiska eller inte. Vi har istället strävat efter att betrakta alla ståndpunkter och åsikter på likvärdig grund eftersom de är sprungna ur sociala processer av förhandlingar och argumentation. Vår målsättning har därför varit att förstå vad och varför något sägs och vad som blev dess effekter.¹⁵ Ett sådant förhållningssätt kallas inom vetenskapsteori för ett symmetriskt perspektiv och vi har fokuserat på att så inkännande och neutralt som möjligt analysera den argumentation och kritik som yttrats kring den regionala kulturmiljövården. Den forskning som bedrivs inom ramen för projektet är emellertid behovsstyrd, varför den beställande målsättningen är att resultaten på sikt ska kunna bidra till att hitta framkomliga vägar att fortsatt utveckla den regionala kulturmiljövårdens organisation och dess fördelning av roller och ansvar.¹⁶ Förslag på vad som bör beaktas i ett sådant sammanhang presenteras därför i slutet av rapporten.

Mot denna bakgrund bör det noteras att det är en mycket komplex process att samordna en effektiv förvaltning, där flera inblandade aktörer och skiftande faktorer av organisatorisk, professions- och uppdragsmässig, politisk/ideologisk och ekonomisk art ska samsas. Med detta i åtanke är det viktigt att betona att förvaltningen under den senaste 40-årsperioden i flera avseenden och på det hela taget fungerat förhållandevis (bitvis överraskande) bra. Det finns kort sagt en stark tradition av idealistiskt driven konsensus och en vilja att lösa uppkomna situationer för det gemensammas bästa. Men samtidigt har reformer och arbetsprocesser under hela den aktuella tiden

som sagt även blivit kritiserade. Det är främst argument och bevekelsegrunder bakom sådan kritik vi valt att fokusera på i denna studie. Och även om skillnaderna mellan olika regioner tidvis varit stora så har vi valt att belysa den generella bild som framkommit.

Som redan antytts, och som kommer att framgå av den fortsatta texten, så fokuserar vi här i huvudsak på mer omfattande och grundläggande strukturella förändringar och dess effekter på roll- och ansvarsfördelningar. Vad som emellertid måste beaktas är att det förhållandevis frekvent även sker mindre förändringar som kan visa sig få stora konsekvenser för den regionala kulturmiljövården i sin helhet. Ändringar i informationssystem, föreskrifter, instruktioner och nya regeringsuppdrag och rollförskjutningar inom den egna organisationen som på ytan kan te sig obetydliga, kan likt dominoeffekten få konsekvenser även för andra inblandade parter. Då kulturmiljövården är en del av den breda samhällsplaneringen och berörs av en rad lagar (som kulturmiljölagen, plan- och bygglagen och miljöbalken) så är det praktiska genomförandet av olika uppdrag ofta komplexa och berör i regel många aktörer. Tar vi det uppdragsarkeologiska systemet som exempel, det vill säga ärenden som rör markanvändning och exploatering, berörs såväl kommuner, länsstyrelser, uppdragsarkeologiska firmor, museer, arkiv, konservatorer och andra underkonsulter liksom överst i kedjan Riksantikvarieämbetet.¹⁷ De har alla olika och ofta flera roller och ansvarsområden vilket innebär att små förändringar och otidigheter inom dessa kan få betydande följder för andra parter. Därutöver måste det beaktas att det finns en rad faktorer som reguljärt påverkar själva utövandet, det vill säga möjligheten att överhuvudtaget kunna axla roller och uppdrag för en effektiv och transparent kulturmiljövård. Sådana faktorer handlar om att det finns ekonomiska medel och personella resurser, rätt kompetenser, möjligheter till vidareutbildning samt att det råder samsyn om egna och andra organisationers roller och ansvar. Med det sagt har det blivit dags att titta lite närmre på hur den regionala kulturmiljövården har utvecklats över tid.

DEL 2

Den regionala kulturmiljövårdens förhistoria

Kulturmiljövård och offentlig förvaltning

Det säger sig självt att en fungerande regional organisation är avgörande för om en likaledes fungerande landsomspännande kulturmiljövård kan förverkligas. Utmaningen bakom en sådan tanke om funktion eller ”effektivitet” ligger i att skapa en organisation som förmår att i linje med gällande lagar och styrdokument ha kontroll och översikt samt transparent handlägga ärenden som rör kulturmiljöfrågor. För att kunna realisera detta krävs i sin tur resurser i form av personal vilka tilldelas mandat att utföra en rad åtgärder, som att kontrollera samt registerföra vilka typer av lämningar och byggnader som är bevarandevärda, att förvalta, utveckla och tillhandahålla information, att tillse att lagar följs samt att åtal kan väckas i de fall dessa överträds. Som om detta inte vore nog ska den regionala kulturmiljövården i en handläggningssituation kunna kommunicera med andra relevanta parter, ta hänsyn till och göra en avvägning mellan olika samhällsintressen och sist men inte minst på ett övertygande vis argumentera för sina beslut. Man föreställer sig lätt att många av dessa uppgifter tillkommit förhållandevis sent under historien, främst som ett led i länsantikvariereformen under 1970-talet och att kulturmiljövården därför blev mer samhällsintegrerad först under 1900-talets senare del. En blick bakåt i tiden avslöjar emellertid att förvaltningens avväganden mellan olika intressen och mycket av det arbete som vi idag förknippar med en effektiv regional administration har existerat tidigare, om än i andra skepnader än dagens. För givetvis har resurser, organisationsstruktur och juridiska system över tid sett avsevärt olik ut dagens situation.

Hur det aktuella styrelseskicket varit utformat har varit avgörande för hur den regionala forn- eller kulturmiljövården blivit organiserad och hur ansvar blivit fördelat. Ända sedan 1600-talet har maktrelationen, kan tyckas kontraintuitivt, varit präglad av en djup tradition av lokalt självstyre som med tiden dock har utvecklats mot en allt

starkare centralmakt.¹⁸ I vilken grad lokala intressen ska få utöva inflytande över olika centrala samhällsfrågor har varierat över tid. Periodvis har detta binära styrelseskick varit harmoniskt medan det under andra perioder tvärtom varit infekterat och gränsande till ideologiskt skyttegravsrig.¹⁹

Med ändringar i statligt styrelseskick och maktbalans följer i regel förändringar av förvaltningssystem. Som ett led i att den ständsreglerade staten uppmärksammade kulturhistoriska lämningar inrättades redan i början av 1600-talet en mindre myndighet för uppgiften att inventera och förvalta dessa. Under vissa perioder har myndighetsutövare dock valt att helt förlita sig på redan etablerade förvaltningsstrukturer. Socknar, häradar, kommuner, landsting, länsstyrelser och storregioner är alla offentliga organisationsformer som skapats för att med hjälp av gemensamma tillgångar verka för det allmännas bästa på olika samhällsnivåer och med ett varierat inflytande över tid. Långt in på 1800-talet fungerade landets kyrkor som förmedlare av information från centrala makthavare. Ända fram till 1828 års fornminnesförordning läste präster vid speciella tillfällen upp vad som stod i 1666 års fornminnesplakat. I samband med att plakatet trädde i kraft och att en omfattande fornminnesinventering genomfördes under 1600-talets senare del aktiverades med varierad framgång guvernörer, landshövdingar, biskopar och superintendenten. Vid andra tillfällen har centralmakten istället valt att förlita sig på ideella krafter, ibland på enskilda individer, ibland på hela organisationer som de forn- och hembygdsföreningar som växte fram från 1800-talet och framåt. Tendensen från andra delen av 1800-talet och framöver är dock att en ökad statlig reglering och organisering alltmer har kommit att kringgärda privata och ideella initiativ. Samma tendens har verkat för att låta den centrala myndigheten själv ha uppsikt över att lagar efterlevs och att bevarandeåtgärder genomförs.

Ytterst har den offentliga kulturmiljövårdens organisation varit avhängig hur den statliga förvaltningen och dess styrningsform i allmänhet varit organiserad. Den har också varit beroende av vilka

mandat och ansvarsområden som tilldelats statens respektive de regionala och lokala myndighetspersonernas befogenheter. Genom hela fornminnesvårdens historia löper frågor om roll och ansvarsfördelningar, som i sin tur är knutna till frågor om gränser för privat eller offentligt. Under 1600-talet relaterade lagstiftningen till en samhällsstruktur med kungahus och ständer av Guds nåde, i relation till olika schatteringar av undersåtar. Den politiska makten låg i händerna på en mycket liten del av befolkningen. Först med ståndsriksdagens upplösande 1866 och de kommande decenniernas utveckling mot demokrati och medborgarinflytande, inträder det moderna samhällets "gesellshaft" av myndighetsreglerad och representativ maktutövning. Vilken självständig eller demokratisk modell som tillämpats, samt den enskilde individens möjlighet att påverka beslut, har därför gradvis utformat den fornminnesvårdande organisation som slutligen var för handen vid länsantikvariereformen under 1970-talet.

Avslutningsvis en liten kommentar om begreppsanvändningen inom minnesvården och i den fortsatta texten: Förvaltningen benämns generellt som fornminnesvård fram till sekelskiftet 1900, då begreppet kulturminnesvård tar vid. Därefter bli begreppet kulturmiljövård rådande från slutet av 1980-talet. Samtliga hänvisningar brukas dock stundtals fortfarande och parallellt med begreppet minnesvård.

Förvaltningsstrukturer i det tidigmoderna Sverige

Låt oss inleda med något vi tidigare bara låtit antyda, nämligen att det i Sverige liksom i övriga Europa länge fanns två maktsfärer med sina egna förvaltningsstrukturer och rättssystem som reglerade den centrala maktens relation och åtaganden gentemot landets medborgare. Vi talar naturligtvis om den världsliga och den kyrkliga makten där den ena ansågs sörja för den samhälleliga kroppen och den andra för individens andliga förkovring. Fram till 1500-talets reformation utgjorde den katolska kyrkan en självständig och synnerligen stark organisation. Den hade förvisso tidvis starka och intrikata kopplingar till den världsliga makten men löd direkt under påven och Vatikanen i Rom. Den romersk-katolska kyrkan hade även ett eget rättssystem. I landskapslagarna ingick kyrkobalkar som präglades av den kanoniska rätten och som reglerade angelägenheter inom kyrkan och relationen till den världsliga makten. Med reformationen blev kyrkan självständig gentemot påvemakten för att istället lyda under kungen och staten. Det tidigare rättssystemet ersattes under inflytande av den luthersk-evangelistiska läran av kyrkoordningar och kyrkolagar som främst kom att reglera kyrkans inre angelägenheter men även rättskipning gentemot församlingsmedlemmar i andliga frågor.

Kyrkan organiserades genom en hierarkisk och tillika geografisk indelning i socknar (representerad av en församling ledd av en komminister, präst), pastorat (bestående av flera församlingar ledd av en kyrkoherde), kontrakt (ett större eller flera mindre pastorat ledd av en kontraktsprost), stift (ledd av en biskop och ett domkapitel) samt ett ärkestift som sedan medeltiden är Uppsala stift med ärkebiskopen som kyrkans överhuvud. En socken fungerade både som en kyrklig organisation och som en administrativ sekulär enhet och föregångare till kommuner. I viktiga kyrkliga och sedliga frågor beslutade sockenstämman som under 1600-talet bestod av sex förtroendevalda

män inom församlingen. Prästen var ordförande och i uppgiften ingick bland annat att tillse att straff för övertramp mot tio Guds bud i form av kyrkotukt genomfördes och att överaka att stipulerad kyrkoplikt efterföljdes.²⁰

Med reformationen tilltog kyrkans världsliga uppgifter successivt, och med tiden blev sockenprästernas arbete alltmer diversifierat. Inte nog med att prästen skulle sörja för församlingsbornas själavård och odla deras sedliga beteende, han skulle till det predika om Guds ord och i det stora hela fostra församlingen till att bli goda kristna. Som länk mellan centralmakten och dess undersåtar ute i riket skulle prästerna även informera om och kontrollera att den världsliga maktens påbud blev genomförda.²¹ I det senare ingick utskrivning av soldater, betalning av skatt och med 1686 års kyrkolag att statistik fördes över församlingen genom den införda kyrkobokföringen, vilket gav staten ökad kontroll över befolkningen.²² Som kungens språkrör var prästerna ålagda att informera församlingen om centrala påbud och lagar. Med kyrkolagen underströks kravet att prästerna skulle läsa upp kungliga påbud och nya lagar för församlingsborna. Egentligen var det först i det konkreta skedet som lagarna fick sin rättsliga legitimitet och ett folkligt genomslag, vilket vittnar om prästernas betydelse för statsmaktens spridning av reglerande information. Under loppet av 1700-talet blev det därigenom allt vanligare att också sekulära frågor behandlades under sockenstämmor. Bland dessa frågor återfanns bland annat fattigvård, hälsovård och undervisning av barn.

Kyrkan och socknen fungerade således som en viktigt administrativ enhet för både den andliga och världsliga makten. Övergripande verkade dessa inom en statlig organisation som gradvis hade stärkts. Med 1634 års regeringsform hade den statliga förvaltningen genomgått en genomgripande reformering. Bakgrunden till denna, även kallad "den Oxenstiernska förvaltningsstaten" efter dess grundare rikskansler Axel Oxenstierna, var att Sverige då blivit en internationell stormakt. Med detta följde år av krig vilka blev kostsamma både i människoliv och för den statliga kassan. Fullskaliga krig krävde en

stark central organisation som kunde mobilisera medel och arméer och en utbyggd kansliorganisation liksom inrättandet av en rad ämbetsverk, såsom Hovrätten, Krigsrådet, Amiralitetet, Kungliga Kansliet och Räknekammaren, senare benämnd Kammarkollegiet.

Regeringsformen innebar starten på framväxten av en centralorganisation med ett vittförgrenat nätverk av företrädare ute i landet. Sverige delades in i elva län. Sedan dess har denna organisation utgjort själva fundamentet för den statliga förvaltningsapparaten. Modellen bestod i att i varje län inrätta en länsstyrelse med varsin chef i form av en landshövding. Denna kom i praktiken att fungera som kungens regionala befallningshavare med uppgift att kontrollera att indrivning av skatt och att rättskipningen gick rätt till samt att oroligheter och missnöje bland befolkningen kunde stävjas. Till del var landshövdingeämbetet en vidareutveckling av en tidigare ståthållarorganisation med anor till senmedeltiden och som efter kontinentala förebilder hade fått en fastare form under Vasatiden.

1635 kom den första landshövdingeinstruktionen där det klargjordes att landshövdingen fungerade som kungens regionala ställföreträdare. Till sin hjälp hade denne en stab bestående av en landssekreterare, en landskamrer, en skrivare och en lanträntrmästare samt annan personal som skötte ekonomiska frågor liksom ordnings- och polisiära frågor. Under länsstyrelsen verkade även fögderi med anor från medeltiden och med det statliga ansvaret för slott (slotts-fogde) samt att skatt drevs in och att lagar och förordningar efterlevdes (kronofogde, befallningsman, häradsfogde). Länsmän bistod fogdarna på härads- och tingslagsnivå och på sockennivå var det fjärdingsmännen som fungerade som statens förlängda arm, medan magistrat (borgmästare och råd) ansvarade för städernas förvaltning.

Fornminnesvårdens tidiga organisation

Att statens makt expanderade och att en centralisering därmed tilltog förklarar delvis hur det kom sig att det i början av 1600-talet överhuvudtaget kunde formeras en mindre svensk myndighet med uppdrag att vårda gamla lämningar. Redan mot slutet av 1500-talet inrättades ett mindre arkiv i det kungliga kansliet, embryot till dagens Riksarkivet. I en kansliordning utfärdad av Axel Oxenstierna 1626 anmodades arkivets sekreterare att bland sina göromål även hålla utskick efter gamla handlingar som kunde ge information om ”riksens åligganden eller ock antiquiteter”.²³ Arkivets sekreterare var Johannes Bureus som på eget bevåg hade börjat dokumentera runstenar redan 1594. Några år senare, 1599, fick han av hertig Karl, som han själv skrev, ”pass at dragha kring om hela Rijket at afskrifva Runestenaar”.²⁴

Bakgrunden till det spirande intresset för ”monument och antikviteter”, som allehanda gamla lämningar benämndes vid denna tid, var behovet av att legitimera Sverige som en ny stormakt. En storslagen nation krävde helt enkelt en likaledes storslagen historia och forntid som därtill kunde illustreras och tillika bevisas med storslagna lämningar. Här spelade även konflikten med Danmark roll. Där liksom i övriga Europa arbetades det frenetiskt med att skapa en ärorik forntid vilket triggade igång en febril och konkurrerande antikvarisk aktivitet. Och där liksom i Sverige berömde man sig för att vara runskriftens förlovade urhem, vilket satte ordentlig fart på dokumentationen av fornlämningar på båda sidor av sundet – runskriften ansågs nämligen lika äldrig, eller männe äldre, än hebreiskan. Med en kristen världsbild där samhälle och människa var dömd att sjangsera på vägen mot den väntande domedagen, var forskning om uråldrighet och belagd närhet till Bibelns genesisberättelse högsta status. Eftersom Sverige redan var i full färd med att utveckla en offentlig förvaltning krävdes det därför inte särskilt mycket för att även kunna inrätta en smärre myndighet med ansvar för minnesvård.

Runt Bureus bildades snart en mindre stab av medhjälpare som 1630 fick sina första instruktioner, ett så kallat memorial.²⁵ Däri framgick bland annat att de skulle dokumentera fornlämningar och i de fall runstenar hade rämnats skulle de åter resas upp. På så vis växte en helt ny yrkeskategori fram bestående av "antikvarier" och det ålades dem själva att undervisa nya kullar av framtida kollegor, detta samtidigt som stipendier delades ut av staten för att underlätta deras studier. 1622, det vill säga betydligt senare än Bureus respass men före bildandet av antikvarieämbetet, utfärdade den danske kungen ett brev ställt till Danmarks och Norges biskopar i vilket de uppmanades att samla uppgifter om monument och antikviteter. Några antikvarietjänster var det där aldrig tal om, däremot bildade det inskickade materialet ett viktigt underlag för den danska läkaren och fornforskaren Ole Worms antikvariska forskningsarbete.

En av de första att ansluta sig till Bureus krets var prästen Martin Aschaneus som redan var frälst även när det kom till antikvitetstudier. Kontakten hade knutits då ärkebiskopen 1628 utfärdat ett cirkulär där kyrkoherdarna i Uppsala stift uppmanades att vara Bureus behjälplig genom att själva "ransake" och informera om befintliga "gamble monumenter, som våre förfäder, swänske och göther, i forntijden haffua opfunnedt".²⁶ Redan från början tjänade således den kyrkliga maktens lokala nätverk den världsliga maktens behov, i det här fallet i jakten på monument som kunde illustrera den götiska forntiden. När så Aschaneus själv skulle till att utföra sina värv erhöll han 1630 ett respass där landshövdingar, ståthållare, arrendatorer, fogdar, länsmän, ryttare och fjärdingsmän på landsbygden och borgmästare och råd i städerna befalldes att vara honom behjälplig under dennes resor.²⁷ Med det förenades här, redan några år före den Oxenstiernska förvaltningsstaten drevs igenom, den kyrkliga och den världsliga maktens nätverk med uppgiften att tjäna vissa officiellt identifierade antikvariska syften.

1652 gick Bureus ur tiden och den statligt sanktionerade fornminnesvården gick i stå för att drygt ett decennium senare åter blomma

ut. Detta till följd av inte minst rikskanslerns Magnus Gabriel De la Gardies personliga engagemang samt att nya generationer av drivna personligheter, som Johannes Bureus avlägsna släkting och tillika elev i antikvariska studier, Laurentius Bureus, liksom den blivande riksantikvarien Johan Hadorph, blev djupt engagerade i antikvariska spörsmål. Då emellertid Bureus den yngre hastigt avled tog Hadorph över stafettpipen. De la Gardie var även kansler vid Uppsala universitet och kunde till synes obehindrat driva igenom bildandet av ett lärt kollegium för svensk fornforskning och minnesvård knuten till universitet, Antikvitetskollegiet. På dennes initiativ utnämndes sittande riksantikvarie Olof Verelius till professor i fäderneslandets antikviteter. Efter en tid knöts kollegiet till det kungliga kansliet och under seklets fyra sista decennier lyckades kollegiet med Hadorph och De la Gardie i spetsen instifta den första fornminneslagen, *Placat och på budh om gamble monumenter och antiquiteter*, och genomföra en riksomfattande inventering efter fornlämningar inklusive Finland, allmänt kallad för rannsakingar efter antikviteter. För att tillse att plakatet efterlevdes befallde man ”Wår ÖffwerStåthållare i Stockholm, General-Gouverneur, Gouverneur, Landzhöffdingar, Ståthållare, Borgmästare och Rådih i Städerna, Befalningz-Lähns- Fierdingz- och Sexmän å Landet, at the öfwer thetta Wårt Placat noga och alfwarligen hand hålla”. Därtill vände man sig till ”Erchiebiskopen, Biskoperne, Superintendenterne, Prowesterne och Kyrkioherderne öfwer hele Wårt Rijke, at the hwar å sin Orth thet allmanneligen förkunna, och jemwål wackta på the Ting som i the- ras Stiffter, Contracter och Församlingar finnes.” Man befallde även ”alle i Gemeen som om slijke saker någon Kunskap hafwa” att de detta till ”sine Kyrkioherder eller och Wåre Befalningzmän angifwa”.²⁸ Antikvitetskollegiet hade inledningsvis knappa ekonomiska resurser, men erhöll från 1682 och cirka tio år framöver avsevärt högre allokerade medel från en särskild skatt knuten till prästämbetet. Därigenom kunde arbetet med inventeringen av fornlämningar intensifieras.

I samband med de riksomfattande rannsakingarna aktiverades ånyo de landsomfattande nätverk som kyrkan respektive staten etablerat. I ett kungligt brev ställt till ärkebiskopen liksom landets biskopar och superintendenter beordrades de att informera alla prostar och kyrkoherdar i respektive stift om plakatets innehåll och att dessa i sin tur informerade sina församlingar om förbudet mot att förstöra fornlämningar. Likaledes skulle de förmå kyrkoherdar, kyrkovärdar och sexmän i sina socknar och prästgäll att leta och dokumentera fornlämningar och att sedan sända in beskrivande förteckningar över dessa. Ett liknande kungligt brev utgick även till landets guvernörer och landshövdingar där de med hänvisning till det förra brevet anmodades att vara dem behjälpliga.²⁹ De som skrev ned och i många fall även genomförde rannsakingarna var inledningsvis främst präster, senare även lokala ämbetsmän. Det var även prästerna som förmedlade innehållet i plakatet, under sina predikningar. Uppdraget att förhöra sig med lokalbefolkningen genomfördes både av kyrkans och statens representanter – som präster, kyrkoherdar, befallningsmän – eller av socknens sexman eller häradets tolvmän och inte sällan i samband med en sockenstämma.

Plakatet förbjöd inte enbart förstörelse av fornlämningar utan även kloster och kyrkor med tillhörande inventarier och andra intilliggande anläggningar inklusive gravar. Vem som skulle bära ansvaret för att lagen efterlevdes framgick dock inte. Inte heller angavs någon specifik straffsats för den som bröt mot påbuden. Därmed inte sagt att plakatet betraktades som en överksam pappersprodukt. Sedan medeltiden vilade det juridiska ansvaret för efterlevnad av princip på respektive präst och församlingsbor. Det fanns därför mycket starka moraliska imperativ att följa kungamaktens (av Guds nåde!) påbud.

När banden med den katolska kyrkan hade klippts av skapades som sagt med tiden en självständig svensk kyrka vars ställning och samhällsinflytande växte avsevärt under stormaktstiden. Från statens sida försökte man därför balansera och reglera kyrkans makt och med 1686 års kyrkolag tog staten resolut kontrollen över kyrkan

genom att förstärka och reducera den till ett statligt ämbetsverk.³⁰ Även kontrollen över det kyrkliga kulturarvet blev på så vis därmed en statlig fråga. Vården av kyrkliga byggnader och dess materiella ägodelar har av förklarliga skäl tidigt varit en offentlig angelägenhet. Detta reglerades under medeltiden av landskaps- och stadslagarna, efter reformationen av 1571 års kyrkoordning och drygt ett sekel senare av 1686 års kyrkolag. I den senare framgick att aktuella frågor som renovering, avyttring av egendom samt rättsliga tvister skulle övervakas av såväl kyrkliga som världsliga representanter gemensamt.³¹

Vid det tidsskedet, i samband med att slottet Tre kronor förstördes i en brand 1697, inrättades en överintendentstjänst som tillträdde av slottsarkitekten och hovmannen Nicodemus Tessin d.y. I tjänsten ingick att kontrollera och leda arbetet med att bygga det nya kungliga slottet. Ansvar för statens byggnader hade dessförinnan legat på Kammarkollegiet och landshövdingeämbetet men även Överståthållarämbetet som hade ett speciellt fokus på kungliga byggnader i huvudstaden inklusive slottet. Den nya överintendentstjänsten kom efterhand att överta dessa myndighetsuppdrag. Runt mitten av 1700-talet hade Överintendentsämbetet utkristalliserats till en central myndighet med uppgift att granska och kostnadsberäkna uppföranden och reparationer av samtliga byggnader som bekostats av offentliga medel. 1759 kom granskningsarbetet även att inkludera nybyggnationer och reparationer av kyrkor inklusive dess inredningar.³²

Åter till Antikvitetskollegiet som 1690 flyttade till Stockholm och som 1693 omorganiserades och bytte namn till Antikvitetsarkivet. Namnbytet avslöjar en förskjutning från en aktiv myndighet med inventerings- och forskningsarbete på sin agenda till en mer passivt förvaltande organisation. Detta innebar starten på en process där statens engagemang i fornminnesfrågor gradvis avtog. Denna inbromsning kom sedan att fortgå till början av 1800-talet vilket avspeglas i den successiva tystnad som lade sig över rättsliga och organisatoriska frågor som knöt an till fornminnesvård. Såväl kyrkans som statens vittförgrenade organisationer kvarstod emellertid under 1700-talet

och in på 1800-talet. I de fall man önskade genomföra några åtgärder ute i landet som rörde antikvariska frågor var det framförallt kyrkan och då prästerskapet man vände sig till. Att ansvaret 1786 övergick till Kungliga Vitterhets Historie och Antikvitets Akademien gjorde inledningsvis ingen nämnvärd skillnad. Det kom att dröja några decennier innan den akademien bytte fokus från lärd vitterhet och medaljutdelning, till att bli aktiv part inom fornminnesvården och i upptäckten av det förhistoriska, det vill säga de tidsskeden som framträdde bortom bibelkronologins begränsade ramar.

*

Utifrån vad som sagts kan vi konstatera att det redan under 1600-talet existerade en för sin tid tämligen avancerad förvaltningsorganisation för frågor som rörde vård och inventering av kulturhistoriska lämningar. Från statens håll bildades en mindre myndighet med ett övergripande ansvar och som för sina ändamål aktiverade två redan befintliga organisationer på regional och lokal nivå, en som styrdes av staten och en av kyrkan. Framförallt bestod deras göromål i att informera befolkningen om aktuella lagar, att samla information om befintliga kulturhistoriska lämningar, att vara rikets antikvarier behjälpliga under sina tjänsteresor samt att hålla uppsikt över att lagar följdes. Med 1666 års fornminnesplakat och 1686 års kyrkolag ökade statens inflytande över vård och förvaltning av kyrkans materiella egendomar och runt sekelskiftet 1700 inrättades en särskild tjänst för översyn av statliga fastigheter. Denna översyn fick snart en fastare organisation med Överintendentsämbetet som även delgavs ansvaret för kyrkliga byggnader. Under samma sekel minskade statens intresse i förvaltningsfrågor rörande kulturhistoriska lämningar inklusive forn lämningar. Främst var det privata aktörer på lokal och regional nivå som under 1700-talet engagerade sig i dylika frågor – men en ändrad attityd stod för dörren!

En modern kulturminnesvård tar form

Med 1800-talet etablerades runt om i Europa ett nytt statskick som hade sin grund i den framväxande moderna nationalismen och tongivande liberala idéer om statlig styrning på medborgerliga villkor. Som kollektivistisk överideologi förutsatte nationalismen och medborgartanken en nu profan överindividuell stat som kunde verka för kollektivets bästa och inte, som tidigare, i första hand för de besuttas och därmed den enskildes intressen.³³ Med statens expansion följde nya krav på professionella ämbetsmän med lämplig utbildning samt att den kunskap med vilken man ville utveckla samhället var framtagen av experter. Högre tjänster inom civila och militära ämbeten var sedan tidigare vigda åt adeln med hänvisning till börd. Med ståndsutjämnningen och den medborgerliga jämlikhetstanken upphävdes denna ensamrätt. I stället ökade kraven på personlig kompetens och meriter, vilket mynnade ut i ett certifieringssystem grundat på utbildning. Detta meritokratiska system gynnade inte minst den framväxande medelklassen, som därmed gavs möjlighet till karriär och yrkesmässigt avancemang.³⁴ På så vis drevs under 1800-talet specialiseringen och professionaliseringen på inom allt mer exklusiva kunskapsfält. Detta samtidigt som statens, nationens (nationalstatens) och vetenskapens symbiotiska förhållande blev allt mer intrikat. Den nya nationalstaten förutsatte nämligen etablerandet av ett nytt samhällskontrakt som baserades på idéer om medborgarnas, folkets, historiskt nedärvda rätt till land och samhällsordning. Alla dessa faktorer gav därför återverkningar på forn- och kulturminnesvårdens utveckling vilket är temat för detta kapitel.

I Sverige fick nationalismen sitt genomslag i samband med kriget mot Ryssland och förlusten av Finland 1809. I dess kölvatten växte en patriotisk organisation fram som kom att få stor betydelse för den svenska kulturminnesvården, Götiska förbundet. En av förbundets ambitioner var att väcka liv i forskningen på och bevarandet av forn-

lämningar. Som förebilder för de planerade återupplivningsförsöken fungerade inledningsvis 1600-talets Antikvitetskollegium och Danmarks samtida fornforskare. I sitt inträdestal till Vitterhetsakademien underströk en av dess grundare, Jacob Adlerbeth, att Sverige behövde ett " eget Ämbetsverk, svarande mot hvad Antiquitets Collegium i Sverige fordom varit, och hvad Danmark nu äger i den Antiquariske Commision for Oldsagers Opbevaring".³⁵ Att man valde Danmark som föregångsland hade sin naturliga förklaring. Samma år som den värnande patriotismen lägrade sig över Danmark efter Englands bombningar av dess huvudstad, 1807, bildades *Den Kongelige Commission til Oldsagers Opbevaring*. Det var en myndighet som liksom Vitterhetsakademien ansvarade för fornminnesvården.³⁶ Men till skillnad mot den dåvarande Vitterhetsakademiens profil fick den danska motsvarigheten en mer modern utformning.

Därav att "götiska" intressenter i Sverige såg en förebild i det danska ämbetsverket. En tanke som tidigt slog rot var att den tilltänkta fornvårdsorganisationen borde stå fri i förhållande till Vitterhetsakademien och att den skulle ledas av en person med liknande befogenheter som sittande riksantikvarie.³⁷ Den tilltänkte var den forntidsintresserade historieprofessorn i Lund, Nils Henrik Sjöborg, och organisationen skulle knytas till regeringens kanslistyrelse. Någon sådan myndighet blev dock aldrig verklighet, däremot kom flera av Götiska förbundets medlemmar med tiden att inta viktiga positioner i Vitterhetsakademien. Effekten av denna lobbyistiska infiltrering blev att "medaljakademien" som en lärd inrättning för vitterhet och historisk forskning, nu också på allvar började ta tag i frågor som rörde aktuell fornminnesvård.³⁸ 1826 kunde förbundets broder Johan Gustaf Liljegren inta stolen som ny riksantikvarie och blott två år senare instiftades en ny fornminnesförordning. I och med den fick riksantikvarien och akademien det formella statliga ansvaret för fornminnesvården. Förordningen förbjöd åverkan på fornlämningar och att ingen utan tillstånd fick gräva i gamla gravhögar. I praktiken föll det på Vitterhetsakademiens och den sittande riksantikvariens

lott att avgöra ärenden vid tillståndsprövning i samband med borttagande av en fornlämning. Nu infördes också en explicit ekonomisk straffsats för de som bröt mot förordningen.

Att en effektiv kulturminnesvård krävde inventeringar, det vill säga kunskap om vilka typer av fornlämningar som fanns och var de var situerade i landskapet, insåg man som vi sett redan under 1600-talet. De (vanligen) präster som då hade försökt efterfölja de vaga instruktionerna i samband med rannsakingarna, hade gjort vad de kunde (eller intresserade sig för) avseende upptecknandet. Under 1800-talets första hälft lades mycket energi ned på att skapa genomarbetade nomenklaturer och att genomföra inventeringar runt om i landet. Från Götiska förbundets sida finansierades antikvariska resor genomförda av dess medlemmar till så vitt skilda landskap som Skåne, Västergötland, Gotland och till det sedan tidigare antikvariskt eftersatta Norrland. För assistens och viss lokal hjälp kunde man inledningsvis räkna med präster och kronobetjänter. Liksom under 1600-talet var det nämligen landshövdingen och biskopen och deras respektive underlydnaden som fortsatt in på 1800-talet ansvarade för den andliga och världsliga maktens utövning. Exempelvis författades 1805 ett cirkulär till landets landshövdingar i syfte att rycka upp den eftersatta minnesvården, *Kongl. Majts Nådiga Circulaire till samtelige Landshövdingarna om anstalters vidtagande till bevarande af forntidens lemningar*, sannolikt utförd av nämnda Sjöborg. Året därpå författades en allmän kungörelse från landskansliet i Malmö riktad till landskapets invånare om att freda och bevara ”märkvärdige Forntidens Lemningar och Minesmärken”. Man förväntade sig att prästerskapet skulle uppteckna var någonstans sådana lämningar fanns inom sin respektive församling och att kronobetjänten hade uppsikt över om åtal borde väckas ifall någon överträdde det då ännu gällande och i juridisk mening vagt formulerade plakatet från 1666.

På prästernas lott stod även en annan och i sammanhanget mycket viktig uppgift, nämligen att, i fortsatt tradition, från predikstolen informera om vad lagen hade att säga om förstörelse och vård av forn-

lämningar. 1828 års fornminnesförordning stipulerade i sin sista paragraf att lagen skulle uppläsas i landets samtliga kyrkor "[f]ör att hos Allmänheten bereda nödig kännedom af hwad sålunda i detta ämne stadgat är".³⁹ Detta skulle ske i april månad vartannat år. Lagen fick till det också en väsentligt breddad spridning, i det att den trycktes i de då mycket populära väggalmanackor som prydde snart nog varje allmogehem.

Med förordningen infördes en ny och på sikt mycket viktig förändring när det gällde ansvar och rollfördelning inom kulturminnesvården. Däri tydliggjordes som sagt att det var riksantikvarien och Vitterhetsakademien som ägde det formella statliga ansvaret. Men att riksantikvarien själv skulle bära hela det praktiska ansvaret var naturligtvis en i tillämpningen omöjlig uppgift. Istället aktiverades en idé med rötter i det sena 1700-talet som gick ut på att det i varje landskap skulle finnas ett ombud för denne, eller, som det formulerades i fornminnesförordningen, att det "för ändamålets vinnande åt särskilda Ombud i landsorterne uppdraga att i mitt ställe och med enahanda rättigheter och skyldigheter, som för Riks-Antiqvariens blifvit bestämde, var på sin ort ombesörja ifrågavarande Nådiga Påbuds noggranna iakttagande". Med denna ombudsorganisation bildades med tiden ett rikstäckande nätverk. Uppdraget var ideellt och i flera fall var ombuden själva präster eller kyrkoherdar. Flera av ombuden var därtill hämtade ur Götiska förbundet och hade före ombudsorganisationens bildande ingått i ett annat nätverk som akademien och sittande riksantikvarie Liljegren hade instiftat, nämligen korrespondenter situerade runt om i landet.

Fornvårdsorganisation under 1800-talets andra hälft

Vilken roll staten skulle spela var länge ingen självklarhet, detta inbegrep även ansvaret för kulturminnesvården. Fasta fornlämningar låg ju inte sällan på privatägd mark. För att stävja en otydlig ansvarsfördelning bildades kring mitten av seklet en rad frivilligorganisationer, associationer, bland dem flera fornminnesföreningar med Svenska Fornminnesföreningen som en enande organisation, 1869. Till detta bidrog att landskapen vid denna tid befäste sin nyckelroll för skapandet av regionala identiteter. Det hela mynnade ut i en sorts nationalistisk provinsialism vars krav på självständighet delvis hade befästs med 1862 års förordningar om kommuner och landsting.⁴⁰ 1800-talets kulturnationalism fordrade helt enkelt att politiska och administrativa indelningar också motsvarades av en effektiv fornminnesvårdande organisation. Den under tidigt 1900-talet starkt etablerade tankefiguren om (uråldriga) regionala kulturformer och särarter, hade i själva verket stark förankring i dessa modernistiska processer.

Fornminnesföreningarnas kulturella intressen var minst sagt vida och spretiga. Högt på prioriteringslistan stod att regionalt bistå Vitterhetsakademien i den eftersatta fornminnesvården. Relationen dem emellan var inledningsvis god och det såg länge ut som att föreningarna skulle bilda ett minnesvårdande nätverk med akademien i centrum. Som för att befästa denna ömsesidiga respekt anställdes mellan åren 1861 och 1865 Per Arvid Säve som ambulerande amanuens, följt av Nils Gabriel Djurklou (grundaren av den första svenska fornminnesföreningen), som innehade tjänsten fram till 1871.

Inrättandet av antikvitetsintendenttjänsten var även ett uttryck för det ökande behovet av en bättre lokal och regional kulturminnesvård som kunde knytas centralt. I praktiken vilade allt formellt ansvar på den då sittande riksantikvarien Bror Emil Hildebrand, vilket, återigen, var en omöjlig uppgift.⁴¹ Myndigheten försökte dock hålla skenet uppe och tjänstetillsättningen motiverades av Hildebrand på följande vis:

På detta sätt skulle man inom få år kunna erhålla en fullständig antiqvarisk topografi öfver fäderneslandet. Ett arbete af denna art skulle icke blott blifva af utomordentligt stor vigt för den archæologiska vetenskapen, utan jemväl bereda det säkraste medlet att från förstörelse bevara de fornlemningar vårt land ännu eger i behåll.⁴²

Antikvitetsintendenternas uppdragsbeskrivning var i samma anda synnerligen ambitiös. I den första av totalt fjorton paragrafer angavs att:

Antiqvitys-Intendentens åliggande är, dels i allmänhet att hafva vård om fäderneslandets fornlemningar samt tillse att dessa, och framför allt sådana, som ega större märkvärdighet, icke i oträngdt mål skadas eller förstöras, dels ock särskildt att eftersöka, anteckna och beskrifva fornlemningar, som hittills icke varit af forskare kända.⁴³

Utöver detta skulle de årligen genomföra resor inom riket, anmäla och vidta vårdande och juridiska åtgärder om någon fornlämning blivit förstörd, sprida kunskap om fornlämningarnas betydelse och skydd och genomföra undersökningar samt upprätta sockenvisa förteckningar över fornlämningar. Allt detta lagt på två individer! Men deras åtaganden var mycket bredare än så: Som ett eko av 1600-talet mycket vida antikvitetsbegrepp skulle de även köpa alternativt skriva av medeltida pergament samt uppteckna ”fortidsminnen, som ännu kvarlefva hos folket i form af sägner, folkvisor, vallsånger och lekar med tillhörande melodier, vidskepelser, huskurer, märkedagar, ordspråk m. m.” Därtill ålades intendenten att:

[k]yrkor och andra äldre monumentala byggnader samt ruiner af sådana böra äfven undersökas och upplysning meddelas om deras märkvärdighet i afseende på byggnadssätt och ålderdomslemningar, såsom målningar, bilder, kyrkokärl, möbler och andra inventarier, med förslag på

sådana föremål, som förtjena intagas i Statens samlingar, och med underrättelse huruvida vederbörande äro sinnade att dem afyttra”.⁴⁴

Som sista arbetsinsats på året skulle intendenten till Vitterhetsakademien lämna in sockenvisa förteckningar över fornlämningar samt listor över införskaffade fornsaker och slutligen för Kongl. Maj:t redogöra för årets ”anställda forskningar och vidtagna åtgärder”.⁴⁵

Det är knappast djärvt att utgå från att intendenterna inte riktigt hann med alla arbetsuppgifter. Men de hade vanligen gott stöd för sitt uppdrag ute i bygderna. Lokal- och landskapspatriotismen till trots så ökade nämligen förtroendet för staten och dess ämbetsman i takt med att nationalismen blev mer integrativ. Från 1870-talet och framåt utökades statens funktioner, allt fler frågor som tidigare sågs som privata och lokala angelägenheter blev nu en del av offentligheten och därmed en fråga för staten.⁴⁶ I samma takt expanderade den offentliga förvaltningen och därmed behovet av en utökad statlig ämbetsmannakår.⁴⁷ En viktig förutsättning för detta var lönerna för tjänstemän inom staten. Under 1850- till 1870-talen genomdrevs en lönereglering som innebar att professionaliseringsprocessen gick in i ett nytt skede.⁴⁸ Med regleringen infördes heltidstjänster med fasta tider och fasta löner, vilket samtidigt ställde ökade krav på utbildning och kompetens. Löneläget blev med tiden även bättre för den lilla krets av personer som agerade i kulturminnesfrågor för statens räkning. Därtill sköt staten till medel för fornvård och antikvariska resor.

Under samma period verkade far och son Hildebrand, Bror Emil och Hans, för att förmå svensk arkeologi och minnesvård att bli en vetenskaplig profession. Och för att nå dit var den antikvariska verksamheten helt enkelt tvungen att bättre organiseras med utgångspunkt från en central förvaltning, detta samtidigt som kunskapskraven på dess utövare behövde höjas, poängterade de. År 1879 övertog Hans Hildebrand sin fars post som riksantikvarie och då han avgick 1907 hade de tillsammans innehåft tjänsten under en sammanhängande period av 70 år!

DEL 3

Från lands- till länsantikvarie- organisation

Landsantikvarieorganisationen etableras

Med 1900-talet blev allt fler samhällsfrågor offentliga angelägenheter och därmed gradvis nya ansvarsområden för staten. Bland dem sådana som rörde den ekonomiska, infrastrukturella och sociala utvecklingen.⁴⁹ Expansionen av den offentliga sektorn fortskred därför samtidigt som centraliseringen tilltog. Även minnesvärden berördes; krav på en mer effektiv central förvaltning restes. Detta var nödvändigt eftersom kulturminnesvärden blivit allt mer samhällsintegrerad och att antalet antikvariska ärenden ökade i samband med den tilltagande markexploateringen.⁵⁰ Följaktligen ökade även ärendehandläggningen för den centrala myndigheten som snart skulle bära namnet Riksantikvarieämbetet.⁵¹ Och i syfte att effektivisera kulturminnesvärden presenterade den så kallade Fornminnesvårdskommittén 1922 ett förslag som i praktiken gick ut på att renodla, eller snarare offentligt inrätta, Riksantikvarieämbetets förvaltningsuppdrag genom reducerad koppling till Vitterhetsakademien och Statens historiska museum och genom att inrätta två nyordnade avdelningar, en för fornminnesvård och en för byggnadsvård.⁵² Även om den nya myndighetsorganisationen Riksantikvarieämbetet formellt blev inrättad först 1938 implementerades idéerna redan under 1920- och 1930-talen av riksantikvarien Sigurd Curman, som därtill hade suttit med som sekreterare i kommittén och därmed var en av organisationens grundare.⁵³

Den offentliga sektorns expansion krävde en tydligare ansvarsfördelning (mellan den centrala, regionala och lokala förvaltningen) och att statens intressen och aktörer mer effektivt kunde verka ute i landet. Av naturliga skäl rörde detta även kulturminnesvärden. Under 1800-talet introducerades som vi minns lokala ombud som gavs rollen att vara riksantikvariens förlängda arm i regionerna. Ombudsorganisationen kom att bestå en bra bit in på 1900-talet. Deras mandat, arbetsinsatser och geografiska räckvidd var emellertid begränsade och

kunde inte täcka in de nya krav som kulturminnesvården hade ställts inför. För att råda bot på detta presenterade Fornminnesvårdskommittén ett långtgående förslag. Det gick ut på att till Riksantikvarieämbetet knyta ett rikstäckande nätverk där respektive chef för landets provinsmuseer fick ansvar för den regionala kulturminnesvården.⁵⁴ Vid sidan av museichefskapet skulle de därför på halvtid vara underställda riksantikvarien och Riksantikvarieämbetet. Förslaget gillades och sjuösattes och från 1920- och 1930-talen kom dessa ombud att tituleras "landsantikvarier". Landsantikvarieorganisationen finansierades under de första decennierna med statliga lotterimedelsanslag, som för övrigt även skulle användas för omkostnader av de regionala museernas lokaler. Först 1945 genomfördes en statsbidragsreform som innebar att staten betalade två tredjedelar av landsantikvariernas löner medan deras huvudmän stod för den resterande delen. Landsantikvarieorganisationen blev således aldrig helstatlig.

Med tiden fick landsantikvarieorganisationen en fastare form, samtidigt tilltog statens och Riksantikvarieämbetets inflytande över de enskilda museerna och dess chefer. Men vad förväntades det då av en landsantikvarie som uppbar statlig inkomst? Att det rörde sig om ett betydande och skiftande arbete framgår med önskad tydlighet av den instruktion som Riksantikvarieämbetet godkände i juni 1945 för landsantikvarien i Blekinge. Utöver en lång rad administrativa, museala och publika uppgifter (publikations- och föreläsningsverksamhet) låg det även på dennes bord att i linje med sin roll som regionalt ansvarig för den yttre kulturminnesvården verkställa följande:

Landsantikvarien skall inom sitt verksamhetsområde handhava de kulturminnesvårdande uppgifterna och tillse, att gällande författningar rörande fornminnes- och kulturminnesvård efterlevs. Till fullgörande av dessa uppgifter bör landsantikvarien göra sig väl förtrogen med äldre kulturformer av skilda slag inom verksamhetsområdet samt efter bästa förmåga taga initiativ till och

sörja för förefintliga kulturminnesmärkens skyddande och bevarande i överensstämmelse med de riktlinjer, vilka angivits i vederbörande arbetsprogram och de direktiv, som av Riksantikvarieämbetet och i förekommande fall av Nationalmuseum kunna meddelas.⁵⁵

Vad som avsågs med ”Kulturminnesvårdande uppgifter” specificerades längre ned på följande vis:

Landsantikvarien har att inom verksamhetsområdet utföra inventeringar och beskrivningar av fasta forn-lämningar och andra kulturhistoriska minnesmärken, besiktiga dem och hålla tillsyn över att de icke taga skada eller förstöras, och för den händelse så skulle vara fallet omedelbart härom göra anmälan hos Riksantikvarien. Han har att taga initiativ till verkställande av önskvärda och erforderliga konserveringsarbeten eller istandsättningsåtgärder å dylika minnesmärken och tillse att dessa arbeten verkställs i enlighet med av Riksantikvarien fastställt förslag eller särskilda direktiv. Landsantikvarien har att inom verksamhetsområdet utföra av Riksantikvarien påkallade utredningar rörande dylika minnesmärken eller undersökningar därav samt i frågor rörande kulturminnesvård och kulturhistorisk forskning samarbeta med andra ifrågakommande institutioner.⁵⁶

Som synes; ett digert arbetsprogram. Under nästkommande decennier lyftes frågan om landsantikvarieorganisationen vid ett flertal tillfällen och man kunde då konstatera att landsantikvariernas arbetsuppgifter med tiden bara hade vuxit och blivit allt mer disparata.⁵⁷ Att landsantikvarien dessutom skulle verka som museichef på det regionala läns museet, visar på uppdragets orimliga omfattning.

Landsantikvariernas uppgifter ökade alltså successivt. Det hängde samman med den statliga kulturminnesvårdens konsolidering. Genom byggnadsminneslagen (1942:354), byggnadslagen (1947:385), naturskyddslagen (1952:688) och inte minst fornminneslagen (1942:350) kom de i allt större utsträckning att delta i den fysiska samhällsplaneringen, inklusive naturskyddet.⁵⁸ I många län fungerade landsantikvarierna i praktiken, och i paritet med länsarkitekterna, som experter åt länsstyrelserna.⁵⁹ På detta vis etablerades på ett pragmatiskt sätt allt tätare band mellan olika regionala aktörer; landsantikvarierna genomförde det praktiska kulturminnesarbetet på länsstyrelsernas inrådan. Men organisationen var fortsatt pyramidalt strukturerad. Fram till länsantikvariereformen 1976 var det alltså Riksantikvarieämbetet som centralt fattade beslut i frågor som rörde fornlämningar, i dialog med och med landsantikvarierna och läns museerna som utförare.⁶⁰

Som Margareta Biörnstad skriver i sin historik över kulturminnesvårdens efterkrigshistoria så förde 1942 års fornminneslag med sig att även länsstyrelsen blev indragna i fornminnesärenden. Framst aktualiserades detta i samband med överklaganden och i beslut om gränsbestämning av fornlämningar och fornlämningsområden.⁶¹ Lagen föreskrev nämligen att ett visst område runt en fornlämning skulle skyddas och att ingrepp i en fornlämning i samband med exploatering av mark skulle anmälas till länsstyrelsen. Detta förde i sin tur med sig att "kulturminnesvården i större utsträckning än tidigare kopplades in både i enskilda ärenden och i mer långsiktiga utredningsarbeten. I första hand vände sig förstas länsstyrelserna till landsantikvarierna. Men de ökade kontakterna avspeglades också i arbetet på fornminnesavdelningen [på Riksantikvarieämbetet] där remisser från länsstyrelserna blev allt vanligare".⁶²

Länsstyrelsen kom även på ett mer direkt plan att dras in i kulturminnesvården. Efterkrigstiden präglades av en ekonomisk utveckling och en tilltagande urbanisering. Det var de så kallade "rekord-åren" eller "skördetiden". Städer växte explosionsartat och med det

kraven på fler och bättre bostäder. Lösningen blev att utifrån centrala direktiv och en bättre samhällsplanering möta de växande behoven. Enorma satsningar på nya bostäder genomfördes varav det så kallade miljonprogrammet, att inom något decennium bygga en miljon moderna bostäder för landets växande urbana befolkning, var det mest genomgripande.⁶³

I urbaniseringens spår revs mängder av äldre kulturhistoriskt värdefulla byggnader vilket hjälpligt försökte stävjas med ny lagstiftning. Redan under kriget, 1942, instiftades en tämligen tandlös byggnadsminneslag i vilken länsstyrelsen kunde utfärda skyddsföreskrifter för byggnader som ansågs vara kulturhistoriskt märkliga.⁶⁴ Det skulle dock effektueras i samtycke med Riksantikvarieämbetet och fastighetsägaren. Den senare samtyckte emellertid sällan då vederbörande befarade en ekonomisk belastning och att ett byggnadsskydd negativt skulle påverka den egna bruksrätten. Strax efter kriget, 1947, kom så en ny byggnadsstadga samt en byggnadslag. I den förra betonades att det var den kommunala byggnadsnämnden som ansvarade för byggnadsvården vid upprättandet av stads- och byggnadsplaner och att man då skulle ta hänsyn till kulturhistoriska byggnader, särskilda naturområden liksom fasta fornlämningar och dess närliggande område.⁶⁵ I uppgiften ingick även ”att till länsstyrelsen jämväl anmäla, därest mark, som icke ingår i stadsplan eller byggnadsplan, finnes böra för framtiden särskilt skyddas på grund av naturskönhet, växtlighet eller andra särskilda naturförhållanden eller med hänsyn till förefintlig, från historisk, kulturhistorisk eller estetisk synpunkt värdefull bebyggelse, fasta fornlämningar eller andra minnesmärken”.⁶⁶ Denna kommunalt fotade kulturminnesvård skulle alltså förverkligas genom en aktiv dialog med länsstyrelsen. En ny utredning tillsattes och 1959 kom en ny stadga som gav kommunerna ansvar för både stads- och byggnadsplanen, vilket i praktiken innebar att kommunerna fick planmonopol.⁶⁷ Vi kan därmed redan här se förstadiet till det triangulära förhållandet mellan kommuner, länsstyrelser och läns museer (där landsantikvarien huserade). Hur detta i praktiken

fungerade, varierade nog kraftigt mellan olika kommuner och regioner. Fortfarande förutsatte organisation och lagstiftning enskilda tjänstemäns goda vilja och engagemang. Det kan exempelvis konstateras att mycket av samspelet hängde på de kommunala byggnadsnämndernas varierande kunskaper och bedömningar.

*

Sammanfattningsvis kan vi sluta oss till att den regionala ansvarsfrågan blev en omdebatterad sådan under första halvan av 1900-talet. Det var en formativ period i så måtto att den statligt reglerade kulturminnesvården befäste en organisation i landets regioner. I första hand kom den att beröra landets nya läns museer som i och med landsantikvarieorganisationen blev direkt ansvariga i kulturminnesfrågor med Riksantikvarieämbetet som huvudman. Ambitionen var även att förtydliga ansvarsfördelningen gentemot kommuner och landsting. Under samma period ökade länsstyrelsernas inflytande i olika samhällsplaneringsprocesser, och i frågor som rörde kulturminnesvård skapades en allt tydligare kontaktyta mellan dem och läns museerna.

Kulturminnesvård under 1900-talets andra hälft

1970 beslutade riksdagen att den statliga länsförvaltningen skulle omorganiseras och i linje med den nya länsstyrelsen presenterade den statliga utredningen MUS 65 (Musei- och utställningssakkunniga) år 1972 ett betänkande om en genomgripande omorganisering av kulturminnesvården. Målet var att ytterligare integrera kulturminnesvården i den allmänna samhällsplaneringen och att ansvaret på ett tydligare vis skulle delas mellan stat och kommun.⁶⁸ Med reformen fanns en vision om ett mer demokratiskt beslutsfattande, samt en mer platt organisationsmodell. Kulturminnesärenden skulle behandlas och vara underordnade den regionala myndigheten för att på så vis förenkla beslutsprocessen och anpassa förvaltningsarbetet efter lokala förhållanden. Tanken var att aktuella utredningar och beslut bäst fattades av delegerat ansvariga i den närmiljö som avsågs.

Med länsantikvariereformen 1976 inrättades länsantikvarietjänsten som ytterst kom att bära ansvaret för den regionala ärendehanteringen i kulturminnesvården och för att vårdprogram över riks- och länsintressanta kulturmiljöer blev upprättade.⁶⁹ Reformen innebar en partiell decentralisering vilket alltså låg i linje med tidens krav på medborgerlig demokratisering och betoningen av kulturmiljöns roll som en lokal och regional identifikationsresurs.⁷⁰ Sistnämnda resurs associerade till en traditionsrik och hemtam miljö som alla skulle ha möjlighet att ta del av för stärkt välbefinnande och identitet. Ideologiskt var i denna vision udden riktat mot en äldre, förment, konservativt paternalistisk och protektionistisk tankefigur; målet var nu att reformera den äldre hållning som gått ut på att värna gamla enskilda monument *från* allmänhetens med- och påverkan.⁷¹

Samhällsläget vid 1960 och 1970-talet – nyordnad kulturpolitik

1960- och 1970-talen beskrivs ofta som en tid av folkligt engagemang för diverse starka såväl politiska som socialt och existentiellt laddade frågor i tiden. Det handlade om en kritik mot den västerländska kapitalismen och USA-imperialismen och mot det pågående Vietnamkriget. Andra frågor på agendan var rasfrågorna i USA, kvinnosaksfrågan och inte minst de nya alarmistiska rönen om en nedsmutsad och hotad miljö. 1960-talet utmärktes därför även av en växande bred miljömedvetenhet hos allmänheten, vilket bland annat hade väckts av pressdebatten om fågeldöden i samband med DDT-skandalen, samt andra liknande rapporter om accelererande miljöförstöring.

För kulturminnesvårdens del väcktes ett folkligt engagemang i samband med vad som brukade benämnas som ”saneringen av stadskärnor”. Ambitionen med moderniseringen av folkhemmet var att riva bort det gamla och bereda utrymme för nya och moderna köpcentra och bostadskomplex. Effekten av denna modernisering av folkhemmet blev att många kände sig berövade på närmiljöns orienteringsarenor då gamla byggnader revs och hela stadsmiljöer ändrade karaktär. För att om möjligt stävja en alltför forcerad samhällsförändring sjuötsades från statligt håll en omfattande organisation kring fysisk riksplanering. Målet var att få bättre överblick och kontrollmöjligheter rörande offentliga planeringsfrågor. Den nyskapande strategin i detta blev att finna former för *samverkan* mellan flera samhällssektorer vad gällde byggande, planering och bevarandeverksamhet. I samband med den fysiska riksplaneringen och ambitionen att ta ett helhetsgrepp om natur- och kulturmiljön föddes på 1970-talet idén om att freda större sammanhängande länsvisa områden som ansågs viktiga ur ett nationellt perspektiv, så kallade riksintressen. Kommuner och länsstyrelser fick i uppdrag att utveckla långsiktiga

program för den lokala och regionala kulturmiljövården. På detta vis integrerades banden mellan Riksantikvarieämbetet, länsstyrelser, kommuner och läns museer, detta samtidigt som kommunernas ansvar i vård- och bevarandefrågor fördjupades.⁷²

Strävandet mot organiserad samverkan genomsyrade den samhälleliga politiken i stort. Frågor om fördelningspolitik, rättvisa och jämlikhet, kom att sätta en avgörande prägel på den statliga kulturpolitiken. Inte minst gällde detta samspelet mellan medborgare, institutioner och myndigheter. Visionen var en rationell organisation, som också tillät ett mått av demokratiskt inflytande. Detta skulle genomsyra allt från lokala föreningar och kommunal kulturförvaltning, till statlig myndighetsutövning och rikspanering. Staten tillskrevs i denna process gradvis ett ökat ansvar för lokala och regionala verksamheter som tidigare hade betraktats som privata eller lokala angelägenheter. 1960-talets kulturpolitik började därtill att verka utifrån ett bredare kulturbegrepp än vad som gällt tidigare. Fram till 1960-talet hade "kultur" generellt syftat på de sköna konsterna, i mening specialiserad konstutövning. Detta estetiska kulturbegrepp efterträddes av ett antropologiskt, som innefattade såväl vardagliga och materiella yttringar av mänsklig verksamhet, som föreställningar och värderingar.⁷³

Behovet att upprätta en ny lagstiftning och en övergripande statlig modell för kulturpolitiken blev i samband med allt detta brännande. En statlig sakkunniggrupp, benämnd "Kulturrådet", inrättades 1969 med avsikt att utreda hur de komplexa frågorna om demokratisering och breddning av kulturen kunde genomföras. Deras arbete resulterade i den omfattande utredningen *Ny kulturpolitik* (SOU 1972:66), där de sakkunniga redovisade framtida strategier för stöd och insatser till konst, musik, teater och film samt kulturminnesvård. Flera kulturutredningar genomfördes, exempelvis den parallellt pågående MUS 65-utredningen (som vi återkommer till), vilket 1974 mynnade ut i en central regeringsproposition om den nya statliga kulturpolitiken (Prop. 1974:28). Här ställde regeringen upp mål för samhällets

kulturpolitik som på sikt skulle visa sig bli normgivande för kommande kulturutredningar och propositioner fram till vår nutid. Utgångspunkten var Kulturrådets övergripande målformulering: "Kulturpolitiken skall medverka till att skapa en bättre samhällsmiljö och bidra till jämlikhet".⁷⁴ Till detta formulerades åtta delmål, vilka kan komprimeras till fem sammansatta teman: decentralisering och fördelningspolitik, samordning och grupprelevans, yttrandefrihet och frihet till konstnärlig förnyelse, bevarande och levandegörande av äldre kultur, samt distributionsmöjlighet och frihet från kommersialismens styrning. I samband med att propositionen godkändes i riksdagen instiftades dessutom en ny myndighet 1974 som också bar namnet kulturråd men med tillägget Statens kulturråd (SKUR), med rollen att verka som samordnande och granskande instans för den statliga kulturverksamheten.

Därmed hade Sveriges officiella kulturpolitik trätt in i ett nytt skede. Modellen för fördelningspolitik beträffande kulturbidrag fungerade enligt *armslängdsprincipen*, vilken innebar att de kulturella institutionernas kvalitativa och konstnärliga beslut skulle hållas på armslängds avstånd från de politiska myndigheterna. Som departementschefen skrev i 1974 års kulturproposition: "Den samhällsstödda kulturverksamheten både vid institutioner och i föreningar och grupper bör så litet som möjligt styras av detaljerade regler. Verksamheten måste i stor utsträckning utformas utifrån deltagarnas erfarenheter och önskemål".⁷⁵ Detta hade som konsekvens att ideell kulturell verksamhet skulle beredas möjlighet att verka utifrån en stödstruktur bestående av studiecirklar, föreningsbidrag och enskilda insatser. Kultur (inkluderat kulturminnesvård) skulle kort sagt tillåtas kosta statliga pengar. Tanken var att denna kostnadspost efterhand skulle betala igen sig i ökad samhällstrivsel och identifikation med välfärdsstaten.

Som samhällssektor betraktades därmed denna verksamhet, från ett ekonomiskt perspektiv, som huvudsakligen tärande och inte som närande. Att kulturverksamheterna var beroende av statsanslag för att överleva uppfattades därför som tämligen okontroversiellt. Parallellt

med detta förstärktes en rådande praxis kring armslängdsprincipen inom den offentliga styrningen. Ett av 1974-års kulturpolitiska mål var att den skulle ”motverka kommersialismens negativa verkningar inom kulturområdet”.⁷⁶ Den offentligt finansierade kulturverksamheten skulle kort sagt hållas fri från styrande vinstintressen, så att samhällsdebatt och kritisk granskning inte skulle kunna undertryckas eller köpas. Hållningen förefaller ha varit den att om bara kulturen och medborgaren ges fria händer, så kommer samhällsengagemanget att etableras utan behov av annat än minimal styrning. Men detta kunde inte förverkligas i ett organisatoriskt vakuum. Som utgångspunkt för 1974 års kulturproposition hade departementschefen därför anfört följande:

Kulturrådet anser att det i dag saknas definierade mål för samhällets kulturpolitiska insatser och metoder att få till stånd en bred folklig kulturverksamhet. Enligt rådet saknas också en klar fördelning av ansvaret mellan stat, landsting och primärkommuner liksom riktlinjer för samverkan med organisationslivet. Slutligen är de ekonomiska resurserna otillräckliga och metoderna att prioritera bristfälliga. Därför behövs en ny kulturpolitik.⁷⁷

Den övergripande problematik som kulturrådet här pekade ut var även av grundläggande betydelse för den specifika kulturminnesvården och fortsatte att vara så in på det nya årtusendet, trots att organisationen efterhand kom att förändras. Som vi ska se kom frågan om en tydligare ansvarsfördelning mellan beslutsorganen inom minnesvården att rendera förnyad kritik och med det bli ett viktigt moment bakom händelseutvecklingen under 1990-talet. Den frihetlighet som armslängdsprincipen signalerade kom därmed att omförhandlas. Allteftersom brister i planering och samverkan mellan aktörerna tydliggjordes, kom de statliga myndigheterna att skarpare betona vikten av uppföljning och reglering.⁷⁸

Kulturminnesvården utreds och reformeras

Andra halvan av 1960-talet och första delen av 1970-talet var som redan antytts det stora utredandets tidevarv inom minnesvården. Redan vid början av 1960-talet hade politiker och samhällsdebattörer påtalat problemet med att det saknades en samlad statlig kulturstrategi. Minnesvården representerade emellertid, som vi sett, i den processen endast ett delmoment i en heltäckande satsning på statlig kulturpolitik. En ny tolkning av miljön präglad av holism och överblick växte fram. Denna ambition sträcktes även till planeringen av samhällets kulturella verksamheter och den statliga kulturpolitiken, inklusive kulturminnesvårdens organisation.

Ambitionerna speglade ett allmänt och stegradt krav på långsiktig samhällsplanering, vilket bland annat hade framförts i flera motioner. Ett av huvudmålen gällde decentraliseringen av kulturpolitiken. Stockholmsdominansen hävdades bland annat av Centerpartiet vara passiviserande för landsorten och hindrande för ambitionen att riva de finkulturella barriärer som traditionellt omgärdat det etablerade kulturutbudet.⁷⁹ Det sistnämnda var nämligen fortfarande i högsta grad gällande – själva kulturbegreppet betraktades som sagt synonymt med etablerad konst.⁸⁰ Som tidigare påpekats var det först under loppet av 1960-talet som ”kultur” kom att företräda bredare anspelningar på folklig mentalitet och engagemang: ”Ett nytt kulturbegrepp etablerades i skarp kontrast till det traditionella, estetiskt inriktade kulturbegreppet. Det nya kulturbegreppet betonade kontakt, gemenskap, engagemang och skapande som grund för statliga insatser inom kulturen”.⁸¹ Man gick, som museimannen Per-Uno Ågren uttrycker det, i tidens debatt från formuleringen ”folkkultur” till den mer progressiva beskrivningen ”folkets kultur”: ”*Folkets hus* blir viktigare än *hembygdsgården*”.⁸² Samtidigt bör det påpekas att den paternalistiskt anstrukna ton som framkommer i många av tidens partiprogram och utredningar, är signifikant för tidens officiella samhällspolitik.⁸³

1962 tillsattes den så kallade Antikvarieutredningen i syfte att utreda centralmyndighetens arbetsuppgifter och organisation. Det färdiga betänkande *Antikvitetskollegiet* (SOU 1965:10) lades fram tre år senare. Betecknande för den jämförelsevis korta utredningstiden var att den kom att präglas av ett konservativt fasthållande vid den gamla centralorganisationen, parat med okänslighet för museisamfundets stegrade behov av professionell delaktighet och rätt till inlyftande i minnesvårdens organisation. Den av riksantikvarierna Gösta Selling och Bengt Thordeman präglade utredningen fick kort sagt karaktär av samhällsfrånvändhet, vilket ytterligare förstärktes genom utredningens brist på reflektion över den samtidigt pågående debatten om statens kulturansvar.

De sakkunniga föreslog upprättandet av en *starkare* centralmyndighet genom att slå samman Riksantikvarieämbetet med Statens historiska museum till ett nytt ämbetsverk: "Antikvitetskollegiet" (en parafra på 1660-talets uppsaliensiska forskningskollegium vid samma namn). Vidare skulle Nordiska museet knytas till denna nya myndighet, genom att inordna museets styresman som (underordnad) ledamot i kollegiets nämnd. Ärendena kring landsantikvarieorganisationen skulle därmed direkt föras till riksantikvarien, med konsekvensen att den särskilda överantikvarietjänsten hos Riksantikvarieämbetet skulle dras in. Dessutom ansåg man att Byggnadsstyrelsens kulturhistoriska byrå skulle avskaffas och dess ansvarsuppgifter föras in under kollegiet. Slutligen skulle en så kallad rådgivande nämnd bildas i syfte att fungera som kollegiets "lobbyinginstans" genom att vara sammansatt av företrädare från folkrörelser, kultursammanslutningar, samt massmedia och turism.⁸⁴

Kritiken i remissinstanserna blev inte nådig. Utredningen ansågs inte bara vara slarvigt utförd, den upplevdes dessutom som patriarkalt maktfullkomlig i sin ambition och bitvis även kränkande mot läns museernas representanter runt om i landet, som kände sig styvmoderligt behandlade. Från Nordiska museets sida var motståndet kompakt och i remissvaret inskräptes den museala position man

ansåg vara rättmätig i förhållande till arvet från Artur Hazelius.⁸⁵ Samtliga av betänkandets planer strandade därpå i avvaktan på ny utredning.

Samma år som antikvarieutredningen presenterat sitt betänkande inleddes dock en mer genomgripande utredning som på sikt skulle få stora konsekvenser för minnesvärden, den så kallade ”1965 års musei- och utställningssakkunniga”, alltså den tidigare omnämnda MUS 65. I utredningsuppdraget kom den breda samhällsanknytningen att skrivas in. Direktiven gällde framförallt läns museernas roll i den framtida minnesvärden. Man utredde ingående utställningsverksamheten; hur den skulle utformas för att uppfylla de nya kraven på folkbildning och kommersiellt oberoende. En viktig punkt var nu kravet att alla – oavsett geografiska och sociala gränser – skulle få reell tillgång till ett statligt subventionerat kulturutbud. Metoder att stimulera verksamheten för fria konstnärer, liksom syftet med den nya Riksteatern och försöksverksamheten med rikskonserter, utreddes i samband med detta. Genom en sammanslagning av befintliga konstillbildningsorganisationer bildades Riksutställningar 1967 med MUS 65 som dess styrelse och ledamoten Gunnar Westin som dess chef. Målet för den verksamheten var att utveckla vandringsutställningen som medium för pedagogisk folkbildning i såväl skolor som den allmänna bildningsverksamheten på en nationell nivå.⁸⁶ Riksutställningar blev därmed i hög grad en försöksverksamhet med förhållandevis högt i tak avseende ny folklig pedagogik. Det hela representerade därför ett grundläggande nytt koncept i museisammanhang och även om verksamheten uppskattades, så renderade den också kritik som anspelade på ytlighet och populism. Vi återkommer till detta längre fram.

År 1967 kopplades även MUS 65 in på uppgiften att ta ett nytt grepp om Antikvarieutredningens havererade betänkande. Chefen för ecklesiastikdepartementet, statsrådet Ragnar Edenman anförde de nyordnade uppdraget:

En huvuduppgift för de sakkunniga blir att bedöma frågor som rör kulturminnesvårdens organisation såväl centralt som lokalt. De bör därvid eftersträva en rationell funktionsfördelning mellan olika organ. Särskilt bör konsekvenserna för riksantikvarieämbetets organisation beaktas. Eftersom det inom ramen för redan givna direktiv bl.a. åvilar de sakkunniga att utreda centralmuseernas organisation, bör även frågan om det organisatoriska sambandet mellan riksantikvarieämbetet och statens historiska museum prövas. [...]

De sakkunniga bör under sitt arbete särskilt undersöka om gällande föreskrifter rörande det offentliga byggnadsväsendet i fråga om byggnadsminnesmärken och kyrkor m.m. kan moderniseras och förenklas. Riktpunkten för detta arbete bör vara att endast byggnader som har ett betydande kulturhistoriskt eller antikvariskt intresse blir föremål för en särskild administrativ behandling. [...] De sakkunniga bör avge förslag till erforderliga författningsändringar.⁸⁷

MUS 65 hade därmed blivit en utredning av dignitet motsvarande 1913–1921 års Fornminnesvårdskommitté. I stort sett var återigen *allt* inom officiell minnesvård upptaget som moment i förhandlingsprocessen. Detta fordrade naturligtvis en substantiell utredningsgrupp som kunde ta sig an det utvidgade uppdraget att omorganisera kulturminnesvården.⁸⁸ Att utredningen gavs en stark representativ slagsida åt företrädare från de stockholmska centralmuseerna, blev i sig orsak till debatt.⁸⁹

MUS 65 – debatt och kritik kring kulturmiljöarbetets organisation

MUS 65 första betänkande blev *Kulturminnesvård* (SOU 1972:45), vilken dels behandlade den vid det laget klassiska frågan om Riksantikvarieämbetet borde skiljas från Vitterhetsakademien och Statens historiska museum, dels om det inte vore klokt att skapa så kallade ”kulturminnesenheter” vid respektive länsstyrelser.⁹⁰ I det senare förslaget ingick att läns museerna visserligen skulle få ökade direkta bidrag för pedagogisk verksamhet, men att de samtidigt och i motsvarande grad skulle minska arbetet med den yttre minnesvården. Museerna skulle emellertid, som de sakkunniga också framhöll, vid sidan av andra instanser fortfarande ha en roll för dokumentation och inspektion ”i fält”.⁹¹

MUS 65:s förslag gick ut på att låta landsantikvarierna själva – som i de flesta fall ju var chefer vid respektive läns museer – bli ansvariga för de nya kulturminnesenheterna vid länsstyrelsernas planeringsenheter.⁹² Därmed skulle landsantikvarieorganisationen upphöra till förmån för den statligt regionala myndighetsrollen.⁹³ Huvudsyftet med den planerade ”länsantikvariereformen” var att föra in kulturminnesvården som ett naturligt moment i den regionala samhällsplaneringen. Notera att visionen här föregriper den kulturmiljövård som aktualiseras som ny ett par decennier senare:

En huvudprincip för länsstyrelseren har varit att åstadkomma en samordning inom den statliga länsförvaltningen. Som redan framhållits har de sakkunniga därvid särskilt velat framhålla vikten av att länsstyrelsens nuvarande ansvar för naturen vidgas till att även omfatta den fysiska kulturmiljön. Genom att ansvaret för hela miljövårdsfältet samlas inom ett enda organ ges

förutsättningarna för en planering där kulturminnesvårdens och naturvårdens intressen redan från början kan samordnas med de av länsarkitekten företrädde plan-tekniska aspekterna.⁹⁴

I nästa betänkande från MUS 65, *Museerna* (SOU 1973:5), anfördes mer utförligt den planerade ansvarsfördelningen i den regionala minnesvården. Tanken var den redan nämnda: "Länsmuseerna som i dag samtidigt är museiinstitutioner och administrativa organ för den statliga kulturminnesvården, föreslås bli avlastade den senare funktionen".⁹⁵ Till detta föreslogs även upprättandet av ett statligt centralorgan för museiadministrativa frågor, som skulle arbeta vid sidan av Riksantikvarieämbetet. Utredningen ville åstadkomma en tydlig uppdelning mellan museiverksamhet och kulturminnesvård för hela riksorganisationen. Tanken på en fristående överinstans för landets museiväsende var inte ny ens vid 1970-talet; den hade exempelvis varit uppe för diskussion vid överläggningarna inför 1910-talets fornminnesvårdssakkunniga. Nu, liksom då, utmynnade dock planerna i en kompromiss. Det kan redan här konstateras att länsmuseerna framöver fick behålla en fot i den statliga kulturmiljövården och av det planerade centralorganet för museiadministration blev det inget.⁹⁶ Det blev istället Statens kulturråds nya nämnd för konst-, musei- och utställningsfrågor som fick uppdraget att samordna statsbidragens utdelning och uppföljning.

MUS 65 resulterade slutgiltigt i tre betänkanden varav den sista rörde utställningsverksamheten, *Utställningar* (SOU 1974:43). Och för varje remissomgång stegrades missämjan och oenigheterna inom museibranschen. Hur man i ett slag skulle åstadkomma reorganiserade nya och fungerande ledningsgrupper vid museerna framgick inte i betänkandena. Dessutom upplevdes den skissade ansvarsfördelningen som tämligen oklar. Museernas plats i den nya organisationsmodellen för kulturmiljöarbete blev heller aldrig tydlig. I merparten län skulle det också visa sig att man anställde nya länsantikvarier,

alltså inte cheferna vid respektive länsmuseum som föreslagits. Att museernas företrädare kunde uppfatta sig bli degraderade till "hantlangare" åt den statliga och kommunala kulturminnesvärden, bidrog till den konfliktstämning som uppkom i samband med att förslaget presenterades. Misstänksamheten kvarstod på flera håll intill att länsantikvariereformen slutligen genomfördes under 1970-talets andra hälft.

Bland förslagen ingick som sagt att omorganisera kulturminnesvärden genom att upprätta kulturnämnder och tillsätta länsantikvarier vid respektive länsstyrelser. Att staten, som det gjordes gällande, skulle separera kulturminnesvärden från den löpande verksamheten i läns museerna, ansågs förödande för landsantikvariernas självständiga yrkestradition och för museernas möjlighet att utveckla sin delaktighet i länens kommunala planering.⁹⁷ Den dåvarande landsantikvarien Sten Rentzhog sammanfattar detta på följande vis: "Det blev ett slags inbördeskrig i yrkeskåren där det gick så långt att folk som hade varit arbetskamrater i hela sitt liv inte längre talade med varandra. Överallt såg man hot och svek, och inte möjligheter. Det var otrevliga år, där den utredningsvänliga minoriteten antagligen måd-de allra sämst".⁹⁸

Då man synar kritiken och den pågående striden kom den generellt att handla om uppfattningen om vad som å den ena sidan bör känneteckna läns museernas arbete samt å den andra vad som egentligen kan karakterisera en väl fungerande kulturminnesvård. Mer specifikt bottnade kritiken i frågan om vem och vilka som skulle äga makten att definiera, organisera och representera länens etablerade kulturarv. Främst gällde detta frågan om den så kallade yttre kulturminnesvärden och mindre om det inre, musealt präglade arbetet.⁹⁹ Motståndarna mot hela eller delar av länsantikvariereformen fanns företrädade såväl hos Riksantikvarieämbetet (med överantikvarien Sverker Janson samt även riksantikvarien Roland Pålsson) som hos flertalet av landsantikvarierna.¹⁰⁰ En kvartett ur de sistnämnda bestämde sig för att skriva och ge ut en för branschen unik debatt-

bok: *70-talets museum*. Författarna var de då tongivande landsantikvarierna: Erik Hofrén, Harald Hvarfner, Sten Rentzhog och Sune Zachrisson. Dessa framförde dels den nämnda kritiken: att den lokala förankring och kontaktstruktur som landsantikvarierna hade upprättat genom sina direkta kopplingar till kulturminnesvården nu, med reformens förslag, riskerade att krackelera. Dels ville man värna sin professionalism. Ett museum, skrev de, har sin egenart "först och främst i att det samlar och förvaltar ett föremålsmaterial".¹⁰¹ Det var bearbetningen och presentationen av detta material som skilde museet från biblioteket, liksom denna praktik även skilde det professionella museet från det mediestyrd organet Riksutställningar, med dess fixering på skärm- och bildpedagogik.¹⁰² Som Sten Rentzhog skriver i sin retrospektiva artikel om boken, var det inte främst om målen utan om medlen striden utspelades.¹⁰³

Målet att bredda kulturminnesvården mot ökad samhällsintegrering och tillgänglighet var alltså knappast kontroversiellt, inte heller var det nytt. Samma ståndpunkter hade Sigurd Curman manat politiker och hembygdsvårdare att hörsamma. Vad som skilde var främst föresatsen att, med uttryck från den sistnämnde, "gå från ord till handling". Det var här, i det praktiska genomförandet, som skon skulle visa sig klämma. Museimännen menade sig nämligen redan vara å färde att genomföra de reformer MUS 65 utredde. Som centralfigur bakom denna pågående reform framhölls landsantikvarien i Norrbotten, Harald Hvarfner. Hans vidareutveckling av Curmans provinsmuseitanke gick ut på en ökad integrering mellan yttre kulturminnesvård och inre museiverksamhet. Kännetecknande för detta var nya satsningar på samtidsdokumentation, vandringsutställningar och aktiv reklam för museets verksamhet i länet.¹⁰⁴ I sak överensstämde detta direkt med MUS 65:s ambitioner, men museimännen ville inte få planerna omkodifierade via direktiven i en kommande kulturproposition.

Den bild av länsantikvariereformen som här hittills målats upp grundar sig i huvudsak på uttryckta och nedtecknade åsikter från

landsantikvarier som uppenbart var emot reformen. För att nyansera bilden genomförde vi därför inom ramen för denna boks forskningsprojekt ett antal intervjuer, varav två var i form av vittnesseminarier där tidigare och vid tiden för intervjuerna verksamma läns- och landsantikvarier deltog.¹⁰⁵ Att reformen, som Rentzhog med flera vittnat om, mynnade ut i schismer i samband med dess implementering bekräftades under seminarierna. Däremot var variationen påtaglig när det kom till i vilken grad landsantikvarierna hade upplevt situationen som infekterad. I vissa regioner skapades redan från början goda relationer mellan läns museerna och länsstyrelserna. Till detta bidrog att samma person under en övergångsperiod kunde vara verksam som både landsantikvarie på läns museet och som länsantikvarie på länsstyrelsen. Som tidigare nämndes så fanns nämligen möjligheten för landsantikvarier att ta steget att bli länsantikvarie, även om få valde den vägen. För de som ändå gjorde det karriärvalet förändrades arbetsvardagen ganska drastiskt. Från att ha varit ledande men också i hög grad självständiga museimän till att bli statstjänstemän med hög ämbetsbefattning (motsvarande en enhetschef). Att bli länsantikvarie innebar dock en viss prestigehöjning då den befattningen upplevdes som ”finare” än att vara landsantikvarie; en hierarkisering som på sina håll spädde på den redan befintliga schismen. Vidare vittnade flera under seminarierna om att personkemin spelade stor roll för reformens genomförande och hur relationen mellan läns museet och länsstyrelsen utvecklades – vissa lands- och länsantikvarier var helt enkelt mer diplomatiskt smidiga och mindre konfrontativt lagda än andra.

Reformen innebar som nämnts att länsstyrelsen blev den beslutande myndigheten medan läns museernas roll reducerades till att fungera som kompetens- och kunskapskällor. Länsstyrelserna ville slå vakt om museernas gedigna erfarenhet om det regionala kulturarvet och den information som över tid ansamlats i deras arkiv – det fanns därför till och med planer på att överföra dessa arkiv till länsstyrelserna, vilket dock inte blev av. Orsaken till det kan tolkas som institutionell

löskoppling: Utsikten att på sådant vis förlora sin centrala roll i den regionala kulturminnesvården var för många, som det kärnfullt uttrycktes under seminariet, likvärdigt med ”att tappa prestige, att tappa resurser” och ”att känna att någon annan blir viktigare”.¹⁰⁶ Med andra ord spelade självbild, självkänsla och psykologiska faktorer sina uppenbara roller för de som betraktade länsantikvariereformen som ett organisatoriskt misstag.

Eftersom de principiella målen trots allt och när det kom till kritan tedde sig okontroversiella hos samtliga parter, kan man fråga sig hur substantiell hotbilden egentligen var för museimännen. Rentzhog antyder själv att han i samtal med merparten av utredningens ledamöter aldrig egentligen kom fram till varför man stred – när man talade med varandra var man ju enig om det mesta!¹⁰⁷ Han ställer också den självvranssakande frågan om Harald Hvarfners modell med samhällstillvänt länsmuseum skulle ha realiserats snabbare runt landet, förutom MUS 65? Svaret på denna fråga måste naturligtvis lämnas öppen, men troligt är att positioneringsskriget i samband med utredningen enade museikåren genom att tvinga fram ett medvetandegörande och ställningstagande till de värden som yrket tänktes representera. Rentzhog menar visserligen att den heta debatten bidrog till att hämma och byråkratisera den museala kreativiteten under hela 1970-talet – med satsningen på samtidsdokumentation (SAM-DOK) som enda signifikanta undantag.¹⁰⁸ Men i nästa andetag erkänner han även att museimännen genom händelserna på 1960- och 1970-talen plötsligt hade ”upptäckt samhället utanför museerna”.¹⁰⁹

Det uppenbara dilemmat att konkretisera på vilket eller vilka ben man egentligen menade sig stå, var dock inget nytt för 1960- och 1970-talets museiverksamhet. Problematiken har varit aktuell så länge museerna har varit öppna för en allmänhet. Är det dokumentation, samling och forskning som bör prägla museernas verksamhet, eller är det pedagogiken, utställningstekniken och folkbildningen, eller är det måhända kulturminnesvården och deltagandet i den lokala fysiska planeringen? I enlighet med den hvarfnerska modellen bor-

de museet ägna sig åt *alltihop*, utan tyngdgivande prioritering. Frågan som omedelbart följer på den visionen är; skulle landsantikvarierna och museipersonalen hinna med allt detta (med vanligen begränsad budget), utan alltför stora kompromisser? Rentzhog erkänner, något motvilligt, i sin retrospektiva artikel att man "måste nämligen fråga sig om landsantikvarierna i längden hade kunnat svara också för alla länsantikvariernas göromål, i en tid då kulturminnesvården vuxit och samhället blivit alltmer komplicerat". Han medger att en förändring nog var nödvändig, "även om den kunnat se annorlunda ut".¹¹⁰ Med denna slutfras, ställs vi återigen inför frågan på vilket sätt museimännens organisationsplaner avvek från MUS 65:s ambitioner?

Låt oss sammanfatta: Landsantikvariernas utgångspunkt var ambitionen att behålla de kulturminnesvårdande uppgifterna vid museerna. Men en ökad handläggningsbörda, parad med en ambition att bredda minnesvården och realisera den som ett moment i den kommunala och regionala samhällsplaneringen, omöjliggjorde den föreliggande tjänsteordningen. Vilka alternativ såg man i det läget till MUS 65:s inledande förslag på länsstyrelseanknutna regionala kulturminnesenheter? Denna fråga är närmast omöjligt att besvara, eftersom svaret är avhängigt vilken antikvarie eller utredare man frågar och vilken hypotetisk uppfattning denne har beträffande tidsläget under 1960- och 1970-talen. Men generellt kan det med fog ifrågasättas om museikåren överhuvudtaget var enig bakom ställningstagandet att arbetet med samhällsplanering och yttre minnesvård fortsatt skulle tillhöra de museala uppgifterna. Talande för den utmaning museimännen ställdes inför är att resonemangen i *70-talets museum* aldrig egentligen ger sig in på *hur* statens övergripande kulturminnesvård borde organiseras. Något bärkraftigt alternativ till MUS 65 fanns därmed inte, vilket naturligtvis förklarar den låsta konflikten. De hållningar man kunde inta som antikvarie var antingen tyst acceptans, eller agiterat motstånd, utan klargjort motalternativ.

Detta sista är i sig föga förvånande, med tanke på att landsantikvarierna uppenbart var emot tanken att organisera en statsreglerad

minnesvård vid sidan av den egna museiverksamheten. Museitjänstemännen var mentalt präglade av en sedan decennier inarbetad missstro mot "centralstyret" och då specifikt den lagstiftade hembudsskyldighet som dikterade att staten, och inte regionen, hade äganderätten till de mest "pregnanta" artefakterna.¹¹¹ Landsantikvarierna hade därför ingen tilltro till MUS 65:s vision att transformera minnesvården till en samhällsangelägenhet i mer reell mening, med allt vad det innebär beträffande samordning mellan samhällssektorer, ny lagstiftning, ny organisationsstruktur, och (den stadigt fortgående frågan om) ett ökat inflytande från allmänheten beträffande aspekter på bevarandevården. *Då* var en sådan vision så pass mentalt och praktiskt nyskapande, att troligen inte ens de sakkunniga i MUS 65 kunde förutse de fulla konsekvenserna av att konkret förverkliga den.

Idéerna bakom samordningen innehöll nämligen ett flertal radikala moment; inte minst avseende tanken om en enhetlig miljösyn ("ekologi" var ett nyord i tiden). Under samma decennium instiftades en naturvårdslag (1964:822) samtidigt som Naturvårdsverket etablerades som ett statligt ämbetsverk – nämnas kan att det vid den tiden fanns planer på att låta Riksantikvarieämbetet även få ansvar för naturvården.¹¹² Som ett tecken i tiden konstaterade överantikvarie Sverker Jansson 1974 att "[k]ulturvården spänner över ett stort område. På en rad punkter berör kulturvård och naturvård varandra eller sammanfaller. Här krävs en samverkan och en växelverkan om bestående resultat skall uppnås".¹¹³ Denna tanke på samordning mellan kultur- och naturvården framställdes senare, som vi kommer att se inte helt sanningsenligt, som en nyhet vid introduktionen av en breddad kulturmiljövård mot slutet av 1980-talet. Under det tidiga 1970-talet betraktades emellertid verksamhetsfälten fortfarande som praktiskt åtskilda, också i framtidsvisionen. Samordningen tänktes då ske hos tredje part; länsarkitekten.

Låt oss innan vi går över till att syna reformens genomförande konstatera att det vid tiden faktiskt fanns alternativ till att låta länsstyrelsen ta över ansvaret för kulturminnesvården. Enligt ett förslag

var det landstingen, inte länsstyrelsen, som borde axlat denna uppgift. Förslaget sammanföll med att det även fanns planer som gick ut på att dela in Sverige i olika storlän, en territoriell segmentering som ju bekant realiserades dryga 40 år senare. Enligt uppgift lär sittande riksantikvarie Roland Pålsson ställt sig positiv till att skapa en regional organisation med sådana storlän som geografisk indelning, vilket kan förklara hans något negativa inställning till länsantikvariereformen. Att det i slutändan blev länsstyrelserna som fick uppdraget kom sig delvis av att landstingen ju inte företrädde staten, vilket rimmade dåligt med idén om en tydlig ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Det främsta skälet var emellertid att reformarbetet under 1960- och 1970-talen sammanföll med att flera andra samhällsområden också regionaliserades vilket medförde att staten behövde samordna sin förvaltning med hjälp av sina länsstyrelser. Jordbruk, fiske och inte minst skog- och naturvård är några exempel på förnyade ansvarsområden under 1960- och 1970-talen. Att kulturminnesvården hamnade hos länsstyrelsen var med andra ord i mångt och mycket ett led i en mer omfattande och övergripande förvaltningsmässig förändring som innebar att statens företrädare ville samordna ett växande antal ansvarsområden under ett och samma tak.¹¹⁴

Länsantikvariereformen

”Länsantikvariereformen”, eller ”Kulturminnesvårdsreformen”, trädde som sagt i kraft 1976. Med det blev länsstyrelsernas kulturminnes- eller miljöavdelningar nyinrättade instanser för administration och övervakning av regionens minnesvård. Reformen var från inledningen både underfinansierad och oklart organiserad. Huvudlinjerna i utvecklingen sammanfattades kärnfullt i Riksrevisionsverkets granskande rapport (1993), vilken förtjänar att citeras i ett större stycke:

I den nya organisation av kulturmiljövården som trädde i kraft 1 juli 1976 blev länsstyrelsen regional myndighet för statlig kulturminnesvård. Den skulle bevaka kulturminnesvårdens intressen i arbetet med regional planering och handlägga ärenden enligt dåvarande fornminnes- och byggnadsminneslagarna samt kyrkogårdsärenden. Det sades också att länsstyrelsen skulle ge råd till kommunerna i frågor om planering, prioritering samt principer för bevarande. Det blev också en länsstyrelseuppgift att tillse att erforderliga vårdarbeten i görligaste mån skulle komma till stånd. Det inrättades *en* tjänst som länsantikvarie vid varje länsstyrelse för handläggning av kulturmiljöfrågor.

Länsmuseerna upphörde samtidigt att vara regionala företrädare för RAÄ. Uppgiften att utreda ärenden rörande kyrkor och statliga byggnadsminnen åt RAÄ kvarstod dock. Tanken var att länsmuseerna skulle vara en basinstitution för primär- och landstingskommunal kulturminnesvård och att man skulle ge råd till kommunerna i samband med inventeringar, restaureringar och vårdarbeten. Länsmuseerna skulle dessutom biträda länsantikvarien när denne behövde museets

utredningar och bedömningar av frågor som handläggs i länsstyrelsen. Det talades om ”aktivt samarbete och informationsutbyte med länsstyrelsen”.¹¹⁵

Citatets avslutande mening bäddade för revisorernas efterföljande kritik vid inledningen av 1990-talet. Det samarbete mellan instanserna som förutsatts inledningsvis, hade efter dryga 15 år utvecklats till ett praxisförfarande mer än en genom statuter reglerad ansvarsfördelning. Organisationen vilade på den minnesvärdande yrkesetik och ansvarskänsla som vuxit fram under 1900-talet. I praktiken innebar detta att kulturminnesvärden runt landet organiserades på olika sätt, beroende på vilken länsstyrelse, vilken länsantikvarie eller vilket länsmuseum man väljer att fokusera. Vad som höll samman var dock Riksantikvarieämbetets myndighetsansvar och de förmodat väsentliga roller som höstmöten, specialkurser och reglerade anställningsvillkor hade för att skapa en övergripande koncensus och kåranda. Ansvarsfördelningen kunde sannolikt endera uppfattas som kaotisk gränsande till ohållbar, eller som befriande kreativ med svängrum och ”högt i tak”, beroende på vilken läns- eller landsantikvarie som uttalade sig.

Landsantikvariernas och remissomgångarnas front mot MUS 65:s organisationsplaner hade vid slutet av 1970-talet utmynnat i en slags pyrrhusseger. Utbildningsdepartementets slutliga ställningstagande att läns museerna skulle ha kvar vissa funktioner vad gällde den yttre minnesvärden resulterade helt enkelt i en oklar arbetsordning mellan den länsantikvarieorganisation, som trots kritiken implementerades, och den samordning med museerna som därefter skulle regleras. Konkret visade sig detta i att MUS 65:s ursprungliga förslag om *minst* två tjänstemän vid respektive länsstyrelses kulturminnesenhet i den avgörande kulturpropositionen begränsades till en enda.¹¹⁶ Men att det i slutändan blev länsantikvarierna som ensam fick representera kulturminnesvärden lär ha berott på att läns museerna ivrade på att det räckte med *en* sådan tjänsteman på respektive länsstyrelse.¹¹⁷ Må-

hända bidrog därför detta ensamarbete till att en del länsantikvarier upplevde det som svårt att integreras på sin nya arbetsplats och att nätverkande blev en viktig strategi för att skapa förståelse och utrymme för frågor som rörde kulturminnesvården.

Följaktligen var förutsättningarna för länsantikvariereformens implementering olika i skilda delar av landet. På en del håll blev relationen mellan kulturminnesvårdens lokala och regionala aktörer god. Inom vissa län fungerade samverkan så pass bra att representanter från länsstyrelsen, läns museet och kommunen regelbundet träffades vid föredragningar och plansamråd. Till detta bidrog att kommunerna under början av 1970-talet blev mer delaktiga i kulturminnesvården. På vissa håll tillsattes särskilda kommunantikvarier medan andra kommuner valde att utveckla sin samverkan med läns museerna. I andra delar av landet fungerade samverkan emellertid betydligt sämre. Till detta bidrog att alla kommuner inte litade på staten och dess förlängda arm, länsstyrelsen, utan mer på de obundna läns museernas kompetens. Samtidigt saknade en del läns museer engagemang i frågor som rörde samhällsplaneringen vilket gav näring åt de aktörer som tvärtom var reformvänliga.

Till detta var det heller inte alla länsstyrelser som prioriterade kulturminnesfrågor, vilket kunde ställa till problem för en nyutträd länsantikvarie. Här kunde Riksantikvarieämbetet gå in som en stötande part, även om stödet med tiden blev mindre i takt med att myndigheten drog sig tillbaka från sin tidigare aktiva roll. Ett viktigt forum för att ventilerat uppkomna problem och aktuella frågor blev Länsantikvarieföreningen. Även Riksantikvarieämbetets höstmöten, som ju drog igång i samband med länsantikvariereformen, fungerade både som ventiler för att pysa ut problem och som plattformar för att hitta gemensamma riktlinjer i sitt arbete.

Sett med historisk distans kan det tolkas som att landsantikvariernas påtryckningar för att behålla den yttre kulturminnesvården på museet, tycks ha lett till att den regionala minnesvården som sådan försvagades, eller i vart fall splittrades. MUS 65:s ordförande

Lennart Holm beskrev senare denna utveckling som ett halvt misslyckande:

Kompromissen som gav länsstyrelserna starkt begränsade resurser har dock fått konsekvenser som förstärkts av utvecklingen. Den som vi tyckte klara uppdelningen mellan museiverksamheten och kulturminnesvården är inte lika klar längre. Vi har i stället hamnat i en situation, där länsstyrelserna och läns museerna mer uttalat svarar för två olika delar av kulturminnesvården. På länsstyrelserna faller bevakning av kulturminnesvårdens intressen, säkerställande av och planering för och kontroll av vård, på läns museerna dokumentation i vid bemärkelse, antikvarisk medverkan i vårdarbetet och levandegörande.¹¹⁸

Den förstärkande ”utveckling” som Holm antyder i citatets inledning hade direkt koppling till det faktum att läns museerna från slutet av 1970-talet gavs rätten att erhålla särskilda statsbidrag. Som arkeologen Åsa Wall konstaterar i en rapport från Riksantikvarieämbetet, hade fram till dess ”den provinsiella fornminnesvården” betraktats som en frivillig organisation, med oklar rätt till reguljärt och återkommande statligt stöd. Som konsekvens av 1974-års kulturpolitik och den efterföljande länsstyrelsereformen kom nu emellertid läns museerna ”för första gången få bidrag från staten i likhet med övriga regionala kulturinstitutioner”.¹¹⁹ Ett nytt, enhetligt utformat, statsstöd infördes budgetåret 1977/78. I en rapport från Riksantikvarieämbetets så kallade Visionsgrupp (2015) beskrivs stödet på följande vis:

Genom förordning (1977:547) om statsbidrag till regionala museer ersattes det äldre bidraget, som fördelades av Riksantikvarieämbetet. I förordningen står att museet ”skall biträda riksantikvarieämbetet och statens historiska museer, länsstyrelserna samt kommunerna inom sitt verksamhetsområde med kulturminnesvårdande

uppgifter”. Verksamhetsområdet för museum som får statsbidrag ska enligt förordningen omfatta ett län eller en region med en eller flera kommuner. Nu var det Statens kulturråd som, efter samråd med Riksantikvarieämbetet, skulle fördela stödet direkt till de regionala museerna.¹²⁰

Bidraget var utformat som komplement till läns museernas personalkostnader, vilka fortfarande till större del finansierades av respektive landsting och kommuner, oftast i form av då nybildade stiftelser.¹²¹ Stödet gav museerna en väsentligt förbättrad ekonomi, för ett breddat samhällsansvar, där som sagt läns museerna nu hade ett delat ansvar för kulturminnesvården, tillsammans med länsantikvarien på länsstyrelsen. Som den pensionerade landsantikvarien Gunnar Lindqvist konstaterade vid inledningen av 2000-talet, hade emellertid bataljerna kring länsstyrelseren tagit sitt pris. Striden kom ”att innebära mycket energiförlust och vad värre var, några av de mest drivande personerna inriktade mot andra fält än kulturmiljövården. Följden blev att kulturmiljövården åderläts och utställningar, föremålsinsamling (SAMDOK), forskning inom museiområdet stärktes”.¹²²

DEL 4

Två decennier av utredningar

Samhällsläget för minnesvården under 1980-talet

Vid slutet av 1970-talet hade landets museiväsende förändrats i samband med den statliga kulturpolitiken och den nyordnade myndighetsstrukturen. De interna striderna om MUS 65:s politik hade, tillsammans med det bredare samhällsläget, reformerat yrkeskåren. Med etableringen av Riksutställningar, samt det allmänna tidsskedet med diverse sociala, miljörelaterade och politiska ”rörelser”, följde också ett ökat krav på ”samhällsengagemang” och ”levandegörande”. Museet kunde inte längre luta sig mot målsättningen att, enbart, spegla etablerade rön inom forskningen eller följa en intern tradition av att samla, vårda och visa.¹²³

De allmänna samhällsrörelser och ”frågor” som hade präglat debatt och nytänkande under 1960- och 1970-talen, hängde kvar en bit in på 1980-talet. För museernas del utmanade nu två nya företeelser än en gång museibranschens syn på den egna agendan. Den ena företeelsen var intern: samtidsdokumentationen (SAMDOK) och dess systemverksamhet, industriminnesvården, vilket vi återkommer till. Den andra var extern: ”grävrörelsen”, som i hög grad var en lekmannastyrd folkrörelse. Gunnar Silléns *Stiga vi mot ljuset* (1977) och Sven Lindqvists bok *Gräv där du står* (1978) hade uppenbart legat rätt i tiden. Böckerna avkodade och förstärkte ett folkligt engagemang för ”historia underifrån” och uppmanade läsaren inte bara till engagemang, utan konkret också till direkt aktion. Om inte de etablerade museerna speglade din historia, måste du bli din egen forskare och skildrare! Det handlade om arbetets historia, det osynliggjorda 1900-talet, om att lyfta fram det vardagliga mer än det extraordinära, om att uppmärksamma inte bara material, proveniens och teknik, utan också *hur det har varit* och fortfarande är – om arbetets sociala och existentiella villkor. Grävrörelsen fokuserade därför på gransk-

ning av den egna närmiljön. Det startades mängder av ABF-finansierade studiecirklar kring bygdens arbetshistoria. Engagemanget utmynnade inte sällan efterhand i en annan folklig nymodighet; släktforskning. Grävrörelsen kom därmed att utmana de professionellas hegemoni. Föga förvånande har därför grävrörelsens betydelse både erkänts, men också ifrågasatts och nedvärderats.¹²⁴ Enligt vår mening är det dock tveklöst så att detta folkliga engagemang kom att medverka till en generell omprövning av museernas samhällsroll och kunskapsförmedling.

Kulturmiljövården etableras

Det var genom debatter och utredningar, bland annat genererat av strider om de så kallade stilrestaureringarna, som den breddade kulturminnesvården hade etablerats under första halvan av 1900-talet.¹²⁵ På samma sätt kom också lagstiftningen i samband med den nya kulturmiljövården att etableras i samband med att 1980-talets byggnadsvård och miljödebatter reste nya bevarandefrågor. Av pragmatiska skäl hade den tidiga kulturminnesvården stannat vid objekt och avgränsade miljöer; nu gick man ett steg längre, mot en socialhistorisk minnesvård. För att citera Margareta Biörnstad: "Om man ser bebyggelsen uteslutande som byggnadsverk kan bilden vi vill ge för framtiden bli skev, ja den kan upplevas som en förfalskning. Arbetsprocessen som har präglat anläggningarna och livet som har givit industrimiljön dess innehåll och symbolvärde på gott och ont måste också fångas in".¹²⁶ Temat gällde här den då i Sverige nya industriminnesvården. Att det nedläggningshotade gamla cementgjuteriet nu kunde övervägas som byggnadsminne, var inte bara ett utslag av en additiv bevarandepincip. Det samtidshistoriska, profana och vardagligas insteg i officiell minnesvård, förutsatte en mentalitetsförskjutning bland de professionella. Inte bara det exceptionella, högkvalitativa och professionellt intressanta, var bevarandevärt, utan även det generella och "folkligt" hemvanda. Från att ha funnits som en ambitionsnivå hos några nyckelfigurer i fältet, blev den socialhistoriska dimensionen normerande för vårdideologin bakom kulturmiljövården. Som 1990-talets Kulturutredning senare konstaterade: "Vi har [...] pekat på att kulturmiljövården i växande grad kommit att omfatta ett etnologiskt perspektiv att 'se människan mellan husen'".¹²⁷ Den museianknutna fornforskningen kom således under 1980-talet att transformeras från faktapositivistisk artefaktkunskap, till antropologiskt inspirerad kulturteori.

Vi har tidigare påpekat att "saneringarna" av stadskärnorna under 1960- och 1970-talen, i exempelvis Örebro, Karlstad, Västerås och Norrköping, parallellt med den stegrade medvetenheten om allmänna miljöproblem, skapade debatt och en bredare medvetenhet om bevarandefrågor. Som länsantikvarien i Östergötlands län, Sven E. Noreen, skrev: "Vi vet *nu* att 60-talets politiker och stadsplanerare hade en aningslös utvecklingsoptimism, men *då* var det svårt att argumentera mot den utan att framstå som bakåtsträvare".¹²⁸ Trots protester hade man förlorat mot exploatörerna, den befintliga lagstiftningen visade sig vara för svag.

Vid 1980-talets ingång befann sig samhällets ekonomi i en allmän lågkonjunktur, vilket dock efter hand kom att vända till "det glada 80-talet", med börsspekulationer och ekonomisk hausse. Byggmarknaden hade stagnerat efter att miljonprogrammet var slutfört vid mitten av 1970-talet. Socialdemokraterna gick i det läget till val mot den borgerliga regeringen 1982 med maningen att "få fart på Sverige". Efter valsegern beslutade de att särskilt stimulera byggbranschen genom att upprätta ett program för underhåll, reparationer och ombyggnader av äldre bostäder; benämnt ROT-programmet. Byggandet skulle med det spurras och förnyas med så kallad saneringsverksamhet av äldre bostäder. Alltför generösa bidrag och låneregler kom i det läget att missgynna de antikvariska intressena: det blev oftast mer lönsamt att byta ut befintliga inredningar än att söka renovera dem. Därför har byggandet och samhällsplaneringen också under 1980-talet i efterhand kritiserats som kortsiktig och principlös ur såväl social som antikvarisk miljöhänsyn.¹²⁹

För kulturminnesvårdens del var det uppenbart att länsantikvarierna i många fall hade svårt att uppfylla idealet att föregripa exploateringar med vårdande argument redan på planeringsstadiet. Kommunal planering skedde oftast i intimt samröre med byggföretagen, vilket försvårade insyn och stängde ute länsantikvariernas möjlighet att påverka. Lagstiftningen var även i många stycken, fortfarande, otydlig och öppen för tolkning. Situationen manade på en uppdatering av

myndighetsansvar och regelverk. Det formerades kort sagt ett behov av att kodifiera kraven på ett holistisk miljötänkande inom alla samhällssektorer och ansvariga instanser.¹³⁰ Målet var nu, mer tydligt än tidigare, att värna objekt och *miljöer*.

Uppdateringen skedde med de nya ramlagarna naturresurslagen (1987:12) samt plan- och bygglagen (1987:10), vilken följdes året därpå med den nya kulturminneslagen (1988:950). Att följa utredningarna och beslutsgången inför dessa lagar skulle kräva en särskild forskningsinsats. Det kan dock konstateras att det under 1980-talet knappast förekom motsvarande samhällsdebatt, liknande den vid inledningen till 1970-talet. Generellt har detta sin förklaring i att den förnyade lagstiftningen var efterlängtd sedan länge, och att minnesvårdens organisation inte reorganiserades, utan snarast stärktes av reformen.

”Kulturmiljövård” blev nu inte bara beteckningen för vården av den mänskligt skapade fysiska miljön, utan kom även att innefatta det som fördes under beteckningen ”immateriellt kulturarv”, samt vissa aspekter i naturvården. Tanken var att förena olika samhällssektorer kring ett samlat grepp om planering och vård av miljöer. Ambitionen uttrycktes genom kulturminneslagens så kallade portalparagraf:

Det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda vår kulturmiljö. Ansvaret för detta delas av alla. Såväl enskilda som myndigheter skall visa hänsyn och aktsamhet mot kulturmiljön. Den som planerar eller utför ett arbete skall se till att skador på kulturmiljön såvitt möjligt undviks eller begränsas.¹³¹

Paragrafens andemening var visionär. Den vädjade till en allmän miljöhänsyn, som gick utöver det traditionella myndighetsansvaret för minnesvården. Regelverket för skydd av kulturmiljön återfanns närmast i naturresurslagen (1987:12), naturvårdslagen (1964:822) och kodifierades för samhällsplaneringen genom plan- och bygglagen.

Att minnesvärden härmed, i analogi med situationen för fysisk riksplanering vid slutet av 1960-talet, gjorde anspråk på en miljöskyddande praktik som man inte hade en upparbetad praxis kring, är uppenbart. En jämförelse med portalparagrafens initiala utkast är belysande:

Kulturarvet utgörs av vad tidigare generationer skapat. Det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda kulturarvet i vår byggda och odlade miljö.

Ansvar för detta kulturarv delas av alla. Var och en skall visa det hänsyn och aktsamhet. Vid planering och arbete skall åtgärder vidtas för att såvitt möjligt undvika eller begränsa skador på kulturarvet.¹³²

Här framgår mer tydligt att det samhälleliga ansvar de sakkunniga primärt avsåg att understryka, relaterades till kulturminnesvårdens traditionella arbetsfält. Detta motsvarades även av kulturminneslagens tematiska innehåll: bestämmelser om fornminnen, byggnadsminnen, kyrkliga kulturminnen, samt utförelse av kulturföremål ur landet. Fördelen med den nya kulturminneslagen var att man sammanställde tidigare åtskilda lagar.

Skyddet av kulturhistoriskt värdefulla miljöer skulle alltså upprätthållas med stöd från lagar som naturresurslagen, naturvårdslagen och plan- och bygglagen. Huvudtanken var att ge kommunerna och länsstyrelserna ett ökat ansvar för och inflytande över bevarandeverksamheten. Detta konkretiserades i plan- och bygglagens bestämmelser om graderade miljöplaner. Enligt dessa skulle den övergripande *översiktsplanen* behandla vatten, mark och bebyggelse för hela kommunen; den rättsligt bindande *detaljplanen* reglera utformningen av mer begränsade miljöer; och slutligen *områdesbestämmelser* skulle antas för begränsade områden som inte tillräckligt behandlades i de övriga planerna.

Museerna och kulturmiljövården

Så långt om den bebyggelserelaterade kulturmiljövård som etablerades med ett nyord under 1980-talet. Den nya lagstiftningen vid decenniets slutskede hade stärkt länsantikvariernas samt Riksantikvarieämbetets möjligheter att inte bara medverka i samhällsplaneringen, utan också att få ett visst inflytande över den. För museernas del blev 1980-talet en tid av både kraftig konsolidering rörande ekonomi och personal, samt i viss mån förändring rörande det egna uppdraget. Det sena 1970-talets lågkonjunktur hade dock medfört att de förhållandevis generösa statliga museibidragen omgående hade börjat ifrågasättas. 1980-talet inleddes därför med nya utredningar, idékonferenser och debatter om museernas framtid. Statsbidragen visade sig efterhand bli kvar på samma nivå, och höjdes till och med vid slutet av 1980-talet då staten önskade prioritera det regionala kulturlivet. Parallellt med detta ökade emellertid de statliga kraven på reglerad ansvarsfördelning och uppföljning rörande instansernas roll- och ansvarsfördelning.

1980-talet innebar med andra ord en fortsatt och ekonomiskt stöttad utveckling mot decentraliserad kulturmiljövård, parat med en gradvis nytolkning av statsbidragens armslängdsprincip. Statens kulturråd inledde denna process 1984 genom att starta en utredning om de centrala museernas uppgifter och ansvar för museiväsendet i landet. I de möten, samtal och skrifter som följde breddades debatten till att gälla hela landets museisektor. Detta utmynnade år 1986 i tre debattskrifter och rapporter: *Museisverige*, *Museiperspektiv* och *Museiförslag*, där visioner om förbättrad samhällsrelevans, pedagogik och tillgänglighet kom att stötas och blötas. Till den mer fräna kritiken hörde kulturjournalisten Ingela Linds artikel i *Museiperspektiv*, där hon under rubriken "Väck museimännen!" debatterade den upplevda bristen på nyskapande initiativförmåga inom museerna. Lind ställde ett par retoriska frågor som ingång för kritiken: "Varför ut-

nyttjar inte museerna den frihet de egentligen har? Varför är de inte mer än traditionen bjuder?” Hennes svar kopplades till museernas tjänstekultur: ”Museimän definierar sig numera inte i första hand som folkbildare och intellektuella utan som tjänstemän”.¹³³ Museerna förvaltar därmed huvudsakligen sina skatter och odlar en objektscentrerad kunskapspositivism, i stället för att initiera debatt och våga sig på hypoteser och nytänkande, enligt Lind. Hon önskade museer med mer lust och sinnlighet, och mindre stelbent positivism och traditionalism. Självskrivet möttes argumenten med moteld i svarsartiklar, men den övergripande frågan var då, som nu: Ska museerna vara helt fria att disponera skattefinansierade statsanslag för att själva utforma sin verksamhet?

I rapporten *Museiförslag* hade Kulturrådet självt tydligt markerat att museerna verkligen var i behov av en större beredskap inför ”ökade krav på service, tillgänglighet och samhällsengagemang”.¹³⁴ Kulturrådet inbjöd därför till regionala konferenser om museipolitik och praktik, med utgångspunkt från fyra på förhand givna teman: ”Nya perspektiv på den svenska historien; Ekologisk kunskaps-spridning; Sverige och tredje världen och Invandrarnas kulturer”.¹³⁵ Länsmuseernas representanter reagerade i detta läge med viss tvekan inför fokusområden och uppgifter man än en gång upplevde sig bli pålagda ”uppifrån” av staten. Sten Rentzhog har kommenterat denna, regelbundet återkommande, reaktion: ”För det mesta är det alldeles tyst om museerna. Men när museerna någon gång diskuteras, upplevs synpunkter och förslag om vår verksamhet nästan alltid som hot. Och de välmentade förslagsställarna själva bidrar alltför ofta till att diskussionen snedtänder genom att inte sätta sig in i varför saker är som de är, innan man talar om vad som är fel”.¹³⁶ Rentzhogs avslutning har säkert fog för sig. Trots statsanslag hade de flesta museer knappast överskott i budgeten, vilket givetvis bidrog till skepsis mot nya uppgifter och åtaganden. Utökad samhällsservice kostade pengar och arbetstimmar – vilket lika gärna som konservatism och trångsynthet, kan ha varit en väsentlig orsak till misstro mot förändringsåläggan-

den. Den pekuniära aspekten uppfattades också från statligt håll, och efter att konkreta förslag från Gunnar Svenssons utredning *Kultur i hela landet* (1989) hade beaktats i budgetpropositionen 1990/91, ökade statens stöd till regionernas museer gradvis.

Mellan 1977 och 1992 mer än fördubblades faktiskt statens bidrag till de regionala museerna. Parallellt fördubblades i princip också antalet anställda, räknat i årsverken.¹³⁷ Trots att MUS 65 på sin tid hade övervägt att flytta den specifika ”yttre kulturminnesvården” till länsstyrelserna, blev det i realiteten tvärtom så att just denna verksamhet *stärktes* inom museerna. En bit in på 1990-talet konstaterade Museiutredningen ”att det finns fler anställda för kulturmiljövård i läns museerna än vad det finns på länsstyrelserna”.¹³⁸ I en rapport från Riksrevisionsverket uppgavs att det då arbetade totalt 95 personer med kulturmiljövård ute bland landets länsstyrelser, medan motsvarande siffra för läns museernas del var cirka 150.¹³⁹

Som påtalats var det ökade statsanslaget resultatet av en fortsatt statlig satsning på regionalt kulturliv och bestämmanderätt. Ambitionerna gick i linje med 1974 års kulturpolitiska mål, med skillnaden att statsbidragen nu var villkorsbelagda. Vissa kunskapsområden, som ekologi och kulturmiljö, konst, samt barn- och ungdomspedagogik, förordades stärkas.¹⁴⁰ Det fanns en tydlig tendens från statligt håll mot gradvis ökad målstyrning och en vilja att klarlägga en tydligare roll- och ansvarsfördelning inom kulturmiljösektorn. Politiken drog härmed åt två olika håll: dels mot en stadigt pågående strävan att decentralisera makten neråt, mot lokalsamhällena och de självständiga initiativen, och dels hårdnar från 1980-talet och framåt tendensen att avkräva måluppfyllelse, uppföljning och ökad marknadsanpassning.

Denna utveckling kom i sig att sätta fingret på den fortfarande otydliga organisatoriska ansvarsfördelningen inom den nyformulerade kulturmiljövården. Som tidigare har påtalats: Riksantikvarieämbetet hade under 1980-talet, genom sina utbildningar och höstmöten för både läns- och landsantikvarier, underbyggt och reproducerat en in-

tern konsensuskultur kring hur uppdelningen mellan beställning, utförande och uppföljning av kulturmiljöärenden skulle skötas. Men, problemen med denna konsensuskultur var många: dels var det inte tydliggjort på vilket mandat och framförallt genom vilka resurser för myndighetsutövande som Riksantikvarieämbetet skulle agera; dels hade länsantikvarierna å sin sida vaga instrument för att tvinga fram eventuellt obekväma bevarandeåtgärder rörande kulturmiljövård; dels var det inte uppenbart vilket oavvisligt ansvar som landsantikvarierna vid länmuseerna hade för kulturmiljövård. Att det fanns en övergripande samsyn kring värdet om kulturmiljöer, är uppenbart. Den nya kulturminneslagens delar om kulturmiljövård, hade åberopat ett allmänt och delat ansvar. Men när det kom till nödvändiga prioriteringar, förorsakat av personalbrist och ekonomiskt underskott, visade sig konsensuskulturen vara precis vad den var: en ömsesidig, men inte tvingande, förståelse för vad som *borde* göras (av någon annan?). Situationen skulle, som vi ska se i kommande kapitel, ge anledning till fortsatta utredningar.

Riksantikvarieämbetet utreder kulturmiljövårdens ansvarsfördelning

I november 1988 skickade Riksantikvarieämbetet en omfattande utredning på remiss till museer och länsstyrelser. Utredningen hade sammanställts av Kersti Morger vid Riksantikvarieämbetet och var ett resultat av flertalet planeringsmöten, intervjuer och egen faktabaserad efterforskning. Utredningen benämndes "Information och samband inom kulturminnesvården". Uppdraget var att "undersöka hur ansvarsfördelning, sambandsrutiner, informationsspridning och erfarenhetsåterföring inom kulturminnesvården utvecklats och fungerar med utgångspunkt i gällande instruktioner".¹⁴¹ Detta handlade, i första hand, om ansvarsfördelningen mellan Riksantikvarieämbetet, länsstyrelserna och museerna.

Utredningen inleder med att sammanfatta Riksantikvarieämbetets myndighetsroll vid slutet av 1980-talet. Eftersom de problemspektra som hänger samman med den nämnda ansvarsfördelningen bland annat hade att göra med Riksantikvarieämbetets myndighetsuppdrag, väljer vi här att återge beskrivningen i ett sammanhängande stycke:

Enligt instruktionen för RAÄ (1975:468, ändrad 1987 SFS 1987: 716) åligger det myndigheten särskilt att verka för en övergripande planering av kulturminnesvården, tillhandahålla underlag för tillämpningen av plan- och bygglagen (1987:10) och lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser mm, bevaka kulturminnesvårdens intressen vid bebyggelse- och annan samhällsplanering. Leda arbetet med att planmässigt inventera och dokumentera kulturminnen och kulturmiljöer, handlägga frågor om vård och bevarande av kulturminnen och kulturmiljöer, utarbeta allmänna råd samt främja

utbildning och information rörande kulturminnesvården,
följa den regionala kulturminnesvården och biträda
länsstyrelserna i ärenden som rör denna.

Vidare angavs i utredningen att till länsstyrelsens ansvar för regional kulturminnesvårdsplanering hörde "ett allmänt ansvar för vården av kulturminnen och kulturmiljöer". Och slutligen skulle de regionala museerna "biträda riksantikvarieämbetet och statens historiska museer, länsstyrelsen samt kommunerna inom sitt verksamhetsområde med kulturminnesvårdande uppgifter".¹⁴² Rollfördelningen kan synas enkel, den var triangulärt fördelad med ämbetsverket överst: Riksantikvarieämbetet hade ett centralt samt övergripande ansvar för allt från inventering, dokumentation och handläggning av ärenden, till ansvar för vårdärenden och utbildning för hela organisationen(!). Länsstyrelserna, med länsantikvarierna, hade ett motsvarande regionalt ansvar för inventering, uppföljning och vård. Och museerna skulle *biträda* samtliga instanser med både information och inventeringar. Men samtidigt saknas här ett fjärde ben till triangeln: kommunernas planeringsenheter, vilka är centrala för den fungerande samhällsplanering som 1970-talets debatter hade syftat på.

Riksantikvarieämbetet hade här vid slutet av 1980-talet således fortfarande ett myndighetsansvar som gick ut på att inte bara bevaka, informera och utbilda i frågor som rörde kulturminnesvården. Myndigheten skulle till det, enligt departementschefen, även "komma med förslag till förtydliganden i frågor om samarbete och ansvarsfördelning mellan bl.a. länsstyrelserna och läns museerna".¹⁴³ Med andra ord vilade ett tungt ansvar på Riksantikvarieämbetet för att styra upp ansvarsfrågan gällande central och regional kulturvård. Riksantikvarieämbetet anordnade som nämnts därför redan från länsantikvariereformens början mycket ambitiösa veckolånga kurser för både läns- och landsantikvarier. Deras höstmöten fungerade också, som vi har påtalat, från länsantikvariereformens början som viktiga samlingspunkter för samtliga inom verksamheten. Men

som den före detta länsantikvarien, och tillika avdelningschefen vid Riksantikvarieämbetet, Bengt OH Johansson har vittnat om, kunde höstmötena även ge fritt utlopp för de motsättningar som fanns inom organisationen:

Länsmuseerna led av abstinensbesvär. De saknade sin gamla myndighetsroll och vägrade acceptera den föreliggande verkligheten. Riksantikvarieämbetets höstmöten blev en pina med skyttegravskrig mellan länsantikvarier och landsantikvarier. Åtskillig möda ägnades åt att konstruera svartsjuka krysslister över vem som skulle göra vad, listor som i praktiken kom att sakna betydelse i en värld där uppgifterna sköljde över länsantikvarien efter hand som hon eller han blev känd och respekterad i länet och inom länsstyrelsen.¹⁴⁴

I Morgers utredning uppgavs statistiska uppgifter om att flera länsstyrelser vid slutet av 1980-talet fortfarande bara hade en heltidsanställd inom respektive kulturmiljöavdelning. I bästa fall hade denna länsantikvarie knutet till sig en biträdande antikvarie, ett fåtal hade tillgång till fler än två ordinarie i personalstyrkan, och blott fem län hade tillgång till temporära lönebidragsanställda.¹⁴⁵ Denna sårbarhet i organisationen hade Riksantikvarieämbetet konstaterat vid en första utvärdering redan 1983. Då hade man, sannolik med hopp om att personalfrågan snabbt skulle förbättras, trots allt påpekat att "reformen varit framgångsrik beträffande huvudsyftena att integrera kulturminnesvärden i samhällsplaneringen samt förenkla handläggningen av speciallagstiftningen".¹⁴⁶ Men frågan var ju hur mycket endast en eller i bättre fall två personer vid länsstyrelsen mäktade med?

Morgers utredning gav inget svar på detta; här återfanns generellt inga normkrav. Utredningen fyllde i stället primärt två syften: dels gav den ett statistiskt underlag som summerade tidsläget rörande den sammantagna organisationen, regionernas resurser och befolk-

ning etc; kort sagt frågor som indirekt hade med ansvarsfördelningen att göra. Dels var syftet med den omfattande statistiken att ge en slags startpunkt för återkommande, årliga, uppföljningar som i sin tur skulle ge tidsserier och därmed underlag för både en central och en regional planering. Rapporten fokuserade därför på faktaredovisning – några konkreta förslag på organisatoriska förändringar eller problemlösningar delgavs inte i Morgers utredning.

Staten fordrar organisationsförändring

I budgetpropositionen 1993 (Prop. 1992/93:100) angav regeringen att riktlinjer för roll- och ansvarsfördelningen inom den samlade kulturmiljövården borde tydliggöras.¹⁴⁷ Riksantikvarieämbetet ålades att stärka sin roll som ansvarig myndighet för den nationella kulturmiljövården. Det förordades tydligare riktlinjer för förhållandet mellan centralt ämbetsverk och länsstyrelser, samt läns museer och kommuner. Riktlinjer för detta avsågs klargöras i den museiutredning som regeringen samtidigt tillsatte. Vidare skulle det ligga på Riksantikvarieämbetets bord att förmedla statsmaktens intentioner till alla offentliga och enskilda som berördes av kulturmiljöarbetet och att i samarbete med universiteten leda arbetet med kunskapsuppbyggnad. När det gällde ansvaret för enskilda kulturminnen och kulturmiljöer var det viktigt att det åtagandet än mer koncentrerades till landets länsstyrelser. På så sätt, löd argumentet, fick de ”bättre möjligheter att ta ett samlat ansvar för myndighetsutövningen i fråga om kulturmiljövården i länet samtidigt som ansvarsområdet både vidgas och blir tydligare. Därmed bör kulturmiljövården vinna i effektivitet”.¹⁴⁸ Exempelvis borde bidrag till byggnadsvård och antikvariska beslut angående kyrkor, som Riksantikvarieämbetet ännu ansvarade för, ligga på länsstyrelsen. I linje med en då årsgammal utredning, HUR-utredningen som vi snart återkommer till, förslogs även att den arkeologiska uppdragsverksamheten skulle skiljas från Riksantikvarieämbetet. Det var även viktigt att se över och förtydliga roller och ansvar mellan länsstyrelsen och läns museerna för att så långt möjligt kunna effektivisera samarbetet. Därtill, anfördes det i propositionen, fanns det skäl för staten att tydliggöra vad man egentligen ville ha ut av museernas statsunderstödda arbete.

I juni 1993 avlämnade Riksrevisionsverket den rapport som här tidigare har citerats. Granskningen avsåg resultaten av statens då ökade satsning på regional och decentraliserad kulturmiljövård. Muse-

er och länsstyrelser hade vardera fått utökade bidrag, men vad hade man utträttat för pengarna? Slutsatserna var bitvis hårda. Skarp kritik riktades mot samtliga instanser i kulturmiljösektorn. Allmänt påpekades oklarheten mellan den övergripande roll- och ansvarsfördelningen. Dels konstaterade riksrevisionen att läns museerna ibland intäktsfinansierade sin verksamhet genom att kräva särskild ersättning för att utföra uppdrag från länsstyrelserna (vilket resulterade i att staten därmed betalade dubbelt för museets arbete). Dels menade revisionen att vård och tillsyn av kulturmiljön hade låg generell prioritet på länsstyrelsernas kulturmiljöavdelningar runt landet. Länsstyrelserna kritiserades särskilt för brister i deras prioriteringar av arbetsuppgifter och i deras tillkortakommanden i den långsiktiga planeringen av sina verksamheter. Tills dels bottnade problemen i den stora inströmningen av ärenden som gav alltför ringa tid över för vård och tillsyn över kulturmiljöer. Tillsyn genomfördes enbart sporadiskt, osystematiskt och utan väl avvägda prioriteringar mellan olika kulturmiljöers betydelse: "Vården av kulturmiljön har fått en begränsad omfattning jämfört med det stora antalet kulturminnen som finns i landet", konstaterades det, och vidare: "Vården är en fråga som länsstyrelserna tvingas nedprioritera i det dagliga arbetet. Det saknas en mer långsiktig planering vad gäller vårdinsatserna. Idag sker prioriteringar av kulturmiljöerna ofta efter det turistiska intresset".¹⁴⁹

Den framförda kritiken gällde även brister i samarbetet mellan länsstyrelser och läns museer i frågor som rörde allt från ärendehandläggning, vård, tillsyn och utredningar på tjänstemannanivå till samverkan på styrelsenivå. I endast elva procent av länsstyrelsernas ärenden blev läns museerna inblandade. Riksrevisionsverket kunde till och med konstatera att det förekom rivalitet mellan de båda parterna i frågor som rörde den utåtriktade verksamheten som ju tidigare främst utfördes av läns museerna. Ett av problemen i samarbetet bestod i oklarheter i vilken mån och i vilka frågor läns museerna mot bakgrund av sina statsbidrag skulle samarbeta med länsstyrelsen. Kritik riktades även mot det redan nämnda förhållandet att läns museerna tenderade att få

betalt två gånger för samma arbete, dels av länsstyrelserna, dels genom de statligt tilldelade anslagen. Mitt i emellan parterna befann sig kommunerna som på grund av de uppkomna oklarheterna fann det svårt att avgöra vilka av instanserna de egentligen skulle vända sig till i olika kulturmiljöärenden. Kommunernas parter fann det även svårt att sluta sig till huruvida de skulle tolka länsstyrelsernas och läns museernas uttalanden som myndighetsutövning och i vilken mån dessa var styrande eller enbart rådgivande.

Receptet för att överkomma de aktuella problemen var lika enkelt som självklart: Tydliggör roll-, arbets-, samarbets- och ansvarsfördelningen på främst regional nivå, genomför de uppgifter parterna blivit ålagda, klargör statsfinansieringen till läns museerna och skapa en långsiktig planering för ett mer effektivt utnyttjande av befintliga resurser. Därtill borde man överväga om inte kommunerna skulle få större ansvar för kulturmiljövärderna och för delar av den ärendehandläggning som länsstyrelsen ansvarade för. ”En sådan decentralisering kan genomföras utifrån de enskilda kommunernas kompetens och vilja att ta över kulturmiljöfrågor”, löd motiveringen.¹⁵⁰ Tillsynsansvaret, däremot, skulle även fortsättningsvis ligga på länsstyrelserna, som emellertid måste sköta sitt arbete mer systematiskt, poängterade Riksrevisionsverket i sin kommentar.¹⁵¹ Till detta konstaterades också att uppföljnings- och utvärderingsfrågor inte hade fått några centrala roller på vare sig länsstyrelserna eller Riksantikvarieämbetet.¹⁵² Här fanns således uppenbara brister som alla var tvungna att ta tag i och överkomma. Och avslutningsvis menade revisorerna, i linje med den nya statliga hållningen, att museernas bidrag borde styras upp med skärpta villkor.

Revisorernas utredning överlämnades som underlag för den statliga Museiutredningen, vilken alltså startade vid den tidpunkten. Då Museiutredningen redan året därpå lämnade sitt färdiga betänkande, *Minne och bildning* (SOU 1994:51), hade den utförts rekordsnabbt. Museiutredningen ägnade totalt tio av betänkandets dryga 200 sidor åt den specifika tematik som rörde kulturmiljövärderna. De sakkunni-

gas ståndpunkt i frågan präglades av en önskan om att delvis tona ner Riksrevisionsverkets kritik och, med hänvisning till kulturminneslagen, åberopa samförstånd och riktad folkbildning, som vägen för framgångsrik kulturmiljövård. Den inarbetade konsensuskulturen försvarades därmed. Framförallt menade man att myndighetsuppdragen låg på Riksantikvarieämbetet samt länsstyrelserna – de sistnämnda borde därtill få mer resurser. Utredningen sammanfattade ståndpunkten rörande ansvarsfördelningen mellan länsstyrelser och museer på följande vis:

Utredningen vill markera att ansvarsfördelningen mellan länsantikvarien på länsstyrelsen och länsmuseet i grova drag fördelar sig på följande sätt: lagtillämpning, tillsyn, fysisk planering, finansiering och rådgivning knuten till dessa frågor åligger länsstyrelsen. På den regionala nivån ska således länsstyrelserna svara för de statliga myndighetsuppgifterna. Den långsiktiga kunskapsuppbyggnaden och de utbildande och allmänt rådgivande uppgifterna, som förutsätter en vid kultur- och naturhistorisk kompetens åligger länsmuseet.¹⁵³

Som avrundning menade också de sakkunniga att Riksantikvarieämbetet borde ges ansvaret att utarbeta en ”enhetlig policy” för hur gränsdragningarna mellan ansvarsområdena och åtagandena bäst skulle utformas. Det är uppenbart att utredningen här duckade för vagheter, som exempelvis hur information om lagtillämpning (länsstyrelsen) praktiskt skulle kunna separeras från ”allmän rådgivning” beträffande bebyggda kulturmiljöer (museet). Inte heller föreslogs någon lösning till det identifierade problem som endast refererades: att det var oklart i vilken grad museer, inom ramen för statsbidraget, hade åtaganden och därmed kunde anses ålagda att biträda länsstyrelsen. Och slutligen kan även konstateras att kommunernas samspelande roller i detta närmast negligerades. Den sistnämnda otydligheten har kvarstått till nutid.¹⁵⁴

Att kulturmiljöinstansernas roll- och ansvarsfördelning verkligen var en ömmande punkt framgår av att såväl det statliga Kulturrådet som museipersonal runt landet hade reagerat indignerat kritiskt mot riksrevisorernas rapport.¹⁵⁵ Här ska också inflikas att Museiutredningen till avgörande del utformades av representanter *från* museisektorn, vilket sannolikt kortslöt utredningens möjligheter att föreslå konstruktiva organisationsmodeller. Skillnaden i attityd mellan riksrevisorernas slutsatser och Museiutredningen, framgår i följande kommentar från de sistnämnda: ”Det är inte på något sätt givet att resultaten blir sämre av otydlig arbetsfördelning. Det finns organisatoriska system som fungerar bättre med ett visst mått av otydlighet och vaghet i strukturen. Det kan underlätta anpassning och flexibilitet, och det kan göra det lättare att hantera målkonflikter”.¹⁵⁶ Det traditionella praxisförfarandet bejakades alltså av Museiutredningen som (trosvisst) positivt för verksamheten. Den citerade meningen anspelade förvisso i sammanhanget på det internt museala arbetet, som för övrigt i betänkandet framställdes som separerat från de kulturmiljörelaterade åtagandena. Men inget i utredningen antydde att relationen till kulturmiljövården borde betraktas på annat sätt än det reguljära museiarbetet. Samtidigt visade Museiutredningens egen enkätförfrågning att museianställdas attityder runt landet inte självklart korresponderade med en vision om en positivt självreglerande organisationsform. Här hade 78% (av totalt 404 svar) instämt med det färdigtryckta påståendet att en ”organisation som är svåröverskådlig leder till anarki och kaos”. Likaså instämde hela 96% med att ”klara och tydliga mål” var en förutsättning för effektivt arbete.¹⁵⁷

1994 års museiutredning, *Minne och bildning*, ledde inte någon vart rörande ansvarsfrågan. Som konsekvens av remissomgången och enkätsvaren enades Museiutredningen om att statsbidragen visserligen borde behäftas med långsiktiga villkor, men att dessa villkor skulle vara allmänt hållna. Till det önskade utredningen att Statens kulturråd – alltså *inte* Riksantikvarieämbetet – kontinuerligt skulle utvärdera statsstödet.¹⁵⁸ Trots att en mängd problemområden ana-

lyserades och planerades, resulterade utredningens betänkande inte i fler nyordningar än att dryga 200 miljoner kronor satsades på en räddningsaktion för föremålssamlingar. Anslagsmässigt var det förvisso en stor satsning, men det berörde som sagt inte alls den övergripande frågan om museernas samhällsroll, vilket innefattade den fortsatt olösta frågan om reglerad ansvarsfördelning inom kulturmiljövärdet.¹⁵⁹ Med detta lämnar vi Museiutredningen.

Riksantikvarieämbetet fortsätter utreda ansvarsfrågan

I oktober 1994 skickar Riksantikvarieämbetet en rapport till Kulturdepartementet rörande temat "policy, roll- och ansvarsfördelning för den regionala kulturmiljövården".¹⁶⁰ Det finns anledning att kommentera de positioneringar som framkommer i denna rapport, eftersom många av dem ska komma att ändras tämligen radikalt under loppet av 1990-talet. Rapporten undertecknades av tre parter: riksantikvarien, representanten för Föreningen Sveriges länsantikvarier samt Föreningen Sveriges landsantikvarier.

Som en följd av rapporten meddelade riksantikvarien Erik Wegraeus att "det finns många skäl som talar för att Riksantikvarieämbetet i framtiden bör ges ansvaret för förmedlingen av grundbeloppen till de regionala museerna. Det är därför angeläget att denna fråga bereds vidare".¹⁶¹ Rapporten ger vid handen att Riksantikvarieämbetets självsyn ännu en bit in på 1990-talet fortsatt motsvarade rollen av att vara centralmyndigheten som tillhandahåller nationell expertkunskap; som svarar för övergripande samordning mellan instanser på samtliga nivåer, och som även förmedlar, utvärderar och utvecklar stödfunktioner för hela den nationstäckande organisationen. Denna självbild hade också stöd i statliga regleringsbrev och budgetproposition. I rapporten angavs därför följande: "RAÄ har ett övergripande ansvar för att det finns en fungerande vård- och kulturförvaltning i landet. RAÄs roll är att ansvara för de specialistkunskaper för vård av kulturminnen och kulturföremål som är lämpliga att förlägga till central nivå. RAÄ ansvarar också för central kapacitet för vård av kulturföremål (RIK)". Vidare angavs det att Riksantikvarieämbetet hade ansvar för att "tillhandahålla service och specialistkompetenser för det regionala arbetet" med att le- vandegöra kulturarvet. Till det skulle Riksantikvarieämbetet också

se till att ”kulturarvsfrågorna beaktas i regionalpolitiken på central nivå”.¹⁶² Här förelåg med andra ord en självsyn som gick ut på att myndigheten skulle inta en *proaktivt* myndighetsutövande samt stötande roll för att inte bara upprätthålla en fungerande nationell organisation, utan också aktivt påverka den nationella kulturpolitiken i gynnsam riktning för kulturmiljövården. Det är viktigt att lägga detta på minnet i relation till den utveckling som följer senare.

Ansvarsrelationen mellan länsstyrelserna och läns museerna var fortfarande en central fråga i sammanhanget. Rapporten pekade på att länsantikvarierreformens separering mellan inre och yttre minnesvård inte bara var missvisande, utan snarast grundfalsk. I praktiken kunde museerna inte göra en sådan indelning mellan inre och yttre ansvarsområden. Man exemplifierade:

Den etnologiska dokumentation [sic] av en fabrik kan vara både ett led i en samhällsdokumentation och ett led i en planeringsprocess. Dokumentationen kan användas både i en utställning och i planeringen för en ny användning av en byggnad. Man kan inte på ett meningsfullt sätt tala om vården av fornsaker som en museiverksamhet och om vården av ett fornlämningsområde som kulturmiljövård. I stället blir bägge företeelserna uttryck för en sammanhållen vård av kulturarvet. När museet undervisar barn om hur människan levit i äldre tider är det naturligt att använda utställningar, stadsvandringar, kulturlandskapet och historiska uppgifter i ett sammanhang.¹⁶³

Kulturmiljöarbetet är med detta synsätt en integrerad del av läns museets kärnverksamhet och identitet. Riksantikvarieämbetet passade också här på att kritisera Statens kulturråd för att de med logik av bidragssystemets verksamhetsindelningar, spätt på villfarelsen att publik verksamhet är skild från yttre kulturmiljövård. Men hur skulle då ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen och museet organiseras?

Rapportställarna menade att hittillsvarande förordningar hade resulterat i att degradera museet till att fungera som *biträdande* instans gentemot länsstyrelsen. Att biträda länsstyrelsen kunde inte gärna ses som en kärnverksamhet för museerna, menade man. Men, samtidigt är det svårt att se på vilket sätt förslagen i rapporten skulle förändrat den bilden. Organisatoriskt framhölls det att Riksantikvarieämbetet skulle ansvara för samlad ledning ("nationella prioriteringar") och övergripande stödfunktioner (bl.a. makten över grundbeloppen!). Länsstyrelserna skulle ha det regionala ansvaret och en explicit *beställarroll* gentemot museerna. Läns museerna skulle i sin tur vara "operatörer", vilket syftade på att museet systematiskt skulle bygga en "faktabank" i mening svara för kompetens att utföra inventeringar, att arkivföra, samt att "tillhandahålla och förmedla kulturmiljökunskap till länsstyrelsen".¹⁶⁴ Det är som sagt oklart på vilket sätt detta scenario tänktes förändra museets vedertagna roll att verka som just en biträdande instans till regional samt central myndighet.

Utredningens förhoppning var dock att Riksantikvarieämbetet tillsammans med Läns museernas samarbetsråd skulle åstadkomma ett ramavtal som reglerade villkoren för statsbidragen kontra annan uppdragsverksamhet. Denna föreslagna nyordning var ingen detalj i sammanhanget. Det skulle ha inneburit att det inte längre var Statens kulturråd (förvisso i samråd med Riksantikvarieämbetet) som svarade för utdelande av statsbidrag för kulturmiljöarbete. Det skulle ha flyttat myndighetsansvaret för bidragen exklusivt till Riksantikvarieämbetet. Uppenbart är att Riksantikvarieämbetet här därmed försökte manövrera ut Statens kulturråd, för att koncentrera makten till den egna myndigheten – som en konsekvens av behovet av att villkorsbelägga statsbidragen och tydliggöra ansvarsfördelningen i kulturmiljöorganisationen. I detta läge vädrade landsantikvarierna att armslängdsprincipen hotades. Av det eftersträvade ramavtalet blev det, skulle det senare visa sig, inget.

UPPGRUPPEN – ansvarsfrågan vevas än en gång

Uppenbart ansåg regeringen att Riksantikvarieämbetets rapport från oktober 1994 inte räckte som tillfredställande svar på riksrevisionens påtalade kritik. Regeringen delegerade därför i november 1994 ärendet tillbaka till Riksantikvarieämbetet. Nu bildades därför den så kallade *Uppgruppen* vid Riksantikvarieämbetet, vilka i samråd med organisationerna för länsantikvarierna samt landsantikvarierna försökte arbeta fram tydliga och villkorade statsbidrag för kulturmiljövårdande uppgifter. Gruppen framhöll att den nya policy man strävade att åstadkomma inte skulle bygga på de gamla oklarheterna utan att omtag och förbehållslöst *nytänkande* behövdes. ”Beställarrollen” var nu ett nyckelord. Situationen hade i tiden dessutom komplicerats på grund av nya statliga direktiv om offentlig upphandling. Det var inte längre givet att läns museet skulle vara den självklara ”operatören” gentemot en beställning från länsstyrelsen, vilket man hade tagit för givet bara året innan. Andra, privata, aktörer hade nu dykt upp inom kulturmiljövården i form av bland annat uppdragsarkeologi som en ny marknad. De operativa uppdragen skulle nu upphandlas – även till detta har vi all anledning att återkomma längre fram i texten.

Uppgruppens färdiga rapport, *Riktlinjer för ansvarsfördelningen inom kulturmiljövården*, överlämnades till regeringen i april 1995. Här finns inte anledning att i detalj redogöra för dess innehåll, eftersom regeringen inte gick vidare med förslagen, men generellt kan konstateras att Riksantikvarieämbetet till större del höll kvar tolkningar och upplägg från den rapport vi tidigare presenterade. Den rådande statsbidragsförordningen framställdes som splittrande för läns museernas verksamhet. Man ville tillämpa ett helhetsperspektiv på museernas verksamhet, och därmed komma från den separering mellan statliga myndighetsuppgifter och museal kunskapsuppbyggnad som Museiutredningen på sitt håll parallellt förordade. Dessutom inskräppte behovet av tydligare *villkor* för åtnjutande av bidragen. Till

det önskade Riksantikvarieämbetet, återigen, få makten över den styrande agendan förlagt till ämbetsverket. Riksantikvarieämbetet ansåg helt krasst att verket borde ”ha bemyndigande att, inom ramen för de kulturpolitiska riktlinjer som bestäms av regering och riksdag, föreskriva villkor för statsbidrag till de regionala museerna”.¹⁶⁵

Länsmuseernas samarbetsråd invände i remissomgången kraftigt mot utsikten att få sin verksamhet detaljgranskad och dessutom ekonomiskt reglerad av den egna statliga myndigheten, det vill säga Riksantikvarieämbetet. Det räckte med de allmänna riktlinjer som förordningarna redan gav, ansåg dessa.¹⁶⁶ Statens kulturråd instämde (föga förvånande) och invände att Riksantikvarieämbetet inte tillräckligt hade förstått museernas allmänskulturella roll i regionerna, där deras roll var ”att jämföra med andra länsinstitutioners på kulturens område (regionala teatrar, länsmusik och länsbibliotek)”.¹⁶⁷ Kulturrådet pekade här på ett dubbelt motiv för statens bidrag till museerna – ett lokalt eller regionalt identitetsbaserat, samt ett statligt planmässigt kulturmiljövårdande. Kritiken mot Riksantikvarieämbetet gick ut på att myndigheten inte tillräckligt hade beaktat motivets första led.

Regeringens svar på utredningar och betänkanden

Rapporten ledde inte till några omedelbara beslut, utan överlämnades som underlag till den då nystartade statliga Kulturutredningen. Den motsvarade, kan hävdas, den andra fasen i en reform som startade med utredandet av statlig kulturpolitik under 1960-talet. Den resulterade i dels rapporten *Tjugo års kulturpolitik* (SOU 1995:85) och dels i slutbetänkandet *Kulturpolitikens inriktning* (SOU 1995:84) – vardera omfattande de hela 700 till 800 sidor text! Ansatsen präglades av genomlysande utvärdering. Det var nu dags att göra bokslut över tjugo års verksamhet, från det att den första kulturpropositionen hade lagts 1974. Slutsatserna kännetecknades av försiktig reform, före hastig organisationsförändring. Men tydligt var att Kulturutredningen önskade att kraftigt förenkla det statliga bidragssystemet och exempelvis införa schablonbidrag för alla former av regionala och lokala kulturinstitutioner. Samtidigt inskräppte behovet av mål och resultatstyrning, och om vikten av uppföljning och utvärdering, samt tydligare sektorsansvar.¹⁶⁸ I fråga om den otydliga ansvarsordningen mellan museerna och statens instanser för kulturmiljövård, förordade utredningen att skapa ett särskilt *museiråd* inom Statens kulturråd (alltså inte på Riksantikvarieämbetet). Idén om ett fristående museiorgan, vid sidan av de övriga myndigheterna i minnesvården, var som tidigare påtalats sekelgammal och hade för övrigt även återkommit i MUS 65 betänkande *Museerna*.¹⁶⁹ Skillnaden var nu att man föreslog en integrerad organisation med Kulturrådet, där visserligen representanter från Riksantikvarieämbetet förordades ingå, men med en hållning som ändå klart stöttade tidigare remissyttrandet från länsantikvarierna beträffande deras skepsis mot att tillskriva Riksantikvarieämbetet ett musealt sektorsansvar. Instansernas ansvarsfördelning ville man dock inte ge sig in på att konkretisera. Re-

sultatet blev att det tänkta museirådets legitimitet i förhållande till minnesvårdens vedertagna myndighetsstruktur framstod som oklar. Den organisatoriska ansvarsfördelningen inom kulturmiljövården hängde än en gång oförlöst i luften.

Regeringens proposition om kulturpolitik (Prop. 1996/97:3) erbjöd i konsekvens av de ospecifika förslagen i Kulturutredningen ingen ansats till lösning. Här angavs visserligen som övergripande bedömning att: ”Strukturen på museiområdet bör utvecklas så att regeringen får bättre underlag för överblick och styrning”.¹⁷⁰ Men Kulturutredningens förslag på resultatorienterade sektorsmål, liksom på ett nytt museiråd, ogillades till formen. Någon ny myndighetsstruktur för minnesvården fann regeringen inte skäl att godkänna.¹⁷¹ Regeringen godtog visserligen den beskrivna ansvarsproblematiken, men som bidragande till detta organisatoriska dilemma räknades även Statens kulturråd:

På musei- och utställningsområdet är Kulturrådets roll i förhållande till andra statliga organ mer komplicerad. När det gäller uppföljnings- och utvärderingsansvaret gentemot den regionala nivån, främst länsmuseumerna, finns inbyggda kompetens- och målkonflikter mellan å ena sidan Kulturrådet och å andra sidan Riksantikvarieämbetet och ansvarsmuseumerna. Även i förhållande till övriga centrala museer och Riksutställningar är Kulturrådets ställning oklar.¹⁷²

Riktlinjerna utmynnade därför i direktiv för Statens kulturråd att bättre utveckla ”mått och indikatorer för mål- och resultatstyrning inom kulturområdet”.¹⁷³ Vidare angavs att kulturrådet borde, efter samråd med Riksantikvarieämbetet, ”precisera villkoren för statsbidrag till de regionala museumerna vad avser kulturmiljöarbetet”. I samma stycke angavs dock även att bidragen skulle ”grundas på den fördelning av ansvar och arbetsuppgifter inom en region som varje länsstyrelse och regionalt museum gemensamt kan enas om”.¹⁷⁴

Här förespråkades med andra ord än en gång den praxisrelaterade konsensusprincipen. Propositionen slog nämligen fast att länsmuseumerna var "självständiga kulturinstitutioner, med egna mål och prioriterade verksamheter". Museerna hade därmed inga tvingande myndighetsuppgifter. Men statens företrädare önskade trots det en viss "frivillig", eller indirekt, styrning: "Stadsbidraget bör anpassas till i vilken utsträckning som respektive regionalt museum är villigt att påta sig och utföra arbetsuppgifter".¹⁷⁵ Förvaltningsuppdraget att fördela statliga bidrag skulle kort sagt grundas på ett lokalt och regionalt förankrat självbestämmande rörande kulturmiljöarbetets ansvarsfördelning. Men hur detta självbestämmande faktiskt skulle organiseras, specificerades inte.

Det kan noteras att propositionen från 1996, på sitt sätt därmed förbådade den kultursamverkansmodell som skulle implementeras från och med 2011. En faktor som bör understrykas i sammanhanget är konstaterandet att museerna härifrån alltså saknade tillskrivna, direkta eller indirekta, myndighetsuppgifter. Sakförhållandet understryker den intrikata ottydlighet som präglade kulturmiljövården i regionerna. Vi har tidigare pekat på dåtida statistik som angav att i praktiken var nära på dubbelt fler personer sysselsatta med frågor inom kulturmiljövården vid landets museer gentemot motsvarande på länsstyrelserna. Trots det ansågs museerna alltså inte ha något formellt ansvar att utföra tjänster inom en statlig organisation kring arbetet. I sammanhanget kan även uppmärksammas att museernas reella resurser i form av årsarbeten, minskade från mitten av 1990-talet. Detta trots att det allmänt publika uppdraget stadigt har bredats.¹⁷⁶ Museernas roller inom kulturmiljövården blev med andra ord än mer diffusa och i hög grad avhängiga de enskilda museiledningarnas prioriteringar och beslut.

Regeringens därefter följande proposition om *Kulturarv – kulturmiljöer och kulturföremål* (Prop. 1998/99:114) berörde över huvud taget inte kulturmiljövårdens oklara ansvarsfördelning; i stället betonades nu desto starkare vikten av att utveckla och förverkliga ett *tvärsök-*

toriskt ansvar för den samlade kulturmiljön. Nyckelordet från denna proposition som förbådade 2000-talet var *samarbete* – såväl beträffande samordning mellan natur och kultursektorn som mellan den nationella och internationella miljövården i stort. Här implementeras nu visionen om den platta nätverksorganisationen, som kom att präglade inledningen av 2000-talet.

New Public Management och uppdragsarkeologins avreglering

Innan vi tar steget in i det nya milleniet vill vi återkomma till en reform som i grunden kommit att prägla den regionala kulturmiljövården. I inledningen beskrev vi hur den offentliga förvaltningen sedan 1990-talet genomgått en genomgripande förändring som brukar gå under samlingsbegreppet New Public Management. Ett av dess delmål var att skapa en kostnadseffektiv förvaltning där framgång och resultat kan mätas och redovisas med kvantitativa måttstockar. Med effektivitet och prestation som riktlinjer blev utvärdering och dokumentation viktiga incitament i det offentliga arbetet, vilket dock enligt en alltjämt växande kritik har lett till en ökad administrativ börda, som riskerar stjåla tid och resurser från de reella arbetsuppgifterna. Vissa forskare har också menat att detta ”granskningssamhällets” logik har medfört att organisationer har kommit att kalibrera sin verksamhet så att *måtkriterierna och dess säkrande*, inte den skapande verksamheten, har blivit det som avgör huruvida organisationen uppfattas vara framgångsrik eller inte.¹⁷⁷ I konsekvens av det menar kritiker att tjänstemännens kompetens och expertkunskap obefogat undervärderas som följd av de återkommande kontrollerarna.¹⁷⁸ Likväl fortgår de nya organisationsprinciperna alltjämt inom snart nog samtliga myndighetsstrukturer, tillsynes integrerat med den senmoderna visionen om (det västerländska) arbetslivets fortlöpande övergång till tjänstesamhälle.

Med marknadsprinciper som styrningsideal kom väsentliga delar av den offentliga sektorn att bli konkurrensutsatt och i viss mån även avreglerad.¹⁷⁹ Trenden därefter blev att antalet bolag och privata konsulter inom kulturmiljövården stadigt ökade. Ansvaret vilade visserligen alltjämt på den offentliga sektorn, men utförarna inom den privata sektorn blev allt fler. Många valde sonika att ta steget från den

offentliga till den privata sidan vilket innebar en påtaglig kompetensförflyttning. De områden som berördes var främst rådgivning och uppdrag inom olika antikvariska ärenden som arkeologi, konservering och byggnadsvård. Det enskilt tydligaste exemplet på ekonomismens effekter för kulturvården var 1990-talets avreglering av uppdragsarkeologin som innebar arkeologer nu befann sig på en konkurrensutsatt marknad.¹⁸⁰ Låt oss backa tillbaks lite i tid för att tydliggöra dess effekter.

Under efterkrigstiden ökade exploateringen av markområden bokstavligen explosionsartat, och för att förekomma förstörelsen av fornlämningar utvecklades vad vi brukar benämna som uppdragsarkeologi, det vill säga arkeologi som genomfördes på uppdrag i samband med markexploatering. Sedan 1942 års fornminneslag låg kostnaderna för dessa uppdrag på exploitören och för att skapa mer kostnads-effektiva och rationella undersökningar utvecklades både praxis för att organisera verksamheten och metoder för fältarbetet. Här blev Riksantikvarieämbetets Uppdragsverksamhet, förkortat UV, förebildlig. Ute i landet upprättade myndigheten ett antal undersökande kontor som kom att verka vid sidan av, och inte sällan i samarbete med, de kommunala och regionala museer som sedan tidigare bedrev arkeologi på uppdrag av Riksantikvarieämbetet. På detta vis delades landet in i olika zoner med olika aktörer som ansvarade för sina områden vilket, i praktiken, innebar att de av länsstyrelsen mer eller mindre per automatik blev tilldelade arkeologiska uppdrag.

Men nya tider stundade och som ett svar på senmodernitetens neoliberala vindar och krav på avreglering av offentlig verksamhet höjdes under sent 1980- och 1990-tal röster för att även privata aktörer borde tilldelas arkeologiska uppdrag. En av pionjärerna i sammanhanget var Arkeologikonsult AB som drev på frågan om en avreglering av uppdragsarkeologin. 1991 tillsatte regeringen en utredning för att se över frågan, och redan året därpå presenterades ett utförligt förslag. Denna, den så kallade HUR-utredningen, förordade i korthet att man skulle införa ett anbudssystem där länsstyrelserna

utifrån olika kvalitetskrav själva fick välja vem som skulle utföra arkeologiska uppdrag, relaterat till ett visst basbelopp – övriga kunde länsstyrelsen direktupphandla. För att öka konkurrensmöjligheten föreslog HUR-utredningen att UV skulle frikopplas från Riksantikvarieämbetet. I en senare utredning motsatte sig Riksantikvarieämbetet detta med motiveringen att UV hade en viktig normerande roll inom svensk uppdragsarkeologi och därför borde integreras än tydligare i myndighetens arbete.

Avregleringen av arkeologin genomfördes till slut 1997. I den proposition som föregick den motiverades det hela med att det ur en samhällsekonomisk synvinkel var ”av intresse att kostnaden för undersökningarna inte är högre än vad som är motiverat. Kostnadsaspekten skall beaktas av länsstyrelsen såväl när undersökningens omfattning och ambitionsnivå anges, som när den undersökande institutionen skall utses. Detta får dock inte ske på bekostnad av det grundläggande kravet på kvalitet”.¹⁸¹ Däremot blev uppdragsarkeologin undantagen lagen om offentlig upphandling med motiveringen att den stred mot den bevarandeidé som utgjorde själva stommen i kulturmiljölagen. Ett andra motiv till undantaget var att upphandlingskravet skulle hota att radera de samarbets- och informationsutbytesstrukturer som sedan länge kännetecknade svensk uppdragsarkeologi och tillika den kunskapsproduktion verksamheten grundade sig i och byggde vidare på. Tanken var säkert god men aningen naiv. Som vi längre ned kommer att se så medförde anbuds-förfarandet nämligen på sikt en väsentlig vändning i länsstyrelsernas och läns museernas tidigare mer intima och konsensusbetingade relation. Det ledde kort sagt till att roll- och ansvarsfrågan inom den regionala kulturmiljövården i flera avseenden blev än mer otydlig.

DEL 5

Regional kulturmiljövård under 2000-talet

Kulturpolitik och kulturmiljöarbete i förändring

Ur ett kulturpolitiskt perspektiv innebar ingången på 2000-talet, i vart fall från ett övergripande och idealt plan, en fortsättning på den under föregående decennier inslagna vägen. Denna innefattade ett flertal inriktningar och ambitioner; att ytterligare decentralisera förvaltning och ansvar, att tydliggöra den demokratiska förankringen av politiska beslut genom att främja mångfald, delaktighet och tillgänglighet, att motverka diskriminering och att öppna upp för en dialog om kulturmiljöns värden samt, slutligen, att etablera en tydligare samverkan med såväl det civila samhället som den offentliga förvaltningen. I linje med nationella och internationella mål skulle kulturmiljöarbetet därtill nu alltmer explicit främja ett hållbart samhälle (kulturellt, ekologiskt, socialt och ekonomiskt) och bidra till utvecklingen av en mångfald av kulturmiljöer inkluderat medborgarnas möjlighet att påverka skeden och beslut. Av detta följde behovet av att skapa en ny helhets-syn på kulturarvsförvaltningen vilket, som det ofta uttrycktes, krävde samverkan, samordning och tvärssektoriella arbetssätt inom och mellan olika politik- och myndighetsområden. Som vi kommer att se av följande redovisning, kvarstod inte bara tidigare decenniers oklarheter inom den regionala kulturmiljövärden, vi vill hävda att de därtill förstärktes och eskalerade till följd av nya strukturella och kulturpolitiska svängningar. På ett plan skulle man därför kunna beskriva det inledande 2000-talet som ett tillstånd av ”ur askan i elden”. Men, som vi även kommer att visa, från en annan synvinkel förefaller kulturmiljövärden nu ha mognat från ett tidigare smalt sektorsintresse med traditionstyngd och trög professionskultur, mot en mer samhällsintegrerad och kulturpolitiskt framskjuten position.

Ännu en skönjbar trend vid inledningen av milleniet innebar att kulturpolitiken nu knöt än starkare band till näringspolitiken i allmänhet och med den regionala tillväxtpolitiken i synnerhet. Här kom, inte överraskande, regionbildningen att spela en betydande roll

och som till dels var ett resultat av Sveriges medlemskap i EU och dess strävan att stärka det regionala självstyret gentemot staten.¹⁸² Regionernas ansvar kom geografiskt, liksom tidigare för landstingen, att täcka det egna länet (undantaget Skåne och Västra Götaland där en sammanslagning av flera län genomfördes) och att inkludera samhällsområden som hälso- och sjukvård, kollektivtrafik och regional tillväxt. Även frågor med bäring på kulturarv kom att beröras, som den så kallade kultursamverkansmodellen där regionerna fick ansvar att ta fram planer för länets kulturarbete och att fördela medel för att få dem verkställda.¹⁸³ Inte att förglömma fick även nya internationella konventioner viss betydelse för den mer progressiva regionala och lokala kulturmiljövården. Unescos *Världsarvskonventionen* och Europarådets konventioner som *Granadakonventionen*, *Valettakonventionen* och den *Europeiska landskapskonventionen*, betonade alla vikten av att integrera lokala och regionala myndigheter i planering av och i dialog om kulturarvens värden och bevarande.

Regionernas liksom kommunernas ökande ansvarstilldelning befästes ytterligare under sent 1990- och 2000-tal med ett antal nya lagar, däribland miljöbalken (1998:808) som bland annat ersatte, eller snarast inkluderade och omstöpte, naturvårdslagen (1964:822), miljöskyddslagen (1969:387) och naturresurslagen (1987:12). Så sent som 2010 kom därtill en reviderad plan- och bygglag (2010:900).¹⁸⁴ Det var Boverket som hade överinseende av plan- och bygglagen vilket bland annat innebar att de skulle följa upp och verka för en enhetlig tillämpning av lagen och därtill samordna uppföljningen av miljö-kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*. I linje med sitt planmonopol, kodat genom sistnämnda lag, kom kommunerna liksom tidigare att ansvara för planverksamhet, bygglovshantering, miljöplanering, exploateringsverksamhet och förvaltning av fastigheter. Miljöbalken innebar att kommunerna även delegerades ansvar i frågor om miljökonsekvensbeskrivningar, riksintressen och kulturresevat.¹⁸⁵ Såväl kommuner som länsstyrelser kunde besluta om att klassa värdefulla kulturlandskap som skyddsvärda kulturresevat.¹⁸⁶ Medan Riksantik-

varieämbetet och länsstyrelsen fick det centrala respektive regionala ansvaret för statliga kulturresevat föll det på kommunerna att ansvara för de kommunala motsvarigheterna. Även riksintressena, som tidigare ingick i naturresurslagen (1987:12), kom som sagt att ingå i miljöbalken.¹⁸⁷ Ansvarsfördelningen kom att regleras i miljöbalken, plan- och bygglagen och *Förordning (1998:896) om hushållning med mark och vattenområden m.m.* Och även här delades ansvaret mellan stat och kommun med länsstyrelsen som statens regionala representant. Uppdraget att bedöma vilka områden som var av riksintresse utifrån ett kulturmiljöperspektiv ålades följdriktigt Riksantikvarieämbetet.¹⁸⁸ Detta skulle nu ske i samråd med Boverket och länsstyrelserna. Kommunernas uppgift blev att beakta riksintressen i sina översiktsplaner och miljökonsekvensbeskrivningar och att ta fram planer för hur sådana återopade värden kunde förvaltas. Det hela skulle ske i dialog med länsstyrelserna som i sin dubbla roll i gengäld också hade att bevaka att kommunerna följde sina åtaganden.¹⁸⁹

Den fysiska planeringen kom således som tidigare att genomföras av kommunerna utifrån upprättade översikts- och detaljplaner vilket alltså skulle ske i samråd och under tillsyn av länsstyrelsen. I vilken mån kommunerna ansåg sig behöva tjänstemän med antikvarisk kompetens bestämdes emellertid av dem själva.¹⁹⁰ Sedan en genomförd länsstyrelserreform från 1991 blev det även upp till den enskilda länsstyrelsen att bestämma sin kompetenssammansättning och, som en konsekvens av det, hur deras kulturmiljöarbete bäst borde organiseras. Medan vissa länsstyrelser valde att ha kvar särskilda enheter för ändamålet, valde andra att integrera kulturmiljövärden inom större enheter som rymde flera verksamhetsområden.¹⁹¹ Reformen innebar även att man, med vissa undantag, själva fick avgöra vilka verksamhetsområden man ansåg behövde särskilda länsexperter – flera länsantikvartjänster kom på så vis att rationaliseras bort. Det kan med detta konstateras att ansvaret för att tillse rätt kompetenser för kulturmiljövärden inom såväl kommunerna som länsstyrelserna sedan dess vilar på förvånansvärt fria grunder.

Som en konkretisering kan vi titta lite närmre på Riksantikvarieämbetet, vars övergripande nationella ansvar kom att bestå in i 2000-talet. Som redan antytts kunde man här tidigt efter millennieskiftet skönja en trend som gav vid handen att ansvaret i stigande grad kom att transformeras mot att samordna, följa upp, utvärdera och att stödja andra verksamheter i kulturmiljövårdens allt längre kedja. Myndighetsstrategin kom därmed i minskad grad att fokusera på uppdraget att leda, kontrollera och instruera. Denna förskjutning låter sig följas i myndighetens ändrade föreskrifter med instruktioner där mer proaktiva begrepp, som att "leda", "ansvara", "delta" och "bedriva", gradvis ersattes av adjektiv om att "stödja", "samverka", "samarbeta", "erbjuda", "utvärdera" och "följa upp". I talet om myndighetens regionala stöd hette det i 2014 års instruktion enbart och i generella termer att myndighetens skulle "följa och stödja det regionala kulturmiljöarbetet", medan det i den föregående instruktionen från 2007 mer specificerat angavs att myndigheten skulle "följa det regionala kulturmiljöarbetet samt stödja länsstyrelserna och de regionala museerna" – i instruktionen dessförinnan angavs även att myndigheten skulle "biträda" de samma i dylika frågor.¹⁹²

Denna förskjutning avseende tolkning av roller och myndighetsuppdrag var nu inte unik för Riksantikvarieämbetet. Snarare ska det ses som en effekt av decentraliseringen och den ändrade styrnings- och förvaltningsmodellen sett till riket i sin helhet. Den medförde ju att staten och dess centrala myndigheter i mindre utsträckning skulle styra och i ökad grad istället samverka med privata och offentliga aktörer. Statsvetaren Rolf Lind har träffande poängterat att ekonomiseringen och "myndigheternas organisatoriska identitet" kom att förändrats från "att ha varit ämbetsverk i en sammanhållen statlig förvaltning" till att "myndigheter alltmer kommit att framstå som 'förvaltningsföretag'".¹⁹³

Förändringarna till trots kom Riksantikvarieämbetets uppdrag inte att minska; regleringsbrev och förordningar med instruktioner vittnar om ett fortsatt mycket digert ansvarsområde.¹⁹⁴ Utöver mer

allmänt hållna kulturpolitiska uppdrag och miljömål,¹⁹⁵ tillkom en rad uppgifter som både direkt och indirekt kom att beröra det regionala kulturmiljöarbetet.¹⁹⁶ Bortsett dessa nytillkomna ansvarsområden var det emellertid för en utomstående part svårt att uppfatta någon förändring avseende hur detta omfattande ansvarsfält i praktiken skiljde sig åt från en tidigare myndighetsordning. Skillnaden skulle dock, enligt vår mening, efterhand visa sig i nämnda mentalitetsförskjutning: från linjestyrning till en mer samverkande och horisontell styrprincip. Den förskjutningen tycks ha vuxit fram primärt inom myndigheten själv, eller i vart fall utan att tydligt signalera detta utåt i sektorn. Såväl andra undersökningar som våra samtal med olika företrädare för den regionala kulturmiljövårdens bekräftar bilden att dessa var både besvikna och förvånade över att "Riksantikvarieämbetet ju hade blivit osynligt".¹⁹⁷ Från Riksantikvarieämbetets håll var man väl medvetna om detta:

Inom Riksantikvarieämbetet motsägs inte denna bild. Det finns en medvetenhet om att det ute i landet bland aktiva inom kulturmiljövården finns en efterfrågan på en central statlig aktör som tar en ledarroll och agerar mer proaktivt. Man förklarar dock det förändrade beteendet som en del i anpassningen till regeringens önskan om en mer decentraliserad kulturmiljövård. Tolkningen är att Riksantikvarieämbetet ska hitta en ny roll som innebär att inte själv driva kulturmiljöarbete utan att agera via andra myndigheter, länsstyrelser och lokala och regionala aktörer.¹⁹⁸

Som vi ska återkomma till är det, oaktat citatets hänvisning till regeringens vilja, oklart huruvida denna självsyn om horisontell styrprincip verkligen återfanns och förankrades också högre upp inom regering och departement. En signal om att så kanske inte var fallet är faktumet att Riksantikvarieämbetet sedan den 1 juni 2017 har tilldelats visst reglerande ansvar, denna gång för museisektorn. Bak-

grunden till detta återanknutna ansvar inom museivärlden härrörde från förslag presenterade av den så kallade Museiutredningen och som kom att statsfästas med en proposition.¹⁹⁹ Förslaget innebar att Riksantikvarieämbetet tog över och vidareutvecklade de ansvarsområden som Riksutställningar tidigare hade haft. Parallellt lades Riksutställningars verksamheter ned helt och hållet. Museiutredningens och propositionens propå godtogs alltså 2017, vilket konkret även resulterade i landets första museilag (2017:563). Uppenbart fanns i dessa processer en kvarhållen och etablerad syn på Riksantikvarieämbetet som den självklara instansen för en mer styrande och uppföljande myndighetsroll.

Varken museiutredningen, propositionen eller museilagen behandlade dock i någon nämnvärd utsträckning museernas yttre kulturmiljövård. Däremot betonades vikten av att museer skulle ha hög och nödvändig kompetens inom sina ämnesområden för att kunna bidra till forskning och annan kunskapsuppbyggande verksamhet. Och, i detta kom Riksantikvarieämbetet ånyo att tilldelas roller i riktning mot att inte endast samverka, utan att *driva och organisera* museirelaterade teman om exempelvis teknik och metodfrågor och att främja samarbetet inom museisektorn.

Förutsättningarna för det regionala kulturmiljöarbetet kom alltså under 2000-talet att genomgå vissa avgörande förändringar. Av naturliga skäl fick detta återverkningar på hur ansvar och roller kom att fördelas, men det kom även att förändra förutsättningarna för att kunna genomföra uppdrag såväl praktiskt och ekonomiskt som kunskapsmässigt. I denna avslutande del av vår översikt kommer vi att åskådliggöra några av dessa faktorer, dess effekter och vad de lett fram till. Bland de faktorer vi valt ut är konsekvenserna av uppdragsarkeologins avreglering, den regionala utvecklingspolitiken, kulturmiljöfältets ekonomisering, myndighetsövergripande samverkanformer, tvärsektoriella förvaltningsformer och kultursamverkansmodellen som vi tidigare blott hastigt berört. Därefter följer en analys av hur roll- och ansvarsfördelningen kom att förändras med

2000-talet, var och i vilka sammanhang nya eller fortsatta otydligheter uppstod och exempel på förslag som tagits fram för att överbrygga dessa oklarheter. Ingen av dessa faktorer kan dock sägas ha exklusiv hemvist i 2000-talet, varför vi stundtals låter redogörelsen backa bakåt igen till utredningar och beslutsdokument från 1990-talet. Dessa har, som vi kommer att visa, nämligen fått fortsatt betydelse också efter millennieskiftet.

Tvärsektoriellt kulturmiljöarbete, kultursamverkansmodellen och miljömål

Talet om samverkan inom kulturmiljöarbetet och att arbeta sektorsövergripande är i sig inget nytt eftersom det sällan finns några vattentäta skott mellan politikens olika sfärer. Sektorer överlappar som regel varandra och delar därför ofta gemensamma övergripande mål. Detta uppmärksammades av regeringen redan i propositionen inför 1988 års kulturminneslag i vilken det underströks att kulturminnesvärden ”inte kan uppfattas som ett specifikt, sektorsavgränsat område som t. ex. i statlig verksamhet i första hand är en angelägenhet för RAÄ och kulturmiljövårdens regionalorganisation, länsstyrelserna och läns museerna”.²⁰⁰ Det var därför, löd argumentationen, ”nödvändigt att ett kulturmiljövårdande synsätt finns i alla de verksamheter som påverkar markanvändning och byggande”.²⁰¹ Uttalandet förutspådde vad som skulle komma, ty redan under det kommande decenniet slog det tvärsektoriella myndighetsarbetet på allvar igenom, både på central och regional nivå. Till dels var detta ett uttryck för ekonomisk och förvaltningsmässig effektivisering och att myndigheter som låg nära varandra skulle arbeta tätare i närliggande frågor. Till dels var det ett svar på nya övergripande (kultur-)politiska mål och visioner om social, kulturell, ekologisk och ekonomisk hållbarhet, samt om regional utveckling inbegripet folkhälsa, demokrati, jämställdhet och integration.²⁰² Bakom den då nyintroducerade termen ”kulturmiljövård” fanns även visionen att skapa en övergripande holistisk minnesvård som i lika mån skulle innefatta miljö- och naturvård tillsammans med den vedertagna kulturminnesvården.

I flera av de miljö kvalitetsmål som togs fram åren runt millennieskiftet inkluderades därför även kulturvärden.²⁰³ Från regeringens sida konstaterades vid mitten av 1990-talet att den kulturpolitiska betoningen under närtid hade ”legat på integreringen av kulturmiljön

i samhällsplaneringen. Kännetecknande för sektorn har också blivit samverkan mellan instanser på olika nivåer och breda kontakter mot andra samhällssektorer. Många av de problem och hot som kulturmiljösektorn förväntas motverka är också gemensamma med naturmiljösektorn”.²⁰⁴ Regeringens trendspaning visade då även på att "[i]ntegreringen i samhällsplaneringen har i många stycken genomförts i dag; att kulturmiljövärden av olika typer finns spridda över hela landet har blivit mer allmänt känt och uppmärksammat, liksom medvetandet om att det finns kulturella och sociala, men även ekonomiska värden i att bevara årsringarna i kulturmiljön”.²⁰⁵ För en hållbar utveckling såg regeringen det, som man uttryckte det något senare, därför som "angeläget att fortsätta arbetet med att utveckla det tvärsektoriella ansvaret för kulturmiljön”.²⁰⁶ Nya lagar som miljöbalken och ändringar i befintliga lagar som exempelvis väglagen (1971:948) och lagen om byggande av järnväg (1995:1649), hade efterhand ställt allt högre krav på berörda myndigheter att förenas i en reell samverkan.

De myndigheter som tangerade naturvärden var självklara parter liksom företrädare inom jordbruks-, skogs- och transportpolitiken. Vi kan ge ett exempel: Ett sådant samverkansprojekt, där Riksantikvarieämbetet kom att ingå tillsammans med bland andra Skogsstyrelsen och Arbetsmarknadsverket, var *Skog och historia* som pågick under ett helt decennium från mitten av 1990-talet. Det var ett statligt sysselsättningsprogram som praktiskt innebar inventering av fornlämningar och kulturhistoriska lämningar i skogsmiljöer. Bakgrunden var att skogsbruket visat sig gå hårt fram på fornlämningar, samtidigt som kunskapen om dem var klart eftersatt.²⁰⁷ Till den saken hörde att Skogsstyrelsen med 1993 års skogsvårdsförordning (1993:1096) och ändring av skogsvårdslagen (1993:553) tilldelades ansvar men även möjlighet att freda så kallade "övriga kulturhistoriska lämningar" i skogliga miljöer.²⁰⁸

Skog och historia fick en förlängning. För att kvalitetssäkra de framtagna inventeringsuppgifterna påbörjade Skogsstyrelsen och Riks-

antikvarieämbetet, i samarbete med länsstyrelser och läns museer, år 2012 ett nytt samarbetsprojekt. Det visade sig nämligen att roller och ansvar liksom tillämpningen av olika författningar vållade huvudbry när det kom till den skogliga kulturmiljövården.²⁰⁹ För att råda bot på situationen lämnades förslag på hur roller och ansvar borde fördelas mellan olika myndigheter och andra aktörer.²¹⁰ I praktiken landade förslaget i att det utvecklades en praxis, benämnd *En dörr in*, som innebar att ärenden som berörde fornlämningar hamnade hos länsstyrelsen, medan de som enbart rörde övriga kulturhistoriska lämningar hamnade hos Skogsstyrelsen.²¹¹

Ett annat exempel på sektorsövergripande samverkan, som vi återkommer till längre ned, initierades 2017. Bakgrunden var att regeringen gav hela tio myndigheter i uppdrag att utarbeta strategier för en hållbar kulturmiljövård.²¹² De myndigheter som berördes var Boverket, Fortifikationsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Statens fastighetsverk, Statens jordbruksverk, Sveriges geologiska undersökning, Tillväxtverket och Trafikverket. På Riksantikvarieämbetets lott föll att ta fram metodstöd och att skapa samverkans- och dialogformer mellan de deltagande myndigheterna. Samtidigt såg myndigheten det som ett bra tillfälle att utveckla sitt eget tvärvetenskapliga arbete och att skapa konstruktiva dialoger med sina samverkanspartners.²¹³

De breddade statliga miljömålen fick alltså en betydande roll för utvecklingen av det tvärsaktoriella arbetet. Redan i slutet av 1990-talet antog riksdagen ett miljömålssystem som snart utvecklades till ett långsiktigt generationsmål med 16 miljökvalitetsmål varav inte mindre än åtta knöt an till bevarandet av kulturmiljöer.²¹⁴ Regeringens förslag om *En samlad naturvårdspolitik* (Prop. 2001/02:173), propositionen *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag* (Prop. 2004/05:150) och Sveriges ratificering av *Europeiska landskapskonventionen 2011*, spelade alla centrala roller för det fortsatta arbetet. Från regeringens sida framhöll man att natur- och kulturmiljövården borde fördjupa sin samverkan genom att utveckla gemensamma samarbetsformer,

metoder och arbetssätt för värdering av natur- och kulturlandskap. Man hade även som mål att ”underlätta samverkan på central och regional nivå genom att fortsätta att utveckla gemensamma styrformer för natur- och kulturmiljövården”.²¹⁵ För att nå dessa mål var det fem grundvärden som behövde beaktas, bland dem kulturmiljön och kulturhistoriska värden.²¹⁶

Målsättningen att implementera en reell sektorsövergripande kulturmiljövård visade sig emellertid vara problematisk. Insikten om miljö- och landskapsfrågornas bredd och intima koppling till andra politik- och förvaltningsområden resulterade, som ett exempel, i att statens företrädare såg och pekade på brister i den sektorisering som kännetecknade svensk lagstiftning och dess förvaltningssystem. Det beslutades därför att Riksantikvarieämbetet exklusivt skulle bära det övergripande ansvaret för de miljöfrågor som berörde kulturmiljön och kulturmiljöarbetet. Detta fastställdes år 2001 med ett tillägg till *Förordning (1997:1171) med instruktion för Riksantikvarieämbetet*. Några år senare vände myndigheten emellertid uppdraget ryggen med motiveringen att det inte var effektivt till ansatsen. Man påtalade då att andra sektorer de facto också ansvarade för frågor som rörde kulturmiljön och att roller och ansvar inte kommit att tydliggöras, vilket var en förutsättning för uppdragets implementering:

Införandet av det särskilda sektorsansvaret för miljömålsarbetet har inte medfört att ansvar och roller för kulturmiljö som del i miljöbegreppet har förtydligats för berörda myndigheter. Det är också oklart varför Riksantikvarieämbetet bör besitta dels ett särskilt sektorsansvar, dels ett övergripande ansvar för miljömålsfrågor relaterade till kulturmiljö. Dessa dubbla roller har ingen klar skiljelinje och medför inte några mervärden för miljöarbetet.

Kulturmiljösektorns uppdrag i dag, förutom att hantera sektorns ekonomiska och juridiska styrmedel, innebär att mycket arbete görs i samverkan med andra sektorer. Kulturmiljösektorn och dess styrmedel är inte längre ensamma i att utgöra tydliga aktörer kring miljöns kulturvärden. Riksantikvarieämbetet anser därför att fortsatt fokus bör ligga på myndighetens ansvar för kulturmiljö som övergripande fråga.

Riksantikvarieämbetet föreslår att myndighetens särskilda sektorsansvar upphör då det väl täcks av ansvaret för kulturmiljö som övergripande värde.²¹⁷

Ord övergick i handling och i *Förordning (2007:1184) med instruktion för Riksantikvarieämbetet* lyftes myndighetens vida miljöansvar ut. Nu hette det istället att myndigheten endast behövde ”verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås” och att de enbart ”vid behov” skulle ”föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling”.²¹⁸

De praktiska problemen till trots så hade samverkan som förvaltningsform av allt att döma kommit för att stanna, så även för Riksantikvarieämbetet. I en visionsstrategi, *Tänka i tid* från 2010, konstaterades att myndigheten hade ”fått nya typer av uppdrag som kräver mer ämnesöverskridande arbete och samverkan med representanter för andra politik och samhällsområden”.²¹⁹ Situationen föranledde att myndigheten sju år senare fick ett nytt samverkansansvar för centrala myndigheter, det ovan beskrivna TVÄRS-programmet där tio stycken myndigheter ålades att kartlägga samverkande strategier för deras respektive kulturmiljöarbeten.²²⁰

Låt oss återkoppla till länsstyrelserna vars arbete av begripliga skäl också kom att beröras av kraven på samverkan utifrån ett tvärsektorriellt arbetssätt. I deras *Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion* hade det följdriktigt framhållits att länsstyrelsen ”ska utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsöverskridande och inom

myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser”.²²¹ Här spelade även Sveriges ratificering av den Europeiska landskapskonventionen roll och lyftes tillika som ett viktigt argument i länsstyrelsernas mål att samverka med andra sektorer i kulturmiljöfrågor. Och precis som för centrala myndigheter kom även miljömålsarbetet att prägla länsstyrelsens ambition att samverka i frågor kopplade till kulturmiljöarbetet: ”De flesta länsstyrelsernas kulturmiljöpersonal är ense om att miljömålen bidragit till att stärka samarbetet med andra sektorer, särskilt inom länsstyrelserna”, konstaterades det med ett tillägg som vittnar om miljömålets dignitet: ”Miljömålsarbetet har i flera sammanhang beskrivits som ett gigantiskt samarbetsprojekt. Det ställer höga krav på samverkan mellan sektorer men också mellan nivåer i samhället, från det internationella ned till det lokala. Det tvärsektoriella ska genomsyra och bära hela miljömålsystemet/-arbetet”.²²²

Ett par år efter den ovan nämnda myndighetsinstruktionen fick länsstyrelserna i uppdrag att se över hur de kunde utveckla samverkansformer inom den regionala kulturmiljövården, benämnd Uppdrag 39. Redan samma år, 2009, kom rapporten *Samverkan ger styrka* i vilken flera förslag på nya arbetsformer och planer för en effektivare samverkan mellan länsstyrelse och Riksantikvarieämbete presenterades.²²³ Den historiska tillbakablick som ingick i rapporten vittnade om att länsstyrelsernas kulturmiljöarbete stegvis blivit allt mer integrerade i frågor som tangerade den allmänna samhällsutvecklingen och den fysiska planeringen. Som ett exempel på det hade länsstyrelserna redan 1993 tagit över ansvaret från Riksantikvarieämbetet om att fördela bidrag inom kulturmiljövården och sedan 1995 även ansvar för kyrkoärenden enligt 4 kap i kulturminneslagen. Fem år senare, 2000, fick länsstyrelserna ytterligare uppgifter som rörde det kyrkliga kulturarvet då staten separerade från Svenska kyrkan. Skilsmässan innebar i praktiken att det blev Svenska kyrkan som via sina församlingar ytterst ansvarade för förvaltningen av de kyrkor som blivit invigda för gudstjänst före den 1 januari 2000.²²⁴

Därtill blev det upp till den enskilda församlingen att bekosta drift och förvaltning av den egna kyrkan via kyrkoavgiften.²²⁵ Men, eftersom kyrkliga kulturminnen ägde och alltjämt har ett stort allmänintresse kom staten även fortsättningsvis att axla ett visst ansvar som bland annat bestod i att fördela medel för vård och underhåll, en kyrkoantikvarisk ersättning.²²⁶

Trots att separationen på flera vis var omvälvande kunde konservator Karin Hermerén i en utvärdering nio år efter separationen konstatera att rollfördelningen faktiskt hade blivit tydligare och att Svenska kyrkan, tack vare den kyrkoantikvariska ersättningen, stärkt sin antikvariska och byggnadstekniska kompetens. Däremot återstod det alltjämt en del att önska när det gällde ansvarsfrågan:

Trots tydligare rollfördelning mellan Svenska kyrkan och myndigheterna, finns en ömsesidig kritik mellan de inblandade parterna som huvudsakligen gäller ansvarsfrågor. RAÄ, anser man, har exempelvis inte riktigt funnit sin roll i förhållande till länsstyrelserna efter decentraliseringen 1995. RAÄ borde ägna sig mindre åt detaljfrågor, mer åt övergripande frågor. Även från Svenska kyrkan finns en klart uttalad önskan om att RAÄ ska ha en bättre riksöverblick i såväl tillämpningen av kulturminneslagen som då det gäller kunskapsfrågor, samt initiera diskussioner i viktiga policyfrågor.²²⁷

Även Svenska kyrkan fick sin beskärda del av kritiken och uppmanades att ta ett större helhetsgrepp om sitt förvaltningsuppdrag och att ombesörja specifika kompetensbehov. Hermerén efterlyste därtill en tydligare ansvarsfördelning när det gällde kunskapsuppbyggnaden. Länsstyrelserna borde å sin sida, fortsatte hon, tagit ett större ansvar för sitt tillsyns- och uppföljningsuppdrag. Från länsstyrelsernas sida hävdade man å sin sida att de inte hade tid med detta. Arbetsbördan, och då inte minst tillståndsärendena, hade helt enkelt ökat på grund

av den kyrkoantikvariska ersättningen, utan att man blivit tilldelade extra resurser som kompensation.²²⁸

Ambitioner om samverkan kom som synes alltså i hög grad att stötas och blötas utifrån tvärsektoriella dilemman om ansvar och mandat, vilket utmanade samspelet mellan olika politik- och verksamhetsområden. Tematiken utreddes av den så kallade Kulturutredningen och mynnade 2009 ut i ett antal förslag som gick ut på att stärka det kulturpolitiska samspelet mellan staten, landstingen och kommunerna. I sammanhanget användes begreppet ”aspektpolitik” för att understryka kulturpolitikens tvärsektoriella natur. Bland prioriterade områden fanns utbildningsväsendet, kulturföretagande och entreprenörskap, regional tillväxt, hälsa och miljö. Modellen för hur samverkan skulle realiseras och bedrivas lånades från det ekonomistyrda näringslivet och benämndes ”portföljmodellen”. Denna innebär i praktiken att ansvaret i än högre utsträckning än tidigare skulle överlåtas på regional nivå. Som vi minns gällde sedan tidigare att staten via sitt kulturråd och Riksantikvarieämbetet direkt delade ut ekonomiska medel till lokala och regionala aktörer för deras kulturarbete. Med regionbildningen och den tilltagna decentraliseringen ökade emellertid kravet på att regionerna själva skulle fördela medel för att på så vis bättre kunna anpassa bidragsfördelningen efter aktuella förhållanden och behov. Kulturutredningens förslag gick ut på att statens roll, i likhet med den redan etablerade nät- och samverksmodellen, borde ändras till att vara ”strategisk, drivande och samordnande med andra aktörer”.²²⁹ Häri rymdes även en vision om alla parter goda vilja för kulturens gemensamma bästa: ”Syftet med den nya rollen bör i första hand vara att stimulera samhället i dess helhet att ta ansvar för kulturens gemenskaper, kommunikation och skapande förmågor. Samspelet mellan statens egna insatser och den of-fentliga sektorns i övrigt är särskilt betydelsefulla”.²³⁰

Hur skulle då de statliga medlen och arbetet fördelas på en regional nivå? Svaret presenterades 2010 efter ytterligare en utredning och redan året därpå introducerades den så kallade kultursamverkans-

modellen.²³¹ Modellen innebar att statliga medel fördelades mot villkor att kulturplaner togs fram i samverkan mellan regioner, regionförbund, landsting och kommuner. Med stöd av dessa kulturplaner låg det sedan på Kulturrådets bord att fördela statsbidragen till regionerna, vilka i sin tur skulle fördela dem till de aktörer i länet som fanns med i planerna.²³² Bland de specificerade verksamhetsområden som angavs (däribland teater, dans, musik, konst, film, arkiv och bibliotek) ingick ospecificerat "museiverksamhet" men *inte* kulturmiljöarbete. Om och i vilken utsträckning kulturmiljöården skulle täckas in av kultursamverkansmodellen tolkades därför olika inom olika regioner – vi återkommer till den frågan längre ned.

Regional utveckling, ekonomisering och UV:s avskiljande från Riksantikvarieämbetet

Andra faktorer som i hög grad också drev på kraven om samverkan och tvärssektoriella arbetsformer, och som hämtat sin näring från tidens neoliberala vindar, var signalteman om regional utveckling, tillväxt och sysselsättning.²³³ Arbetet med regionala utvecklingsfrågor inleddes mot slutet av 1990-talet då riksdagen i linje med vad som framhölls i en proposition, *Regional tillväxt – för arbete och välfärd* (Prop. 1997/98:62), beslutade att det inom varje region skulle upprättas så kallade tillväxtavtal. Idén kom senare att befästas med *Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete* och i *En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020* där statens företrädare försökte tydliggöra bland andra länsstyrelsens och Riksantikvarieämbetets roller i detta arbete.²³⁴

Kultur och kulturarv sågs tidigt som viktiga komponenter i den regionala tillväxtpolitiken, något som med tydlighet framgår av idéskriften *Kultur för regional tillväxt* som Kulturdepartementet och Näringsdepartementet tillsammans gav ut 1998.²³⁵ Redan 2001 initierade Riksantikvarieämbetet forskningsprojektet *Kulturarv som resurs i regional utveckling* som genomfördes av Centrum för regionalvetenskap (CERUM) vid Umeå universitet.²³⁶ Senare, 2008, fick Riksantikvarieämbetet av regeringen i sitt regleringsbrev i uppdrag att tillsammans med Verket för näringslivsutveckling (Nutek) frambringa förslag på hur man kunde utveckla entreprenörskap och företagande inom kulturarvsområdet.²³⁷ På en mer allmän nivå kompletterades tillväxttanken och det regionala miljöarbetet av EU:s sammanhållnings- och landskapsutvecklingspolitik och dess strukturfondsprogram. Här gjorde Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket och Boverket gemensam sak för att samla erfarenheter kring arbetet med miljöfrågor och genomförandet av dylika fondprogram.²³⁸ I Riksantikvarie-

ämbetets rapport *Kulturarvskraft! Riksantikvarieämbetets strategi för regional tillväxt 2011-2013* kunde myndigheten redovisa följande lägesstatus:

Riksantikvarieämbetets tidigare uppdrag har medfört en ökad kunskap om och förståelse för andra politikområdets mål och prioriteringar samt en ökad förståelse för regionala förutsättningar. Uppdragen har också medfört att Riksantikvarieämbetet byggt upp en nära samverkan med andra myndigheter både inom och utanför kulturområdet, men också med landsting och regioner. Även det sedan tidigare etablerade samarbetet med länsstyrelserna har utvecklats. Riksantikvarieämbetet har även anpassat sin organisation, breddat sin omvärldsbevakning och avsatt personella resurser för myndighetens medverkan i samhällsprocesser beträffande regionalt tillväxtarbete.²³⁹

Talet om regional utveckling kom i rapporten, liksom även mer generellt, i mångt och mycket att handla om sysselsättning och ekonomisk tillväxt. Det handlade kort sagt om att stimulera en marknad där även kulturarv och kulturmiljöarbete skulle ingå i utvecklingen av den egna regionen. New Public Management och den tilltagande avregleringen och ekonomiseringen kom under 2000-talet att få stora konsekvenser för kulturmiljöarbetet i så måtto att allt fler uppdrag lades ut på anbud samt att resultat mer frekvent började mätas i ekonomiska termer och med stöd från återkommande organisatoriska utvärderingar. Inte minst blev detta påtagligt för de regionala museerna, som allt sedan landsantikvarieorganisationens tillblivelse i stor utsträckning varit självfinansierade, parallellt med att beroendet av offentliga anslag som framförallt skulle täcka deltagandet i kulturmiljöarbetet aldrig hade avtagit. Följaktligen kom museerna i ökande grad att anamma marknadsmässiga principer i betydelsen kostnadseffektivitet och bolagisering. Situationen innebar också att de blev

allt mer beroende av uppdragsfinansiering genom verksamheter som byggnadsvård och inte minst uppdragsarkeologi, som sedan ekonomiseringen och avregleringen på 1990-talet utvecklats till en konkurrerande marknad.

Låt oss här hålla kvar litet vid uppdragsarkeologins fortsatta öde, denna gång med Riksantikvarieämbetet i fokus. Sedan HUR-utredningen på 1990-talet väcktes efter millenniumskiftet återkommande krav på att avskilja UV från Riksantikvarieämbetet. På eget initiativ granskade riksdagens revisorer uppdragsarkeologins organisation alldeles i början av sekel och drog då samma slutsats som HUR-utredningen. I förslaget ingick också att uppdragsarkeologins undantag från lagen om offentlig upphandling borde omprövas.²⁴⁰ År 2004 tillsatte regeringen ånyo en särskild utredning för att se över uppdragsarkeologins förutsättningar och organisation med särskilt fokus på Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen.²⁴¹ Även denna gång slöt man sig till att UV borde särskiljas från Riksantikvarieämbetet. På så vis kunde roll- och ansvarsfördelningen tydliggöras samtidigt som förtroendet för myndigheten skulle öka:

Det förhållandet att RAÄ tillser en verksamhet där myndigheten genom UV har egna affärsintressen är inte förenligt med en klar roll- och ansvarsfördelning. För att öka förtroendet för och stärka RAÄ men även länsstyrelserna i deras myndighetsutövning inom uppdragsarkeologin är det en nödvändighet att UV skiljs från RAÄ. Härigenom blir den statliga undersökningsverksamheten mer likställd med övriga undersökande institutioner, vilket är i linje med de krav som bör gälla på ett område utsatt för konkurrens.²⁴²

Enligt förslaget som lades fram skulle UV ombildas och bli ett statligt aktiebolag. Riksantikvarieämbetet skulle därmed inte längre vara styrande eller gå in i enskilda ärenden utan verka på ett mer övergripande plan. All handläggning skulle istället styras av länssty-

relsen som tillsammans med Riksantikvarieämbetet skulle garantera statens åtagande för uppdragsarkeologin i fråga om vetenskaplig och antikvarisk kvalitet, relevans och kostnadseffektivitet. Men här krävdes krafttag och en uppräckning från länsstyrelsens sida eftersom de i nuläget inte var tillräckligt styrande och inte fullt ut tagit den roll som regelverket krävde, löd den kritiska slutsats som utredningen kommit fram till.

Även från länsstyrelsehåll var man kritisk mot sitt eget agerande. I en självvranssakande text över länsstyrelsens roll och ansvar i det uppdragsarkeologiska systemet konstaterade länsantikvarien i Uppsala, Lars Wilson, att länsstyrelsen hade fått en i många fall befogad kritik för deras handläggningsordning och myndighetsrelaterade ansvar. Men samtidigt, konstaterade han, var de inte ensamma om att skapa otydlighet och brister i systemet, på skamsidan placerade han även Riksantikvarieämbetet:

RAÄ:s uppfattning om sin egen roll när det gäller frågor om 2 kap. KML har under de senaste åren varit vacklande. En starkt bidragande orsak till detta är naturligtvis UV:s roll inom myndigheten, där lojaliteten mot UV skapat en för RAÄ i längden ohållbar situation vad gäller opartisk tillsyn över uppdragsarkeologin. UV:s koppling till RAÄ, kravet att vara ”förebildlig” inte minst, har gjort att UV lever i ett gränsland mellan att vara en aktör bland andra och att vara RAÄ:s förlängda myndighetsarm. Förutom att detta skapat interna problem på RAÄ vad gäller gränsdragningar mellan tillsyn/myndighetsutövning och uppdragsverksamhet har förhållandet möjligen också bidragit till att länsstyrelserna haft svårt att utveckla sin egen tillsynsroll eftersom UV, som en del av RAÄ, i många år och i stora delar av landet i praktiken skött uppdragsarkeologin. När UV nu skiljs från RAÄ är det angeläget dels att RAÄ utvecklar

sin egen myndighetsroll beträffande uppdragsarkeologin, dels att ingen enskild organisation får ansvar för att vara "förebildlig".²⁴³

Låt oss fortsätta vår resa genom uppdragsarkeologins senare historia genom att titta på 2010 års proposition, *Tid för kultur*. I den framfördes önskemål om att ytterligare driva på konkurrensen inom uppdragsarkeologin. Detta tog Kulturdepartementet till sig och presenterade 2011 en promemoria där kungstanken i likhet med tidigare förslag gick ut på att låta exploatören själv få utse undersökare.²⁴⁴ Målsättningen med departementspromemorian var att upphäva undantaget från upphandlingslagstiftningen, detta samtidigt som exploatören skulle få en "tydligare kontroll över och ansvar för processen".²⁴⁵ En sådan reform borde rimligen innebära att tid frigjordes åt länsstyrelserna att fatta adekvata ärendebeslut och likaledes skapa tid för dem att utveckla sin tillsynsverksamhet, resonerade man. Förslaget förmodades leda till bättre förutsättningar för konkurrens på lika villkor inom uppdragsarkeologin och att "roll- och ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen, företagaren och undersökaren tydliggörs".²⁴⁶ Som ett komplement till detta föreslogs även att det i *Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter* skulle införas att kommuner och landsting fick ingå avtal med företag för att utföra arkeologiska undersökningar. Därmed skulle man kunna säkerställa att lokala och regionala museer också framgent "kan åta sig nämnda uppdrag. Det föreslås också att det ska regleras att verksamheten ska bedrivas på affärsmässiga grunder och att verksamheten ska få bedrivas utan anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar".²⁴⁷

De flesta remissvar var av begripliga skäl mycket kritiska till förslaget. Från Riksantikvarieämbetets sida framhöll man att ett kostnadseffektivt anbudssystem redan existerade men också, som en konsekvens av förslaget, att länsstyrelsernas kontrollverksamhet och därmed arbetsbörda tvärt emot förslaget väsentligt skulle öka. Riskens var därför överhängande att de medel som skulle vigas åt vetenskap-

lig kunskapsproduktion istället tippade över till en tilltagande administration och tillsynsverksamhet.²⁴⁸

Frågan om UV:s hemvist skulle visa sig bli en långkörare som kom att stötas och blötas ytterligare några gånger²⁴⁹ innan regeringen 2012 fattade sitt beslut, inte utan motstånd, om att UV skulle skiljas från Riksantikvarieämbetet. Motiveringen löd som följer:

Utredningen bedömde att det förhållandet att Riksantikvarieämbetet utövar tillsyn över en verksamhet där myndigheten genom UV har egna affärsintressen inte är förenligt med en klar roll- och ansvarsfördelning. För att öka förtroendet för och stärka Riksantikvarieämbetet, men även länsstyrelserna i deras myndighetsutövning inom uppdragsarkeologin, är det, enligt utredningen, en nödvändighet att UV skiljs från Riksantikvarieämbetet. Härigenom blir den statliga undersökningsverksamheten mer likställd med övriga undersökande institutioner, vilket är i linje med de krav som bör gälla på ett område utsatt för konkurrens [...].²⁵⁰

Med hänvisning till en tidigare utredning, *Uppdragsarkeologi i tiden* från 2005, lyftes Statens historiska museer fram som den nya och mest lämpade hemvisten för UV. En tänkt effekt av denna bodelning var att Riksantikvarieämbetet nu fick tillfälle att renodla sin myndighetsroll och att utveckla sina förutsättningar att vägleda, följa upp och ge stöd åt andra berörda myndigheter. Reformen tänktes även stärka och utveckla uppdragsarkeologin och dess marknad.²⁵¹ Slutligen, efter många och långa turer, enades riksdagen så om att UV skulle knoppas av och uppgå i Statens historiska museer; ett stort steg inom uppdragsarkeologin som togs på dagen den 1 januari 2015.

Det regionala kulturmiljöarbetets fortsatta otydlighet

Samverkan, tvärs- och aspektpolitik, ekonomisering, tillväxt och avreglering, demokratisering, decentralisering, regionbildning, hållbarhet och en offentlig förvaltning som strävade efter en platt och delad ansvarsfördelning, mynnade helt naturligt ut i många diskussioner och förslag på rollfördelning av varierande karaktär. De otydligheter som utkristalliserats under 1990-talet visade sig hänga med in på 2000-talet, men fick även ny näring då kartan över kulturmiljövärden som ett politik- och förvaltningsområde delvis ritades om. Låt oss kronologiskt backa än en gång och här börja år 2002 då det i en omvärldsanalys kort och kärnfullt konstaterades att "[o]rganisationen och rollfördelningen mellan RAÄ, länsstyrelse, länsmuseum och kommuner är [...] otydlig för många människor idag. Svårskiljbara begrepp som läns- och lantsantikvarie gör förstås inte det hela lättare".²⁵² På liknande vis kunde man i en enkät ställd till lokala museer och läns museer tre år senare sluta sig till att det förelåg ett stort behov av "en tydlig rollfördelning mellan de olika kulturarvsorganen, vilket man ser som en förutsättning för att kunna bygga en bra samverkan med andra samhällssektorer".²⁵³

Uttalanden som dessa sporrade till engagemang för att, än en gång, söka råda bot på situationen. Alldeles i början av milleniet lyftes den generella frågan om ansvarsfördelning inom kulturmiljövärden i projektet *Agenda kulturarv*. Projektet pågick mellan åren 2000–2004 och initierades av Riksantikvarieämbetet, länsstyrelserna och Länsmuseernas samarbetsråd med målet att just klargöra bland annat kulturmiljöarbetets olika roller. I en omvärldsanalys genomförd i inledningen av projektet konstaterades, återigen, vad man egentligen redan visste, att roll- och ansvarsfördelningen många gånger var diffus. Det gällde inte minst relationen mellan vissa länsstyrel-

ser och läns museer vilket skapat regionala skillnader beträffande om, hur och i vilken grad samverkan blivit formaliserad.²⁵⁴ Detta riskerade att leda till problem, inte minst eftersom länsstyrelsen förvaltade anslag som museerna var beroende av för sina kulturmiljöåtaganden.²⁵⁵ För att söka styra upp situationen fodrades för att få delta i projektet att länsstyrelsen och läns museet i varje region gemensamt lämnade in en ansökan. Kravet gav effekten av att belysa olika situationer: Från några regioner framhölls att det redan existerade ett gott samarbete, i andra resulterade projektet i att samarbeten påbörjades eller i vart fall diskuterades. I ytterligare några regioner förelåg emellertid, med anledning av långvariga oklarheter i rollfördelningen, en redan etablerad konflikt, som var så pass infekterad att några parter helt enkelt avstod från att söka sig till projektet. En slutsats projektet kunde dra var att roll- och ansvarsfrågan trots allt bäst lät sig lösas regionalt, och för att på längre sikt kunna hantera uppkomna problem föreslogs istället en utveckling av regionala kulturarvsråd där fältets aktörer kunde ingå för att samråda.

Agendaprojektets fromma förhoppning om färre statliga utredningar fick inget genomslag. Trots ambitioner och insatser för att öka tydligheten förblev ansvarsfördelningen inom den regionala kulturmiljövården tämligen oklar. Och i samband med att regeringen beslutade om nya nationella mål för kulturmiljöarbetet, vilka trädde i kraft i januari 2014, beställde regeringen en utredning av Riksantikvarieämbetet med målet att klargöra hur det samlade kulturmiljöarbetet i landet de facto var organiserat och hur det kunde utvecklas med en visionär punkt fram till 2030. Motivet var som tidigare, att rådande ansvarsfördelning var för vag och att det fanns behov av att utveckla samspelet mellan kulturmiljövårdens nationella, regionala och kommunala nivåer:

Uppdragen i kulturmiljöarbetet är inte tydliga och i de kulturmiljöuppdrag som finns är roll- och ansvarsfördelningen otydlig. Den regionala nivån behöver utveckla

samverkan. En högre grad av samordning mellan länsstyrelser behövs för att öka möjligheterna att nå större effekt i kulturmiljöarbetet. Förutsättningarna för samverkan upplevs av aktörerna som otydliga. Dels finns oklara uppfattningar om vad samverkan är och kan syfta till, dels upplevs museernas uppdragsverksamhet och osäkra resurser upplevs som ett hinder.²⁵⁶

Man kunde vidare konstatera att läns museernas tidigare så självklara roll som kunskapsproducent och samarbetspart med länsstyrelsen hade ändrats vilket skapat olika förutsättningar i olika regioner. Som vi minns hade ju läns museerna inte längre någon formell skyldighet att engagera sig i yttre kulturmiljövärd. Vidare upplevde många museer att staten, det vill säga Riksantikvarieämbetet och Statens kulturråd, hade blivit osynlig, något som en förbättrad samverkan mellan länsstyrelser, läns museer och landsting/regioner skulle kunna råda bot på, löd utredningens lösningsförslag. Därtill behövde Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna ”fortsätta att kontinuerligt diskutera roller och ansvar inom ramen för sin samverkan. Lösningen är inte att Riksantikvarieämbetet agerar på den regionala nivån. Länsstyrelserna behöver däremot tydliggöra sin roll såsom ansvarig för det regionala kulturmiljöarbetet”.²⁵⁷

Att notera från dessa citat är att Riksantikvarieämbetets egen roll i den konstaterade otydliga ansvarsfördelningen inte framgår. Sannolikt för att myndighetens roll, som vi tidigare kunde se, ändrats från en tidigare styrande till en mer stödjande funktion för en allt mer autonom verksamhet på regional och lokal nivå. Dilemmat med denna kursändring var, som tidigare framgick, att den var vagt artikulerad och förankrad, vilket gav konsekvensen att inte minst museernas företrädare, schablonmässigt uttryckt, fortsatte att hålla kvar vid den gamla synen på ämbetet som en ledande instans, vilket i sin tur föranledde att många därför kände sig besvikna och förvånade när de upplevde en alltmer frånvarande centralorganisation.²⁵⁸ Detta ”sveket

från myndigheten” förstärktes i det att läns museernas oklara roller inom den regionala kulturmiljövården successivt faktiskt hade fördjupats ända sedan länsstyrelse reformen.

Men vari bestod då den otydliga rollfördelningen mellan länsstyrelser och läns museer och hur kom det sig att dilemmat flera decennier efter länsantikvariereformen ännu inte var löst? De oklarheter som konstaterades mellan parterna var som vi sett ett arv ända från 1970-talet, som tyvärr kom att förstärkas under 1990-talet. Till detta bidrog förordningen om statsbidrag till regional kulturverksamhet från 1996.²⁵⁹ Genom denna kom läns museerna alltså inte längre att ha något formellt statligt uppdrag att ägna sig åt kulturmiljövård. ”Läns museerna skulle inte längre ’biträda’ länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet utan tillskrevs en mer självständigt roll och ansvar för ’kulturmiljövårdens kunskapsuppbyggnad’”.²⁶⁰ Ändå förordade trosvisst förordningen från 1996 att avsikten med museernas statsbidrag ”var att de skulle kunna ta ansvar för det kulturmiljöarbete som vilar på dem”.²⁶¹ Problemet med denna förhoppning var, som påtalats, att sådant ansvar i praktiken kom att regleras av museernas egna styrelser och goda vilja.

Ovanstående rollbeskrivning ska förstås i ljuset av den ekonomisering och avreglering som vi tidigare presenterade och som ju bland annat innebar att kulturmiljövården i långa stycken hade utvecklats till en marknad dit olika offentliga och privata aktörer sökte sig för att konkurrera om inte minst arkeologiska uppdrag och om insatser rörande byggnadsvård. Läns museerna var ju sedan tidigare av hävd den givna producenten, förvaltaren och förmedlaren av kunskap som rörde det regionala kulturarvet och tillika auktoriteter i regionala kulturmiljöfrågor. När emellertid museernas företrädare genom anbuds förfarandet förvandlades till konsulter kom de att konkurrera med andra aktörer, detta samtidigt som inkomsterna från den uppdragsfinansierade verksamheten på många håll blev en viktig del av museernas ekonomi. Detta innebar i sin tur att museernas ledning fortsatt var beroende av att vidmakthålla adekvat kompetens

och tillika personal med kunskap i frågor som rörde kulturmiljöarbetet.²⁶² Incitamentet för detta stärktes även av faktumet att museernas offentliga anslag parallellt minskade.²⁶³ Denna museernas beroendeställning till den uppdragsfinansierade verksamheten kom därför av somliga museiföreträdare, i konsekvens, att upplevas som en potentiell hämsko då det riskerade att leda till att museernas övriga verksamheter marginaliserades liksom att det långsiktigt strategiska arbetet splittrades i den ständiga jakten efter kortsiktiga uppdrag.²⁶⁴ Man satt så att säga fast i en verksamhet som inte längre ålades museerna, men som huvudsakligen fortsatt ändå bedrevs med anledning av dels ekonomiska incitament, dels en historiskt upparbetad institutionskultur som kännetecknades av nyckelbegreppen folkbildning och kulturvård.

Till följd av kulturmiljövårdens ändrade förutsättningar upplevde därför flera läns museer att de förlorat sin tidigare självklara kunskapsuppbyggande roll i länsutvecklingen. De sökte därför delvis nya roller för kunskapsutveckling, där forskning och ett närmande till universitet och högskolor betonades som särskilt viktiga.²⁶⁵ Sammantaget ville museerna därmed stärka sin roll och kompetens i relation till forskningen, de ville även utveckla samverkan med kommunerna, utveckla sitt pedagogiska uppdrag och, i relation med andra aktörer, hitta nya kunskapsuppbyggande roller inom kulturmiljöområdet. Denna stegvisa förskjutning i synen på sitt uppdrag låter sig skönjas i en SOU-rapport från 2012. Läns museernas samarbetsråd kunde där dra den generella slutsatsen att läns museernas arbete med kulturmiljöfrågor framförallt bestod i ”att vara allmänhetens, civilsamhällets och kommunernas experter i kulturarvsfrågor. I hög grad hanteras ärenden enligt plan- och bygglagen i nära samarbete med kommunerna. Läns museerna bistår *i vissa fall* fortfarande länsstyrelserna vid beredningen av ärenden enligt kulturminneslagen”.²⁶⁶ Därmed inte sagt att man ville släppa sin roll och sitt ansvar. I en rapport genomförd på uppdrag av Riksställningar 2016 vidhöll de museichefer som intervjuades att läns museerna alltså hade en myck-

et viktig roll som kulturarvsexperter och kunskapsnoder i det regionala kulturmiljöarbetet.²⁶⁷ Ekonomiseringen och konkurrensen hade emellertid skapat ett dilemma som bestod i att ansvarsfrågan riskerade att falla mellan stolarna: ”Det finns en risk för att helhetssynen kring kulturmiljöfrågor går förlorad och att man får ett kompetenstapp, detta då konkurrensutsättningen medför att det inte i praktiken finns ett helhetsansvar i regionen och kring insamlandet och uppbyggnaden av kunskap”.²⁶⁸ Samtidigt flaggade flera av dem för att kontakten med den statliga sektorsmyndigheten hade blivit sämre och tillgången till kompetens som hade överblick på en nationell nivå kommit att försvagas.²⁶⁹

Riksutställningars rapport från 2016 kom några år efter den från 2011 implementerande kultursamverkansmodellen. Denna reform var på många plan nydanande för det regionala kulturarbetet i stort, men den bidrog inte till att lösa upp de nämnda vagheterna visavi museernas, länsstyrelsernas och kommunernas roller inom kulturmiljövärdan. Som vi minns ingick inte kulturmiljöarbete bland de verksamhetsområden som listades i modellen. Detta skapade omgående osäkerhet beträffande rollfördelningen inom samverkansmodellen. Det är uppenbart att statens företrädare hade önskat tydligare mandat. Rakt på sak konstaterade riksdagen i en utvärdering av modellen följande:

Uppföljningen visar att kulturmiljöarbetet har en oklar roll i kultursamverkansmodellen och att det finns en lång rad problem inom området. Gruppen noterar exempelvis att både länsstyrelsernas, läns museernas och RAÄ:s roller i modellen upplevs som otydliga. Samtidigt finns det indikationer på samarbetsproblem mellan länsstyrelser och läns museer. Gruppen anser att detta är allvarligt. Kulturmiljöarbete omnämns inte i den förordning som styr kultursamverkansmodellen. Det är enligt gruppen mycket viktigt att frågan om kulturmiljöarbetets ställning i mod-

ellen klagörs, liksom de olika aktörernas roller. Detta är viktigt både för att det ska bli tydligt för alla berörda parter och för att kulturmiljöarbetet ska kunna fortsätta att utvecklas positivt i Sveriges olika län.²⁷⁰

Att implementeringen av kultursamverkansmodellen hade lyckats med konststycket att ytterligare förstärka en redan befintlig ”oreda i fornvängen”, för att låna ett uttryck från Svante Beckman, var de flesta eniga om.²⁷¹ Rakt på sak förklarade Läns museernas samarbetsråd ”att kulturmiljöarbetets otydliga ställning är en svaghet i samverkansmodellen. För de regionala museerna, där detta är en grundbult i det regionala arbetet, är det otillfredsställande att samverkansmodellen lämnar utrymme för regionala tolkningar om huruvida kulturmiljöarbetet ingår i modellen eller inte”.²⁷² För att åtgärda detta krävdes ”en bättre statlig samordning för att möjliggöra en bättre samverkan mellan läns museerna, de regionala kulturförvaltningarna och länsstyrelserna. Kulturmiljöarbetets roll inom samverkansmodellen måste tydliggöras och samordningen mellan Kulturrådet och RAÄ fördjupas”. Liknande slutsatser kom Riksantikvarieämbetet fram till i flera separata utredningar.²⁷³ I en av dem slöt man sig, återigen, till att många ansåg att rollerna inom den regionala kulturmiljövården i allmänhet och läns museernas i synnerhet hade blivit otydliga av kulturmiljövårdens frånvaro i kultursamverkansmodellen. Visserligen hade samarbetet inom den regionala kulturmiljövården ökat, men inte i den grad man hade önskat. Riksantikvarieämbetets och länsstyrelsernas roller upplevdes även de fortfarande som diffusa sett i relation till de regionala institutionerna.²⁷⁴ Nya komplikationer hade uppstått på grund av det faktum att flera aktörer kommit att dela ansvaret och att gränsen mellan länsstyrelsernas och regionernas roller inte alltid var så tydlig. En orsak till detta var att kultursamverkansmodellen ganska omgående kortslöts i och med att begreppet ”museiverksamhet” inte definierades:

Vad som inbegrips i begreppet ”museiverksamhet” definieras inte närmare i förordning eller i de obligatoriska delarna. Utöver detta är det landstingen själva som formulerar kulturplanernas innehåll. På frågan till Statens kulturråd om hur de definierar ”museiverksamhet” inom ramarna för kultursamverkansmodellen är svaret att det inte görs några andra definitioner än de som finns i de olika styrdokument, alltså i förordningen och de obligatoriska delarna. Bedömningen, sker utifrån de nationella kulturpolitiska målen.

Länsmuseernas och motsvarande museers kulturmiljöuppdag utifrån den statliga styrningen i kultursamverkansmodellen är idag inte tydligt genom att kulturmiljöarbete inte är uttalat i förordningen.²⁷⁵

Myndigheterna kom således att hänvisa i en slags cirkelgång tillbaka till att museerna skulle ägna sig åt ”museiverksamhet”, enligt den förordning som gav dem rätten att åtnjuta statsbidrag. Möjligen var denna vaga hänvisning ett utslag av den traditionella armlängdsprincipen, som ju förutsatte att kulturinstanserna själva bäst formulerade sin verksamhet. Att merparten regionala museer ändå fortsatte att bedriva ett traditionellt arbete med kulturmiljövård (vilket som påtalats begreppsligt uppfattas på en mängd olika sätt) hade alltså att göra med tradition och självsyn, ekonomiska incitament, liksom tolkning av stiftelseförordning och regionsstyrelsens intention. På vissa håll i landet kom emellertid samverkan mellan regioner/landsting och museer att upphöra helt, på andra ställen fungerade det någorlunda, och för vissa regioner fungerade det bra:

Bilden av hur museerna värderar och upplever samverkan med region/landstingen är splittrad. 17 procent menar att samverkan fungerar dåligt medan 22 procent menar att det fungerar bra – däremellan finns flera varierande

uppfattningar. En förklaring är stora olikheter i regionala förutsättningar. Museerna lyfter också att genomslaget för kulturmiljöarbetet i kultursamverkan påverkas av dialogen mellan Riksantikvarieämbetet och Statens kulturråd – här uppfattar museerna staten som osynlig.²⁷⁶

Precis som i efterdyningarna av länsstyrelseren 1976, fanns det mitt i dessa skeden alltså de som tvärtom den allmänna kritiska bilden menade att modellen faktiskt hade *stärkt* museernas kulturmiljöarbete.²⁷⁷ Men, som framgår av citatet upplevde de flesta läns museer emellertid att ”staten”, med hänvisning till Riksantikvarieämbetet och Statens kulturråd, i sammanhanget hade blivit osynlig; men inte nog med det:

Inriktning, mål och uppdrag för museernas kulturmiljöarbete är sammantaget svårt att få ett enhetligt grepp om. Frågan om museet har ett utpekat uppdrag är inte samma sak som att de har ett (tilldelat) regionalt ansvar i kulturmiljöarbetet. Museerna har ibland svårt att svara på om de har ett utpekat ansvar i kulturmiljöarbetet eftersom den statliga bidragsgivningen inte omnämner ett sådant ansvar för museerna på kulturmiljöområdet. Nästan samtliga museer svarar dock att de har ett utpekat uppdrag och några hänvisar till den regionala kulturplanen. I övriga svar hänvisas till överenskommelser med stiftelsens finansörer, regionsstyrelsen [sic] och kulturförvaltningens reglemente. Några museer menar att de inte har ett utpekat uppdrag vad gäller kulturmiljöarbetet. I ett par fall anges orsaken vara att kulturmiljöarbetet är integrerat i den regionala museiverksamheten och inte skiljs ut från denna. Kulturmiljöarbetet betraktas som en del av en övergripande helhet och förses därmed inte med specifika mål.²⁷⁸

Det kom med andra ord att bedrivs ett omfattande kulturmiljöarbete runt landet, men på oklar basis rörande omfattning, samverkande organisation samt mål. Som nämndes tidigare hade länsstyrelserna fortsatt i uppdrag att samverka med museerna. Men i praktiken var detta samarbete på många håll även det oklart, ibland icke existerande. Länsstyrelsernas fortsatta samarbetskrav borde rimligen resulterat i att dessa tog initiativ för samverkan med museerna. Men av rapporten framgår det att sammanlagt 15 länsstyrelser uppgav allt från ingen samverkan alls till samverkan men med hinder, i relation till det egna länsmuseum. Endast sex länsstyrelser uppgav en ”väl fungerande samverkan”. Orsaken till denna skakiga relation mellan länsstyrelse-museum, sett till landet som helhet, angav en majoritet länsstyrelser var ”uppdragsverksamheten och att länsmuseum nu ska ses som en aktör bland andra”.²⁷⁹ I Riksantikvarieämbetets rapport kunde man därför krasst konstatera att: ”Statsanslaget som fördelas till länsmuseum och motsvarande museum inom ramarna för kultursamverkansmodellen är därmed inte längre ett styrmedel för kulturmiljöarbetet”.²⁸⁰

Med några års distans till samverkansmodellen förefaller det vara så att nyordningen skapades av utredare som hade en tämligen vag kunskap om museernas traditionella roller inom kulturmiljövården. Dessa tycks ha utgått från att kulturmiljövårdens rollfördelning och praktik var en okontroversiell fråga. Det är därför inte så konstigt att behovet av en översyn av kultursamverkansmodellen med tiden blev allt mer uppenbart. En uppföljning gjord av Riksdagens kulturutskott vittnade i likhet med andra utredningar om att kulturmiljöarbetet hade en oklar definition i kultursamverkansmodellen och att inte enbart länsmuseum utan även länsstyrelsernas och Riksantikvarieämbetets roll i sammanhanget blivit diffusa. Såväl kulturutskottet som Statens kulturråd såg det därför som viktigt att tydliggöra kulturmiljövårdens position i kultursamverkansmodellen.²⁸¹ I propositionen *Kulturarvsolitik* (Prop. 2016/17:116) betonade regeringen å sin sida att länsmuseumnas kulturmiljövårdsuppdrag ända

från början hade ingått i samverkansmodellen men att situationen nu krävde att detta förtydligades. Det hela mynnade 2017 ut i ett tillägg i förordningen: I punkt nummer 2, där det tidigare enbart och ospecificerat stod "museiverksamhet" lades nu till "och museernas kulturmiljöarbete", en till synes liten åtgärd men som skulle få stora konsekvenser för det regionala arbetet med kulturmiljövård.²⁸²

Till frågan om antikvarisk kompetens

Ekonomisering, uppdragsarkeologins avreglering och kultursamverkansmodellen bidrog alltså till att fördjupa en redan otydlig roll för läns museerna och deras kulturmiljöarbete. Även länsstyrelsernas ställning inom den regionala kulturmiljövården kom som vi sett delvis att fördunklas. En bidragande faktor var regionbildningsprocessen i relation till kultursamverkansmodellen. Vilka av länsstyrelsernas traditionella verksamhetsområden skulle gå över till de nybildade regionerna? Vem skulle ansvara för vad och vilken roll hade egentligen regionerna, som i och med kultursamverkansmodellen var den instans som avgjorde vilka av länens aktörer som skulle få ta del av de statliga bidragen?²⁸³ I vilken mån dessa otydligheter mynnade ut i oenigheter mellan de båda regionala aktörerna låter vi vara osagt. Klart är dock att det på sina håll uppkom vissa schismer som bottnade i att regionerna under 1990- och 2000-talet tog över länsstyrelsernas och därmed statens ansvar i regionala utvecklingsfrågor.²⁸⁴

Länsstyrelserna var alltså ålagda att samverka med museerna, men samtidigt kunde inte längre läns museernas kompetenser eller engagemang avseende kulturmiljövården tas för given. Parallellt med detta hade Riksantikvarieämbetets nya roll inneburit att antalet antikvariska experter inom den egna myndigheten minskat vilket ”lämnat ett vakuum efter sig när det gäller den dagliga tillgängligheten till specialistkompetenser, vilket i sig utgör ett viktigt incitament till bättre samordnade länsstyrelsestrategier”.²⁸⁵ Redan tio år tidigare hade det noterats att samväret mellan Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna kommit att begränsas till mer omfattande undersökningar och ärenden av större vikt.²⁸⁶ Därtill hade, kunde man se i backspeglarna, antalet länsstyrelsebeslut som Riksantikvarieämbetet överklagade minskat rejält sedan slutet av 1990-talet:

Våra kontakter med RAÄ och länsstyrelser visar att det tidigare var tämligen vanligt att länsstyrelserna kontaktade och samrådde med RAÄ i enskilda ärenden, men att detta numera inte förekommer i samma utsträckning. En del menar att detta är beklagligt medan andra anser att det har varit en riktig utveckling och att RAÄ bör verka genom föreskrifter m.m. men inte i enskilda ärenden. Ledningen för RAÄ anser att myndigheten sedan sjuttio år tillbaka arbetar efter den principen att det enbart är i ärenden av större vikt och när det gäller sådana ärenden där RAÄ kan bli ekonomiskt involverad som myndigheten skall agera samrådspart till länsstyrelserna.²⁸⁷

Vi kunde tidigare konstatera att samverkan på en sektors- och verksamhetsövergripande nivå krävde breda kunskaper och tätare samarbete utifrån gemensamma frågor såsom hälsa, miljö och regional utveckling. Detta gällde inte minst de kulturmiljöansvariga på respektive länsstyrelser. Men att vidga den reella kompetensen var både svårt, dyrt och tidskrävande för en redan arbetsbelastad stab där handläggningsärenden var den dominerande sysslan.²⁸⁸ En lösning på problemet hoppades man åstadkomma genom att öka den interna samverkan mellan landets länsstyrelser för att på så vis hitta gemensamma kompetensförsörjningsstrategier. ”Samverkan skulle kunna handla om såväl den vanliga kulturarvskompetensen som sektorsövergripande kompetens – till exempel miljö- och naturvård, energi, samhällsbyggnad, regional tillväxt, integration och mänskliga rättigheter”.²⁸⁹ På en generell nivå, hette det vidare, ”behöver länsstyrelserna utveckla gemensamma synsätt och samstämmighet i lagtillämpningen, vilka bör vara en övergripande utgångspunkt för diskussioner om gemensamma kompetensutvecklingsinsatser”.

Som en direkt följd av det tidigare presenterade Uppdrag 39 fick Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna av regeringen i uppdrag att se över och komma med förslag på hur man skulle kunna samord-

na kulturmiljöarbetet mellan olika myndigheter, en uppgift som kom att heta Uppdrag 70.²⁹⁰ I redovisningen som följde presenterades en modell som å ena sidan innebar ökat samarbete mellan landets länsstyrelser och å den andra mellan länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet. Målet blev att bredda kompetensen och att inom länsstyrelserna öka kunskapen om andra sektors roller och ansvar. Men här förelåg ett problem då mindre personaltäta länsstyrelser kunde få svårt att upprätthålla sin kompetens. Eftersom varje länsstyrelse omöjligt kunde hysa en egen spetskompetens inom alla specialområdena förslögs därför en samverkansmodell som innebar att man på länsgruppsnivå utvecklade ett gemensamt system med sakkunniga som handläggarna vid behov kunde vända sig till.²⁹¹

Personal- och kompetensbristen gav sig inte minst till känna inom den regionalt organiserade uppdragsarkeologin. Avregleringen hade på sikt inneburit att många och viktiga uppgifter hade hamnat på länsstyrelsens bord. Inte nog med att de ansvarade för tillståndsprövningen, de skulle även avgöra undersökningarnas ambitionsnivå, omfattning och inriktning, välja ut vem som skulle få uppdragen, utöva tillsyn över undersökningens kvalitativa och vetenskapliga genomförande liksom hur de redovisade och förmedlade sina resultat. I detta arbete med anbudsärenden blev deras viktigaste verktyg för att nå framgång, såväl ekonomiskt som kvalitetsmässigt, framtagna förfrågningsunderlag med anvisningar och krav som intresserade arkeologiska aktörer hade att förhålla sig till. En statlig utredning från tiden före samverkansmodellen, från 2005, visade emellertid på att det fanns en utmaning som bestod i att det på sina håll förelåg stora brister och därför regionala skillnader i hur länsstyrelserna uppfyllde detta uppdrag. På vissa håll gjordes inga kravspecifikationer alls, vilket granskarna ansåg alarmerande. Risken med sådana tillkortakommanden var att fältarkeologerna själva blev de som bestämde kriterierna för sin egen undersökning, vilket naturligtvis var juridiskt ohållbart. Utlösande för dessa situationer var länsstyrelsernas brister i ekonomi, sin egen kompetens samt inte

minst tillgänglig tid. Risken var därmed överhängande att detta skulle komma att urholka förtroendet för länsstyrelsen:

Vi har kunnat konstatera brister i länsstyrelsernas handläggning bl.a. vad gäller användandet av kravspecifikationer och urvalsförfarandet samt i de frågor om myndighetens tillsynsfunktion. Bland annat de påtalade bristerna har lett till att länsstyrelserna idag generellt sett inte är tillräckligt styrande eller har den starka roll inom den uppdragsarkeologiska verksamheten som regelverket förutsätter. På sikt kan detta undergräva förtroendet för det uppdragsarkeologiska systemet som sådant.²⁹²

Den uppkomna situationen var emellertid inte uteslutande orsakad av länsstyrelserna. Även Riksantikvarieämbetet fick sig en släng av slevan. Utredningen visade nämligen att myndigheten inte var konsekvent i sin information om vilken ansvars- och beslutsordning som egentligen gällde. Medan Riksantikvarieämbetet i sina föreskrifter fordrade att länsstyrelserna upprättade kravspecifikationer, så var budskapet i myndighetens allmänna råd och rekommendationer att det inte förelåg något sådant krav.²⁹³

Låt oss därifrån stanna kvar vid uppdragsarkeologin men hoppa fram i tid, till 2012, då Riksantikvarieämbetet i sitt regleringsbrev av regeringen fick i uppdrag att utvärdera utfallet av sina tidigare beslut (2007) om föreskrifter och allmänna råd avseende verkställigheten av 2 kap. 10-13 §§ lagen (1988:950) om kulturminnen m.m (KML). Ambitionen var att stärka och tydliggöra länsstyrelsens beställarroll av arkeologiska undersökningar och att likrikta deras praxis över landet. Man kunde då konstatera att även om flera av de mål som satts upp glädjande nog hade uppnåtts så kvarstod vissa problem och därmed behovet "att tydliggöra de olika parternas roller och länsstyrelsens ansvar för kvaliteten i de arkeologiska undersökningarna".²⁹⁴ Bara några år senare, 2015, genomförde myndigheten ånyo en enkätundersökning i syfte att utvärdera länsstyrelsernas kulturmiljöarbete.²⁹⁵ Att kravet på

länsexperter, och därmed chefer med kulturmiljövårdskompetens, blivit avskaffat hade, menade flera, mynnat ut i vissa problem. Bristen på sakkunskap hade bland annat påverkat kulturmiljövårdens representation i länsstyrelsernas ledningsgrupper vilket inneburit att frågor som tangerade kulturmiljöarbete därigenom blivit marginaliserade.

Överhuvudtaget var det många, visade utredningen på, som upplevde att kulturmiljöfrågor inte längre prioriterades inom länsstyrelserna och att de alltför ofta fått ge vika för andra samhällsintressen.²⁹⁶ Samtidigt upplevde flera att kulturmiljökompetensen ibland sonika glömdes bort eller att den kom in alltför sent i processerna.²⁹⁷ Vilket inflytande kulturmiljöfrågorna hade på länsstyrelsen var i mångt och mycket avhängig chefens kompetens och kunskap liksom dennes förmåga att driva dylika frågor på myndighetens olika nivåer.²⁹⁸ Resurstilldelningen var låg och i regel diskuterades överhuvudtaget inte strategiska frågor som rörde kulturmiljövården.²⁹⁹

Marginella resurser och en ökning av antalet ärenden innebar att tillsyn, utvecklingsarbete och kompetensutveckling sällan hanns med och att ärenden i många fall blev låg- och till och med bortprioriterade. En chef uttryckte det i utredningen på följande vis:

Ökad ärendemängd i kombination med ökade krav på vårt engagemang, deltagande och yttranden i olika frågor samt administrativa arbetsuppgifter och systemfrågor har skapat tidsbrist och stress hos medarbetare och organisationen. Det är svårt att driva större och strategiskt proaktiva arbeten under dessa förhållanden. Lite tillspetsat handlar det i vardagen för medarbetarna mer om att överleva.³⁰⁰

Ett område som blev lidande var hanteringen av byggnadsminnen. I en undersökning från början av 2000-talet utförd av Riksantikvarieämbetet slöt man sig till att antalet byggnadsmminnesförklaringar var iögonfallande få och att handläggningstiderna på länsstyrelserna var alltför långa. En omständighet som länsstyrelserna själva flag-

gade för var att dessa ärenden på grund av tids- och resursbrist inte sällan prioriterades ned. En annan och minst lika viktig orsak var att det helt enkelt brast i samordningen med och i ansvarsfördelningen mellan länsstyrelserna och den part som många utredningar frankt tenderar att glömma; kommunerna. Ett av problemen som utpekades i en SOU-utredning var den gällande plan- och bygglagen som lyckats skapa otydligheter i roll- och ansvarsfördelningen vilket kunde leda till att det fattades ”motstridiga beslut, där länsstyrelsen beslutar om byggnadsminne på fastighet som enligt plan är avsatt för ny-exploatering”.³⁰¹ Lösningen bestod i, återigen löd receptet, att tydliggöra samordning mellan länsstyrelser och kommuner.³⁰²

Utredningens skarpaste kritik riktades likafullt mot kommunerna som med tiden kommit att få ett allt större inflytande över samhällsplaneringen och därmed över kulturmiljövården. Problemet med det var att många kommuner saknade kunskaper och kompetens (flera saknade antingen kommunantikvarier och/eller stadsarkitekter) och, vad värre var, att flera visade föga eller inget engagemang alls i dessa frågor. En liknande slutsats drog Ylva Blank ungefär samtidigt vilket hon formulerade på följande vis:

Många saknar det kommunala engagemanget för kulturmiljöfrågor och kulturarv. Samtidigt har kommunerna genom plan- och bygglagen ett tydligt ansvar för kulturmiljöerna och genom samma lagstiftning ett ansvar för att samråda med bland andra allmänheten i planärenden. En viktig fråga är alltså hur kulturmiljövården ska agera för att få kommunerna att engagera sig mer i kulturmiljöfrågor, särskilt när det gäller samhällsplaneringen.³⁰³

I utredning efter utredning, flera med Riksantikvarieämbetet som avsändare, lyftes problemet med kommunernas bristande kunskap och engagemang och att dessa inte mantlade de ansvar och de roller som lagstiftning och organisationsmodeller förväntade av dem.³⁰⁴ Detta rörde även deras åtaganden i frågor som riksintressen och kul-

turreservat men även världsarv. Att det förelåg skillnader mellan olika kommuner berodde bland annat på deras storlek och vilka resurser den enskilda kommunen lade ned på planläggningsfrågor. Flera mindre kommuner var dessutom rädda för att alltför mycket inskränka den enskildes intressen, vilket i sin tur kunde leda till dennes anspråk på ersättning.³⁰⁵ Medan vissa kommuner som sagt hade anställda kommunantikvarier och plan- och bygglovshandläggare med särskild kompetens i antikvariska spörsmål, var det andra som helt eller delvis saknade personal med sådana färdigheter. Detta läges-tillstånd var alltså, som vi sett, ett utslag av att kommunerna hade lämnats fria att själva bestämma sin expertis beträffande kulturmiljö-vården. I praktiken innebar det att kulturvården inte alltid beaktades i den kommunala bygglovshanteringen och planverksamheten. Här föreligger med andra ord ett påtagligt glapp mellan styrdokument och regelverk kontra tillämpad praktisk kulturmiljövård. Vi kan konstatera att av de instanser som har florerat i denna rapport avseende kulturmiljövårdens praktiska tillämpning, är kommunerna påtagligt de som hamnat mest i skymundan. I ett uttalande från 2017 konstaterade regeringen i sin kulturarvsproposition:

[...] att det saknas tillräcklig kunskap om kulturmiljö i många planprocesser för att kulturvården ska tillvaratas. Därmed påverkas möjligheterna att uppnå de miljö-kvalitetsmål som omfattar kulturmiljövården negativt. Här kan särskilt nämnas miljö-kvalitetsmålet God bebyggd miljö, där kompetensen att tolka och hantera kulturmiljövården i kommunala planeringsprocesser behöver öka och komma in tidigare i processerna. Det finns behov av att lokalt skapa överblick över och fördjupad kunskap om den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen, samt att trygga kompetensförsörjningen genom att säkra tillgången på antikvarisk kompetens på lokal nivå. Det är också viktigt att kulturmiljöprogram

och motsvarande kunskapsunderlag kopplas till de kommunala översiktsplanerna och används i samband med detaljplanering och bygglovshantering.³⁰⁶

Samtidigt som kommunerna här således ålades ett bättre engagemang och en ökad kompetens i antikvariska spörsmål fanns en uppenbar otydlighet beträffande vem som i sin tur skulle säkerställa kommunernas kulturmiljöarbete, särskilt mot bakgrund av plan- och bygglagen. Formellt var det Boverket som hade ansvaret och som skulle vägleda kommunerna i deras kulturmiljöarbete. Men också här tycks det ha funnits vagheter då, som ett exempel, Riksantikvarieämbetet i ett uttalande från 2015 påpekade att Boverket alltför ofta tog för givet att Riksantikvarieämbetet hade ansvar för uppgifter som egentligen låg på Boverkets bord, såsom miljömålsarbete och att vägleda länsstyrelserna och kommunerna i kulturmiljöfrågor som låg i linje med plan- och bygglagen. Däremot såg Riksantikvarieämbetet inga hinder i att stödja Boverket i detta arbete, men man klargjorde samtidigt att när det gällde kommunerna så hade Riksantikvarieämbetet inget direkt ansvar, enbart ett indirekt sådant.³⁰⁷ För att tydliggöra vilka centrala myndigheter som ansvarade för kulturmiljövården och vilka roller de hade initierades det tidigare nämnda TVÄRS-programmet med Riksantikvarieämbetet vid rodret. Av rapporter att döma har man lyckats väl med detta uppdrag.

*

Sammanfattningsvis är det många komplexa och intrikata faktorer som kommit att påverka roll- och ansvarsfrågor inom kulturmiljövården under 2000-talet. Ändrade lagar och förordningar, inom- och tvärssektoriell samverkan, regionalisering liksom avreglering och ökad ekonomisering, är några av de faktorer som spelat betydande roller. Vi har sett hur bristande ekonomi, liksom bristande kompetens och stundtals engagemang, haft negativa konsekvenser för en implementering av ålagda roll- och ansvarområden. Att länsstyrelsernas

arbetsbörda stegvis har ökat, ofta utan personalrelaterad kompensation eller möjlighet till kompetensutveckling, har som vi sett lett till att vissa områden och ärenden har hamnat i skugga på bekostnad av andra – enligt uppgift lär länsstyrelsernas verksamhetsbudget ha minskat med 30 procent och på vissa håll med mer mellan åren 2009–2018.³⁰⁸ Viss otydlighet om länsstyrelsens roller uppstod även då de nybildade regionerna transformerades i och med kultursamverkansmodellen. Detta samtidigt som många kommuner utan formellt tvingande skäl kunde uppvisa måttligt eller inget engagemang alls i frågor som rörde kulturmiljö.

Att kultursamverkansmodellen explicit inte omnämnde kulturmiljövård som ansvarsområde förrän 2017 borgade för oklarheterna samt till att skilda tolkningar då fanns mellan regionerna om hur finansiering och ansvar skulle fördelas. I det drabbades främst läns museernas kulturmiljöarbeten, som hade blivit än mer ovissa i samband med avreglering och en tilltagande ekonomisering. Läns museerna hamnade därmed på en marknad med konkurrens om uppdrag som de tidigare tagit för givna. Situationen innebar att de inte längre var ålagda att samverka med länsstyrelserna, detta samtidigt som de senare dock formellt var ålagda att föra dialog med läns museerna. Tidigare samverkansformer som knutit regionala aktörer till varandra (länsstyrelser, läns museer och kommuner) kom därmed att luckras upp. Den regionala samverkansmodellen gavs dock ett tydligare mandat genom ett tillägg 2017 om läns museernas roller inom kulturmiljövården.

Även Riksantikvarieämbetets roll blev i omvärldens ögon allt mer diffus då den gick från att leda och instruera till att coacha och utvärdera. Att fler centrala myndigheter kom att åläggas en samverkan och bli mer delaktiga i kulturmiljöfrågor skapade å ena sidan förhoppningar om ett mer effektivt arbete, men å den andra otydlighet om vem som egentligen ansvarade för vad. Boverkets och Riksantikvarieämbetets respektive roller gentemot kommunerna är ett exempel. För att om möjligt klargöra relationerna på en övergripande nivå fick Riksantikvarieämbetet 2017 i uppgift att se över ansvarsfördelningen

i relation till hela tio andra centrala myndigheter. Många av dessa visade då en vilja till samordning, men några inskräpte även att de egentligen inte var formellt ålagda att agera inom kulturmiljösektorn. Osäkerheter som dessa har renderat många utredningar för att tydliggöra hur roller och ansvar ska fördelas, vilket vittnar om en medvetenhet men inte alltid om handlingskraft eller reella möjligheter att reda ut dem.

Sammanfattande slutsatser och kompletterande analys

I linje med den nya kulturpolitiken och ändrade förvaltningsideal genomfördes 1976 den så kallade länsantikvariereformen. Det var en viktig milstolpe i organiseringen av kulturmiljövården i allmänhet och för den regionala i synnerhet. Därmed ersattes den tidigare landsantikvarieorganisationen vars rötter går tillbaka till 1920–1930-talen och som sedan starten hade sin organisatoriska hemvist i landets regionala museer. Även om museernas kulturminnesuppdrag till stora delar kvarstod väckte reformen omgående starka reaktioner och delade tidens intressenter i två läger, de som var för och såg fördelar med att fördela myndighetsbaserat ansvar och de som var mot och beförde att läns museerna skulle förlora legitimitet och betydelse på de regionala och lokala planerna.

Men trots att det nu gått över fyrtio år och att reformen alltjämt är grundläggande för kulturmiljövården, är kunskapen om hur den genom åren kommit att utvecklas bristfällig. Följaktligen har många aktiva inom kulturarvssektorn varit förhållandevis ovetande om vilka utmaningar och svårigheter de olika aktörerna kommit att ställas inför och vilka de konkreta konsekvenserna blev för det fortsatta kulturmiljöarbetet. Den omständigheten var en central ingång för det projekt som ligger bakom föreliggande rapport. Vi önskade kort sagt kartlägga bärande utvecklingslinjer i sagda organisationsutveckling. Den grundläggande utgångspunkten har genomgående varit att söka förstå hur rollfördelningarna inom kulturmiljövården har förändrats över tid, samt vilka diskussionsteman som legat bakom återkommande utredningar, utvärderingar och reformer. I studien har vi visat på hur "kulturarv", i linje med aktörnätverksteorin, kan betraktas som ett *boundary object* som förenar olika aktörgrupper vars samhällsuppdrag och självbild formas utifrån ändrade

organisatoriska, (kultur)politiska och förvaltningsmässiga ideal. Vi har även visat hur nya styrningsteknologier och juridiska system format och omformat roll- och ansvarsfördelningen över tid och hur detta präglade den offentliga förvaltningen i Sverige. För att illustrera det sistnämnda har vi också visat på hur sagda förvaltning har varit verksam i Sverige under flera sekler på såväl lokal, regional som central nivå.

För att förstå länsantikvariereformens förhistoria och dess efterspel har vi valt en kronologisk redogörelse som tar sin inledning redan vid tidigt 1600-tal. Den främre gränsen för vår översikt har vi satt till 2017 då flera samverkande faktorer i grunden kom att påverka den regionala kulturmiljövärden. Till skillnad mot många andra länder etablerades i Sverige en central myndighet liksom juridiska verktyg för att värna om kulturarv under 1600-talet. I utövandet av den kontroll som de statligt dikterade uppdragen fordrade aktiverades befintliga institutioner inom både den kyrkliga och den världsliga maktsfären. Med varierande ambitioner och resurser kom dessa nätverk av organisationer och eldsjälar att forma en rudimentär fornminnesvård under ett par sekler. Men i takt med enorma samhällsförändringar mot sekelskiftet 1800, från medeltida skråsamhälle mot en gradvis övergång till medborgastyrda nationalstater, växte inte bara nya historiska och arkeologiska forskningsfält fram. Då förändrades även landets demografiska och territoriella gränser, vilket i sin tur blev en grogrund för nya tankar och behov kring lagstiftning och fornminnesvård. Under seklet bildades som konsekvens av detta ideella organisationer som kom att bistå och även ingå i den nya statliga förvaltning som då växte fram. Deras ansvar och insatser för den regionala och lokala minnesvården och dess praktik blev betydande.

Som ett led i industrisamhällets centralisering, professionalisering och expanderande statsförvaltning skapades gradvis en stabilare organisation för statlig kulturminnesvård som i början av 1900-talet fick det officiella namnet Riksantikvarieämbetet. Ju mer effektiv den centrala organisationen blev ju tydligare framstod bristerna i den regio-

nala förvaltningen. Detta medförde att, återigen, ideella samt lokalt professionella krafter engagerades för ett mer organiserat arbete, vilket konkret innebar att de regionala museerna (efterhand benämnda som "läns museer" och under senare tid som "regionala museer" igen), som runt sekelskiftet hade bildats av landets fornminnesföreningar, nu fick rollen att agera som centralmyndighetens förlängda arm. Ett första led i detta var att säkerställa att museicheferna (landsantikvarierna) gavs normalinstruktioner, lön och pension, samt löpande fortbildning. Denna *landsantikvarieorganisation* kom sedan att bestå fram till mitten av 1970-talet, då den nya kulturpolitikens mål blev att skapa en helstatlig förvaltning genom att engagera en redan befintlig offentlig institution, den ännu bestående *länsantikvarieorganisationen* vars rötter även den går tillbaka till 1600-talets stormaktstid.

Att följa dessa förändringar återspeglar i sig de över tid förändrade uppfattningarna och förutsättningarna bakom statlig styrning, myndighetsutövning och demokrati. Även om statens ställning alltjämt är stark har kraven på decentralisering, medborgarinflytande och mångfald under senare decennier inneburit en förstärkning av det regionala och lokala inflytandet över kulturmiljövärden. Denna process har avgjort kommit att påverkas av Sveriges medlemskap i EU, samt den tillhörande regionbildningen och kommunernas starkare självstyre. Samtidigt har en mer holistisk syn på miljö, kulturmiljö- och samhällsfrågor i stort format en mer sektorsövergripande offentlig förvaltning, där samverkan blivit viktiga incitament. Ansvarsfrågan har på så vis blivit mindre sektoriellt linjestyrd i en tid då statlig förvaltning i högre grad kommit att handla om att nätverka och fördela ansvar mellan allt fler myndigheter och inom allt fler politik- och förvaltningsområden. Till detta har ansvarsfrågan påverkats av avregleringar och en tilltagande ekonomisering som fått till följd att det nuvarande kulturmiljöområdet i flera avseenden blivit en marknad där privata och offentliga bolag konkurrerar om olika uppdrag.

Sammanfattningsvis har detta lett till att antalet parter som ska dela ansvaret successivt har ökat. Aldrig förr har så många enskilda

aktörer varit engagerade i frågor om kulturmiljövård, vilket ställer stora krav på transparens och en än tydligare roll- och ansvarsfördelning. Trenden idag ger vid handen att antalet privata och civila aktörer även fortsättningsvis kommer att öka – som bara ett exempel kan påminnas om den i denna studie utelämnade aspekten på turism, besöksnäring och platsmarknadsföring.³⁰⁹ Sannolikt har därför samverkansmodeller och det tvärssektoriella förvaltningsarbetet kommit för att stanna, i vart fall under överskådlig tid.

Sett från ett mer övergripande och aggregerat perspektiv har i denna vår samtid också tidigare självklara hållningar inom minnesvården om ett bevarande för en framtid kommit att utmanas i skuggan av verkningarna från det nya klimatrelaterade samhällstillstånd som numera benämns som antropocen (det vill säga den geologiskt och klimatrelaterat mänskliga tidsperioden).³¹⁰ I tider av alltmer braskande klimatrapporter om den globala uppvärmningen, kan kulturmiljösektorn inte ställa sig bredvid och låtsas som det minnesvårdande framtidsuppdraget vore oförändrat. Modernitetens extrema framgångar på det materiella och livsrumsliga planet, har visat sig föra med den draksådd som världens politiker och samhällen nu ställs inför. Bevarandeperspektiven ställs därför på ända inför en radikalt krympt framtidshorisont. Själva kulturmiljö- och museivärldens ontologi – som ju fotas i en uppfattning om människans primat över tillvaron och vår plikt att ordna och rationalisera den – är därför i gungning. Inom kulturmiljövården har det förändrade klimatet kommit att uppfattas som ett allt mer trängande hot och många museala specialutställningar på temat miljöhumaniora har i konsekvens redan utarbetats och visats, vilket museologisk forskning i sin tur har uppmärksammat och utvärderat.³¹¹ I ljuset av detta ställs nya frågor om betydelser och avsikter med att söka bevara lämningar från människans kulturella förflutna. Kan exempelvis detta förflutna betraktas (och uppvisas) som exklusivt avskilt från natur, klimat och övrig levande tillvaro? Insikten om att så knappast är fallet kommer att skapa nya behov av omtag och förhandlingar kring den breda kulturmiljövården.

Ändrade ideologiska förutsättningar och globala skeden kan följaktligen få oanade effekter för det regionala kulturmiljöarbetet, som ju i grunden är ett av flera politikområden. Också ändrade ekonomiska förutsättningar till följd av den i skrivande stund rådande pandemin innebär att många aktörer inom kulturmiljöfältet har ställts inför hotet att slås ut.³¹² Lägg därtill den stegrande kritiken mot praktiken bakom New Public Management och dess konsekvenser och att allt fler röster höjs för att implementera en mer tillitsbaserad, yrkesprofessionell, kvalitativ och långtidsorienterad offentlig förvaltning. Bredvid dessa makrofaktorer vill vi också påminna att även små förändringar, som nya direktiv och justeringar av befintlig organisationsstruktur, likt en dominoeffekt kan påverka hela kedjan av berörda myndigheter och institutioner. Kulturmiljövården är helt enkelt under 2000-talet satt inför en paradigmatiske transformation.

En generell slutsats vi tidigt kunde dra var att roll- och ansvarsfrågan inom kulturmiljöfältet i allmänhet och den inom den regionala i synnerhet har varit mycket debatterad och till synes svårlöst genom hela sin historia, och då inte minst sedan länsantikvariereformen 1976. Problemen har varit tydliga i samband med mer genomgripande reformer som inbegripit klargöranden om roller och ansvar. Kommentarer, utvärderingar och mer eller mindre välgrundad kritik har avlöst varandra. Analysen visar på en komplex process där många samverkande faktorer legat bakom de oklarheter som uttryckts. Bland dessa återfinns nya lagar, propositioner, instruktioner och uppdrag från regering och riksdag som direkt och indirekt har knutit an till kulturmiljöarbetets organisation och ansvarsfördelning. Till det har sektorn kontinuerligt påverkats av strukturförändringar inom den offentliga förvaltningen (som decentralisering, regionalisering och regionbildning, m.m.), organisatoriska och institutionella förändringar inom och mellan kulturmiljövårdens olika parter, liksom den ovan nämnda ekonomiseringen och avregleringen som fått djupgående betydelse för kulturmiljöarbetet. En stöttesten som i grunden präglade roll- och ansvarsfördelningen, och som tidvis legat till grund för osämja,

är på vilken nivå olika ansvarsfrågor egentligen ska ligga och vilka möjligheter medborgaren har att påverka – ska det reglerande ansvaret ytterst ligga på en lokal, regional eller en central nivå? Reaktiönerna under det sena 1800-talet från landets fornminnesföreningar och i samband med länsantikvariereformen dryga hundra år senare är belysande exempel på hur trepartsförhållandet inom offentlig förvaltning både kan ligga till grund för en demokratiskt formad kulturmiljövård, men också upplevas som hämmande när besluten och möjligheten att påverka hamnar för långt från medborgaren. Kultursamverkansmodellen från 2011 innebar ytterligare ett steg i att anpassa kulturmiljöarbetet efter regionala och lokala förhållanden.

Från myndighetshåll har man varit väl medvetna om dessa problem vilket mynnat ut i en rad utredningar och försök till förbättringar. Kritiken har både riktats mot att ansvar och roller varit otydliga och att olika parter inte har levt upp till uttolkningar av tilldelade ansvarsområden. Udden i denna kritik har ömsom varit vänd mot en eller flera av de medverkande organisationerna. Även staten har genom bland andra Riksrevisionsverket riktat skarp kritik mot samtliga parter. Oklarheter om rådande roll- och ansvarsfördelning har både uttryckts vertikalt och horisontellt, det vill säga å ena sidan mellan aktörer på central, regional och lokal nivå och å andra sidan inom respektive förvaltningsnivå. Exempel på det förra är otydlighet mellan länsstyrelsen, läns museer och regioner och på det senare mellan myndigheter på central nivå, som exempelvis mellan Riksantikvarieämbetet och Boverket. Däremot, kan vi konstatera, har kritik och rannsakan inom den egna organisationen generellt varit måttfull, ofta på gränsen till obefintlig. Stundtals har man då istället menat att otydligheterna medför flexibilitet och frihet att agera utifrån de specifika förutsättningarna.

Ser vi till orsakerna bakom de oklarheter och tillkortakommanden som har uttryckts genom åren finner vi en komplex väv av sammanhang som rör allt från otydliga uppdragsbeskrivningar, brister i kommunikation, ändrade styrningsideal och skilda organisatoriska

förutsättningar. Men till det ska också föras faktorer som olika förutsättningar att överhuvudtaget kunna genomföra ålagda uppdrag på grund av bristande personaltäthet, medel, kompetens och motivation. Detta kan sammanfattas på följande vis:

Uppdragsbeskrivningar och kommunikation

- att uppdragsbeskrivningar och rollfördelningar inte varit tillräckligt tydliga
- att gränser och kontaktytor mellan olika aktörer likaså varit otydliga
- att kommunikationen mellan parter brustit vilket förstärkt otydligheter och även skapat missuppfattningar om andras uppdrag och ansvarsområden
- att antalet aktörer (såväl offentliga, privata som civila) inom kulturmiljövärden blivit allt fler, vilket skapat oklarheter om vem som bär ansvar för vad

Nya styrningsideal och organisatoriska förutsättningar

- att omorganisationer av förvaltningen (som regionalisering, länsstyrelserreformen, regionbildningen och kommunaliseringen) och ändrade styrningsideal (som New Public Management och senare tids reaktioner på denna) i grunden ändrat spelreglerna för kulturmiljöarbetet och som i sin tur tar tid att implementera
- att de ekonomiska och personalrelaterade förutsättningarna att genomföra tilldelade uppdrag skilt sig åt mellan olika organisationer
- att regionalpolitiska skillnader påverkat möjligheten till konsistent genomförande
- att implementeringen av nya uppdrag skett långsamt eller inte alls
- att kulturmiljövärden befolkats av flera myndigheter och institutioner vars förutsättningar varierat och utvecklats olika fort och åt lite olika håll
- att det funnits skilda möjligheter att utvecklas med nya uppdrag

Medel, prioriteringar, konkurrens och kompetens

- att resurser varit bristande och att bidragsfördelning varit skev vilket hämmat ett effektivt kulturmiljöarbete
- att uppdragen har ökat utan tillskott av resurser
- att marknadsprinciper och ekonomiska incitament skapat nya förutsättningar och relationer inom kulturmiljöfältet
- att, som man internt sett det, andra parter prioriterat sin verksamhet fel
- att vissa parter prioriterat kulturmiljöfrågor lågt eller inte alls
- att det funnits konkurrens mellan olika aktörer om att få äga vissa frågor
- att vissa frågor hamnat mellan stolarna då ingen fullt ut befattat sig med dem
- att kompetensen gällande kulturmiljöuppdrag varit bristande
- att möjlighet till kompetensutveckling varit låg på grund av ekonomi och tidspress

I vår studie har det framstått som uppenbart att den formella eller ideala bilden av hur den regionala kulturmiljövärden ska organiseras inte alltid stämt överens med hur den genomförts i praktiken. En central fråga vi ställt oss är därför följande: *Hur kommer det sig att organisations-, roll-, mandats- och ansvarsfrågan åtminstone på en formell nivå förefaller ha fungerat väl men inte alltid har upplevts så i praktiken?* Några enkla eller entydiga svar har vi inte kommit fram till och vi tror heller inte att det finns patentsvar på detta. En delförklaring kan som tidigare nämnts vara att målen uppfattats vara orealistiska och att uppdragen därför av ekonomiska och tidsmässiga skäl blir mycket svåra att fullfölja. En annan delförklaring är att senmodern kulturmiljövärd involverar en mångfald myndigheter och organisationer som har olika förutsättningar som därtill ständigt förändras, men inte i samma takt och inte alltid åt samma håll. Till saken hör dessutom att organisationer till sin natur inte är särskilt förändringsbenägna. Inom nyinstitutionell organisationsteori betonas just det faktum

att organisationers institutionskulturer tar tid att ändra. Detta med anledning av historiskt upparbetade normer, självbilder, praktiker och prioriteringar som över tid har format synen på den egna verksamheten och hur den bäst ska skötas. Det finns med andra ord en inbyggd tröghet i alla organisationer, och då inte minst sådana som härleder sina anor bakåt flera sekler. Organisations- och verksamhetsförändring kan därför ta relativt lång tid vilket kan leda till att man trots nya formella styrsystem arbetar vidare utifrån andra, informella men normaliserade rutiner och praktiker.

Inom sagda nyinstitutionell teori skiljer man med anledning av detta mellan styrningsideal och styrningsformer, det vill säga den diskrepans som ofta föreligger mellan roll- och ansvarsutövningens ideala direktivsnivå kontra hur dessa instruktioner och ideal egentligen verkställs och efterlevs. Denna diskrepans kan leda till så kallad lös- eller särkoppling, att organisationer ofta medvetet eller omedvetet traderar och arbetar vidare utifrån äldre idéer och praktiker, samtidigt som man utåt implementerar nya modeller och rutiner inom en begränsad och officiell del av sin verksamhet. När en förändring på så vis väl är genomförd och en ny står för dörren följer så en ny process som även den kan ta tid och som heller inte alltid sker i samklang med andra berörda organisationer. Efterhand har åtskilliga lös- och särkopplingar i relation till nya styrdokument och ideal medfört att organisationen befinner sig i disharmoni mellan en officiell agenda och praktisk tjänstevardag. Dessa tröghetsmekanismer kan därför reproducera och i värsta fall förstärka en redan otydlig organisations- och ansvarsfördelning. Och tillståndet kan därtill verka förödande för de enskilda anställda inom tjänstestrukturen, som då upplever en ökad alienation till inarbetade uppdrag.

De många förändringarna inom kulturmiljövärden har inneburit att mycket energi lagts ned på att definiera och omdefiniera uppdrag samt att hitta nya roll- och ansvarsstrukturer efter hand som förutsättningarna ändrats. Att i ett förändringsarbete förhandla fram nya gränser för verksamhetens innehåll i relation till andra inblandade

parter benämns inom aktör-nätverksteori för gränsdragningsarbete, *boundary work*. Detta gränsdragningsarbete behöver inte innebära ett avståndstagande mellan parter utan kan tvärtom vara en förutsättning för ett någorlunda fungerande samarbete. Däremot kan ett tydliggörande av verksamhets- och ansvarsfördelning bli en större utmaning ju fler aktörer som är inblandade och ju mer mångfacetterad verksamhet är. Detta kan delvis förklara varför behovet av att tydliggöra dylika gränser tycks ha ökat under 1990- och framförallt 2000-talen. Att samverkan är nödvändigt kan ses som en logisk konsekvens av önskan att uppfylla de krav som ställs på en kulturmiljövård där allt fler aktörer tagit plats. Men denna samverkan kan även leda till osäkerhet om roll- och ansvarstilldelningen inte är tydlig och om den inte kontinuerligt klargörs. Här finns en påtaglig diskrepans mellan samtal, utvärdering och praktik. Studier visar nämligen på att en önskan om ett förbehållslöst intresseutbyte ofta tenderar att stanna vid planer och ord snarare än att övergå i handling:

Många forskare skönjer en diskrepans mellan retorik och praktik där samverkan återkommande signaleras som det enda rationella alternativet i en alltmer komplex och föränderlig värld, men där utgångspunkterna för praktiskt samverkansarbete är högst diffusa [...]. Utifrån detta har det förts fram att den huvudsakliga drivkraften bakom interorganisatorisk samverkan ligger i den symbolik som signaleras till det omgivande samhället (medborgare, klienter etc.) där den deltagande aktören, genom sitt engagemang över organisatoriska gränser ses som mer ansvarstagande och legitim i sin verksamhetsutövning [...].³¹³

I den citerade avhandlingen konstaterar forskaren i myndighets- och arbetsvetenskap Johan Hörnemalm vidare att det sällan klargörs vad samverkan mer i detalj egentligen ska bestå i, samt på vilken eller vilka nivåer den ska genomföras. Han slår också fast att man sällan

arbetar fram ett gemensamt synsätt som grund för framtagande av nya arbetsmetoder, organisatoriska kompetenser eller strategier för hur organisationer i samverkan ska ledas. Motivet till bred samverkan brukar som synes vara att om fler aktörer tar ansvar så blir organisationen per automatik mer effektiv i betydelsen att det skapar ett mer finmaskigt nät där viktiga frågor kan fångas upp. Även här pekar dock forskning på att en ökad grad av samverkan snarare kan leda till att viktiga frågor faller mellan stolar, därför att exekutiva ansvarsroller blivit mer diffusa. Rättssociologen Susanna Johansson reflekterar att:

Graden av integration mellan myndigheterna har således visat sig få betydelse för i vilken utsträckning samverkan resulterar i förskjutningar och övertaganden av logiker. Gränserna mellan organisationerna, och respektive samverkansaktörer, riskerar att utsuddas och bli diffusare om de är i hög grad integrerade, vilket försvårar förutsättningarna att fatta självständiga beslut utifrån respektive yrkesroller och regelverk. En hög grad av samverkan kan således leda till svårigheter i att upprätthålla gränser och till ”rollförvirring” samt ”roll-, makt- och ansvarsförskjutningar”.³¹⁴

Med detta sagt syftar vi nu inte på att samverkan bör fasas ut som ett centralt verktyg i arbetet med regional kulturmiljövärd, däremot ställer ett ökande antal parter stegrade krav på transparens, löpande utvärdering av ändrade förutsättningar inom och mellan dessa, om man vill nå långsiktighet och uthållighet. För att uppnå stabilitet i det arbetet fordras att var och en part klargör sina befogenheter och gränser, vilket fordrar beslutsamt mod att inta tydliggjorda positioneringar. Att det finns utrymme för sådana positioneringar visar vår studie, där som ett exempel Riksantikvarieämbetet till synes självmant (men i linje med tidens förvaltningsideal och möjligen även utifrån regeringens och kulturdepartementets önskemål) vid och efter

millennieskiftet intog en självsyn om en platt, samordnande och coachande myndighetsordning.

Trots alla utredningar som gjorts beträffande den regionala kulturmiljövården förefaller roll- och ansvarsfrågan vara svårlöst vilket måhända inte är så konstigt mot bakgrund av alla komplexa och interagerande faktorer som denna studie visat på. Ett tydligt uttryck för denna komplexitet är Riksantikvarieämbetets FoU-program för 2017–2020 i vilket man efterlyste ny forskning för att om möjligt bringa reda i fornsvängen:

Under de senaste decennierna har roller, ansvar och finansiering förändrats avsevärt i kulturarvsarbetet. Det finns behov av analyser som granskar effekterna av decentraliseringen av uppgifter och ansvar från den statliga nivån till den regionala nivån. Uppgifter som tidigare utfördes av offentligt finansierade kulturarvsinstitutioner, utförs idag av aktörer som finansierar sin verksamhet genom att sälja tjänster. Konsekvenserna av förändringarna behöver belysas.³¹⁵

Ett annat exempel på kvarstående problem är Statskontorets analys av Riksantikvarieämbetets arbete från 2020. Däri fick myndigheten ett gott betyg för sitt arbete med samverkan med andra myndigheter och i sitt museiuppdrag. Däremot påtalades otydligheter i roller och ansvar inom myndigheten samt att externa aktörer inte bara efterfrågade utan även förväntade sig att myndigheten alltjämt skulle axla rollen som pådrivande och stödjande inom sektorn. Kritiken gällde även att myndigheten alltför ofta överlät uppgifter som de själva förväntades utföra åt andra aktörer. Svaret från Riksantikvarieämbetets sida var att frustrationen från andra intressenter helt enkelt berodde på att dessa hade missförstått vilka roller och ansvar myndigheten egentligen var ålagd.³¹⁶ Slutsatsen som statskontoret därför drog var ”att det råder delade meningar mellan myndigheten och andra om vilka roller och ansvar olika aktörer inom kulturarvsområdet ska och

bör ha. Vi bedömer att det är en fråga om olika tolkningar av uppdraget att vara pådrivande och stödjande inom sitt verksamhetsområde”.³¹⁷ I en FoU-rapport från samma år framgår att vissa otydligheter beträffande roller och ansvar alltså finns kvar, både i generella termer och särskilt i relation till läns museerna.³¹⁸

Följaktligen upprepas alltså konsekvent, som en litanja, frågorna om vem som ansvarar för vad, vilket till dels beror på olika tolkningar om roller och ansvar samt att gamla förväntningar lever kvar. Dessa tillkortakommanden till trots så läggs det som vi sett mycket välvillig och seriös energi ned på att klargöra sakförhållandena. Vi kan också konstatera att svensk kulturmiljövård trots alla här redovisade oklarheter och en tilltagande komplexitet i det stora hela fungerar mycket bra. Sektorn är befolkad av engagerade och kompetenta individer som trots ändrade förutsättningar och adderade uppgifter lyckas (förvånande) bra med att förvalta något som betraktas som allas tillgång. Sannolikt har en del av de upplevda svårigheterna hos inte minst museer och länsstyrelser därför också att göra med en lång tradition av emotionellt laddat engagemang för och värnande om kulturarv. I takt med förändrad kulturpolitik och synsätt på kulturarv (som bland annat en identitetsfaktor, en resurs och en platsmarkör) har etablerats, är det ganska naturligt att också uppdrag och praktik i fältet emellanåt upplevs ligga i otakt med tidsanda och visioner.

Inte desto mindre kan det vara på sin plats att avslutningsvis och mot bakgrund av vad som framkommit i denna studie ge förslag på åtgärder som åtminstone till del skulle kunna överbrygga några av hindren:

- att för alla parter än mer tydliggöra vad nya uppdrag och roller innebär på kort och lång sikt
- att initialt vid organisationsförändringar och tilldelning av nya uppdrag utvärdera aktörernas olika förutsättningar (organisatoriska, kompetensrelaterade, ekonomiska, m.m.) och vilka effekterna av detta blir på både kort och lång sikt

- att hitta former för en kontinuerlig, transparent och tydlig dialog kring roller och ansvar med alla inblandade parter och att tydliggöra kontaktytorna dem mellan, samt
- att regelbundet utföra uppföljningar av organisationsförändringars effekter och hur de påverkar och påverkas av nya eller omformuleringar av gamla uppdrag.

Inga av nyss sagda punkter är i sig helt igenom nya eller oprövade. Tvärtom skulle sannolikt flertalet tjänstemän inom organisationerna mena att man ju redan arbetar utifrån sådana premisser och att vi därtill har kommit ganska långt. På det kan vi bara instämma, men det finns trots det en anledning till att punkterna ändå har spaltats upp. En förutsättning för en lyckad implementering av en ny organisationsstruktur och nya uppdrag är att i så hög grad som möjligt *tydliggöra och konkretisera* dess målsättningar och syften. Samt då även klargöra vilka former av ansvar som var och ens målsättning för med sig. Men detta räcker inte. Det fordras därtill att den berörda organisationens möjlighet att överhuvudtaget kunna leva upp till målsättningarna genomlyses med stöd av realistiska konsekvensanalyser. En sådan analys måste även ta i beaktande hur de nya direktiven påverkar andra aktörer som på olika sätt är involverade i kulturmiljöarbetet. Om det då visar sig att förutsättningar, som tilldelade resurser och personal, inte möjliggör att organisationen *kan* utföra de ålagda direktiven, måste nästa steg bli att ansvariga lyfter sakförhållandena till högre instans. Därifrån bör fortsättningen vara en omförhandling av visioner och uppdrag, eller ett tillskjutande av mer resurser. Dessa processer bör även tillåtas ta viss rimlig tid. Och den processen förutsätter en intern självförståelse med också historiskt djup – för att bidra till den förståelsen har denna studie utarbetats. Som det heter: den som inte lär av historien, är dömd att upprepa den.

En lärdom vi har kunnat dra från vår studie är att nya uppdrag ofta inkorporeras i initialt olämpliga eller oanpassade organisations-

strukturer, men att dessa med adekvata stödåtgärder och tillgänglig tid mycket väl kan transformeras mot en ny och bättre anpassad riktning. Anställda inom minnesvärden brinner ofta för sina uppdrag och identifierar sig inte sällan med dem till sådan grad att arbetet kan betraktas som en livsstil. Därför skapar man ofta utrymmen och "trollar med knäna" utifrån alltför bristfälliga resurser för att uppnå de resultat direktiven ålagts dem. En möjlig slutsats att dra av det kan därför vara att roll- och ansvarsordningen (inom rimliga gränser) *måste* vara öppen och dynamisk i relation till varje enskilt åtagande. Några patentlösningar som i ett slag skulle lösa de historiska organisationsproblemen, tror vi som sagt inte på. Men målsättningen att skapa en transparent och väl fungerande kulturmiljövård bör rimligen ligga i allas intresse. I relation till den nuvarande synen på samhälleligt och sociokulturellt "kulturarvande" skulle vi därför vilja tala om kulturarvssektorns behov av "organisationsharvande", som en process som aldrig bör avstanna utan tvärtom kontinuerligt sträva efter förnyad tydlighet och uthållighet!

Källor och litteratur

PUBLICERADE

- Alzén, Annika. 1996. *Fabriken som kulturarv: Frågan om industrilandskapets bevarande i Norrköping 1950-1985*. Diss, Linköping. Linköping studies in arts and science, 138. Stockholm, Linköpings universitet.
- Amnéus Mattisson, Eva & Thomasson, Tove. 2014. *Förstudie: Artskydd i skogen. Slutrapport*, 7. Jönköping, Skogsstyrelsen.
- Andersson, Carolina, Lagerlöf, Agneta & Skyllberg, Eva. 2010. "Assessing and measuring: On quality in development-led archaeology". *Current Swedish Archaeology*, (18):11-28.
- Antiquarisk tidskrift för Sverige*. 1864. Utgifven af Kongl. Vitterhets Historie och Antiquitets Akademien. Stockholm.
- Arvastson, Karin. 2012. "Decentralisering och delaktighet i kulturmiljöarbetet." I: Christina Fredengren, Ola Wolfhechel Jensen & Åsa Wall (red.). *I valet och kvalet: Grundläggande frågor kring värdering och urval av kulturarv*, s. 167-188. Stockholm, Riksantikvarieämbetet.
- Beckman, Svante. 1993. "Oreda i fornsvängen". I: Jonas Anshelm (red.). *Modernisering och kulturarv: Essäer och uppsatser*, s. 25-40. Stockholm, Stehag, B. Östlings bokförl.
- Berthelson, Bertil. 1946. "Kulturminnesvärden, provinsmuseerna och landsantikvarierna". I: Adolf Schück & Bengt Thordeman (red.), med biträde av Dagmar Selling. *Ad patriam illustrandam: Hyllningsskrift till Sigurd Curman 30 april 1946*, s. 393-442. Uppsala, Almqvist & Wiksell.
- Biörnstad, Margareta. 1980. "Industriminnesvärd – en viktig del av kulturminnesvärden och kulturpolitiken". *Dædalus: Tekniska museets årsbok*, (49):17-30. Stockholm, Tekniska museet.
- Biörnstad, Margareta. 1994. "40 år med kulturminnesvärd – tankar kring några utvecklingslinjer". Årsbok 1992-93: s. 7-19. Stockholm, Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museer.
- Biörnstad, Margareta. 2015. *Kulturminnesvärd i efterkrigstid: Med Riksantikvarieämbetet i centrum*. KVHAA. Antikvariska serien 51. Stockholm, Kungl. Vitterhets Historie och Antikvitets Akademien.
- Blank, Ylva. 2003a. *Delaktighetsmålet i länsstyrelsepraktiken*. Rapportnummer 2003:3. Göteborg: Länsstyrelsen Västra Götaland, Kulturmiljöenheten.
- Blank, Ylva. 2003b. "Delaktighet i praktiken. Om länsstyrelsens tillämpning av ett politiskt mål." I: *Agenda kulturarv. Inspiration och diskussion*, 1-3, s. 108-115. Stockholm, Riksantikvarieämbetet.
- Bohman, Stefan. 1998. "Museisverige i stöpsleven", I: Hans Medelius, Bengt Nyström & Elisabet Stavenow-Hide-mark (red.). *Nordiska museet under 125 år*, s. 401-409. Stockholm, Nordiska museet.
- Bornemark, Jonna. 2018. *Det omätbara renässans: En uppgörelse med pedanternas herravälde*. Stockholm, Volante.
- Broms, Helene & Göransson, Anders. 2012. *Kultur i rörelse: En historia och Riksställningar och kulturpolitiken*. Stockholm, Atlas.

- Bureus, Johannes. 1886. *Sumlen*. Efter författarens handskrift i urval af G.E. Klemming. Nyare bidrag till kännedom om de svenska landsmälen och svenskt folkklif band II, 1, 2:161–243. P.A. Nordstedt.
- Burr, Vivien. 2015. *Social Constructionism*. London, Routledge.
- Dahlstedt, Magnus 2000. "Demokrati genom civilt samhälle? Reflektioner kring Demokratiutredningens sanningspolitik." *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 103(4):289–310.
- Dederling, Coco & Sjöo, Kristofer. 2017. *Välj och vraka: Vägledning och goda exempel på åtgärdsarbetet kulturmiljö/miljömål*. RUS – Länsstyrelserna i samverkan.
- Edman, Viktor. 1999. *En svensk restaureringstradition: Tre arkitekter gestaltar 1900-talets historiesyn*. Diss. Stockholm, Tekniska högskolan.
- Ekström, Sören. 2004. *Svenska kyrkan: Historia, identitet, verksamhet och organisation*. Stockholm, Verbum.
- Eng, Staffan. 2020. "Härdsmalta i kulturmiljövården". *Populär arkeologi*, (3):32–34.
- Ericsson, Peter (red.). 2017. *Gud, konung och undersåtar: Politisk predikan i Sverige under tidigmodern tid*. Opuscula Historica Upsaliensia 35, Historiska institutionen, Uppsala universitet.
- Foucault, Michel. 1993. *Diskursens ordning: Installationsföreläsning vid Collège de France den 2 december 1970*. Översättning av Mats Rosengren. Stockholm, Stehag.
- Frängsmyr, Tore. 2017. *Svensk idéhistoria 1. Bildning och vetenskap under 1000 år. Del 1 1000–1809*. Stockholm, Natur och Kultur.
- Gren, Leif (red.). 2010. *Sambällsförändringar och värden av natur och kultur: En debattskrift om natur- och kulturmiljövårdens utveckling under 100 år*. Rapport från Riksantikvarieämbetet. Stockholm, Riksantikvarieämbetet. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-3454>.
- Grundberg, Jonas. 2000. *Kulturarvsförvaltningens sambällsuppdrag: En introduktion till kulturarvsförvaltningens teori och praktik*. GOTARC Serie C. Arkeologiska Skrifter, 33. Göteborg, Göteborgs universitet.
- Grundel, Ida. 2014. *Jakten på den attraktiva regionen: En studie om samtida regionaliseringsprocesser*. Karlstad University Studies, 58. Karlstad, Karlstad universitet.
- Gustafsson, Gunell. 2005. "Den mångstämmiga demokratins förutsättningar och drivkrafter: Exemplet regional utvecklingspolitik". I: Pontus Tallberg (red). *Självstyrelse på lokal och regional nivå*, s. 25–37. Kristianstad, Region Skåne.
- Gustafsson, Harald. 2010. *Makt och människor: Europeisk statsbildning från medeltiden till franska revolutionen*. Göteborg, Makadam.
- Hall, Patrik. 2000. *Den svenskaste historien: Nationalism i Sverige under sex sekler*. Carlssons förlag.
- Hall, Patrik. 2012. *Managementbyråkrati: Organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö, Liber.
- Hallström, Margareta. 1997. *Symmetri och reflexivitet: Sociala studier av humanvetenskapens villkor*. Göteborg, Göteborgs universitet.
- Hannertz, Ulf, Liljeström, Rita & Löfgren, Orvar. 1982. *Kultur och*

- medvetande: En tvärvetenskaplig analys*. Stockholm, Akademilitteratur.
- Hedenborg, Susanna & Kvarnström, Lars. 2007. *Det svenska samhället 1720–2000: Böndernas och arbetarnas tid*. Lund, Studentlitteratur.
- Hedlund, Gun & Montin, Stig. 2009. "Governance som interaktiv samhällsstyrning – gammalt eller nytt i forskning och politik?". I: Gun Hedlund & Stig Montin (red.). *Governance på svenska*, s. 7–36. Stockholm, Santérus Academic Press.
- Hermerén, Karin, 2009. *Kunskapsuppbyggnad kring kyrkomiljöerna som kulturarv efter relationsförändringen kyrka/stat år 2000*. FoU-rapport. Stockholm, Riksantikvarieämbetet.
- Hildebrand, Bengt. 1937–1938. *C. J. Thom- sen och hans lärda förbindelser i Sverige 1816–1837: Bidrag till den nordiska forn- och hävdaforskningens historia*. KVHAA. Handlingar 44:1–2. Stockholm, Kungl. Vitterhets Historie och Antikvitets Akademien.
- Hofrén, Erik, Hvarfner, Harald, Rentz- hog, Sten & Zachrisson, Sune. 1970. *70-talets museum: Samspel, kontakt, kommunikation*. Tema. Stockholm, LT.
- Holm, Lennart. 1986. "Distributionsstrategi för kulturkonsumenter". I: *Musei- perspektiv: 25 artiklar om museerna och samhälle*. Rapport från statens kultur- råd 1986:2. Stockholm, Liber.
- Hörnemalm, Johan. 2008. *Samverkan är ett magiskt ord: Motstridiga ambitioner och ideal i nätverksorganisering*. Diss, In- stitutionen för arbetsvetenskap, 2008:10. Luleå, Luleå tekniska universitet.
- Isacson, Maths. 1997. "Ett nytt forsk- ningsområde". *Nordisk Museologi*, (1):97–106. Umeå, Umeå universitet.
- Isager, Lotte, Vestergaard Knudsen, Line & Theilade, Ida. 2021. "A New Keyword in the Museum: Exhibiting the Anthro- pocene". *Museum & Society*, 19(1):88–107. <https://journals.le.ac.uk/ojs1/index.php/mas/article/view/3585/3302>
- Jacobsson, Bengt. 2014. "Sagolika orga- nisationer – några tankar om fiktion, framsteg och forskning". I: Bengt Jacobsson & Göran Sundström (red.). *Demokrati och förvaltning: En festskrift till Rune Premfors*, s. 9–19. Stockholm, Stockholm School of Economics Institute for Research.
- Jansson, Sverker. 1974a. "Kulturvård och miljövärd". I: Per Brinck (red.). *Ekologi och landskap*, s. 191–197. Stockholm, Natur och Kultur.
- Jansson, Sverker 1974b. *Kulturvård och samhällsbildning*. Nordiska museets handlingar 83. Stockholm, Nordiska museet.
- Jensen, Ola Wolfhechel. 2009. "'Forn- forskning är att vilja uplyfta national- espriten': Om forntidsuppfattning och minnesvärd i 1800-talets nationalise- ring av Sverige". I: Samuel Edquist, Lars Hermanson & Stefan Johansson (red.). *Tankar om ursprung: forntiden och medeltiden i nordisk historieanvänd- ning*, s. 159–178. Stockholm, Statens historiska museum.
- Jensen, Ola Wolfhechel. 2011. "Mel- lan dilettantism och professiona- lism: Om konstruktionen av veten- skapliga självbilder inom 1800-talets svenska minnesvärd och arkeologi". I: Marie-Theres Federhofer & Hanna Hodacs (red.). *Mellom passion og profesjo- nalisme: Dilettantkulturer i skandinavisk kunst og vitenskap*, s. 255–286. Trond- heim: Tapir akademisk forlag.

- Jensen, Ola Wolfhechel. 2012a. "Makten över forntiden: Exempel från den svensk-finska arkeologin och minnesvärden". I: Pável Nicklasson & Bodil Petersson (red.). *Att återupptäcka det glömda: Aktuell forskning om forntidens förflutna i Norden*, s. 51–70. Acta archaeologica Lundensia, Series in 40. Lund, Lunds universitet.
- Jensen, Ola Wolfhechel. 2012b. "Kultur arv och värden – expertis och demokrati". I: Christina Fredengren, Ola Wolfhechel Jensen & Åsa Wall (red.). *I valet och kvalet: Grundläggande frågor kring värdering och urval av kulturarv*, s. 119–150. Stockholm, Riksantikvarieämbetet.
- Jensen, Ola Wolfhechel. 2018. *På spaning efter det förflutna: En historia om arkeologiskt fältarbete i Sverige 1600–1900*. Stockholm, Kungl. Vitterhets Historie och Antikvitets Akademien.
- Jensen, Ola Wolfhechel. 2019. *Kompetenser med konsekvenser för kulturmiljö- och museisektorn: En förstudie*. Stockholm, Riksantikvarieämbetet.
- Johannisson, Jenny. 2006. *Det lokala möter världen: Kulturpolitiskt förändringsarbete i 1900-talets Göteborg*. Diss, biblioteks- och informationsvetenskap. Borås, Bibliotekshögskolan i Borås.
- Johansson, Bengt O.H. 2003. "Några erfarenheter från en f.d. länsantikvarie". I: Kjell-Håkan Arnell & Erik Nordin (red.). *Vadstena möte: Ett kvartssekel med länsantikvarierna*, s. 49–54. Fören. Sveriges länsantikvarier.
- Johansson, Susanna. 2011. *Rätt, makt och institutionell förändring: En kritisk analys av myndigheters samverkan i barnahus*. Diss, Samhällsvetenskapliga fakulteten. Lund, Lunds universitet.
- Kilander, Svenbjörn. 1991. *Den nya staten och den gamla: En studie i ideologisk förändring*. Studia historica Upsaliensia, 164. Uppsala, Uppsala universitet.
- Kuzmina, Anna, Rånlund, Anders & Strandell, Ida. 2017. *Fornminnen åt skogen? Utvärdering av ett kvalitets-säkringsprojekt*. Stockholm, Governo.
- Landström, Catharina. 2006. "Kulturstudier av vetenskap". *Utbildning och demokrati*, 15(2):25–40.
- Law, John & Hassard, John (eds.). 1999. *Actor Network Theory and After*. Oxford, Blackwell publishing.
- Lidskog, Rolf, Sundqvist, Göran & Uggla, Ylva. 2005. *Risk, expertis och demokrati: Allmänhetens inflytande i samhällets riskhantering*. STS Research Reports, 10. Göteborg, Göteborgs universitet.
- Lind, Ingela. 1986. "Väck Museimännen!". *Museiperspektiv: 25 artiklar om museerna och samhället*. Rapport från Statens kulturråd 1986:2. Stockholm, Liber.
- Lind, Rolf. 2014. "Förändringsprocesser på förvaltningsarenan". I: Bengt Jacobsson & Göran Sundström (red.). *Demokrati och förvaltning: En festskrift till Rune Premfors*, s. 155–182. Stockholm, Stockholm School of Economics Institute for Research.
- Lindqvist, Gunnar. 2003. "Återblick på en reformstrid". I: Kjell-Håkan Arnell & Erik Nordin (red.). *Vadstena möte: Ett kvartssekel med länsantikvarierna*. Göteborg, Föreningen Sveriges Länsantikvarier.
- Lindqvist, Sven. 1978. *Gräv där du står: Hur man utforskar ett jobb*. Stockholm, Bonnier.
- Lundquist, Lennart. 1997. *I demokratins tjänst: Statstjänstemannens roll och vårt*

- offentliga etos*. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen. Stockholm, Fritze.
- Lundquist, Lennart. 1998. *Demokratins väktare: Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund, Studentlitteratur.
- Länsstyrelsen i Södermanlands län. 2009. *Samverkan ger styrka*, Rapport 2009:9.
- Mellander, Cathrine. 2008. *Arkitektoniska visioner under statligt förmyndarskap: En studie av Överintendentensämbetets verksamhet och organisation 1818–1917*. Diss, Konstvetenskapliga institutionen Stockholms universitet. Stockholm, Nordiska museets förlag.
- Molin, Torkel. 2003. *Den rätta tidens mått: Göthiska förbundet, fornforskningen och det antikvariska landskapet*. Diss, Institutionen för historiska studier. Skrifter från forskningsprogrammet Landskapet som arena, 6. Umeå, Umeå universitet.
- Myndigheten för kulturanalys. 2012. *Kultursamverkansmodellen: Första utvärdering*. Rapport 2012:1.
- Myndigheten för kulturanalys. 2016. *Kulturmiljöstatistik 2016*. Kulturfakta 2.
- Möller, Tommy. 2011. *Svensk politisk historia: Strid och samverkan under tvåhundra år*. Lund, Studentlitteratur.
- Naturvårdsverket. 2007. *Nationell strategi för skydd av vattenanknutna natur och kulturmiljöer – delmål 1*. Levande sjöar och vattendrag. Rapport 5666. Stockholm.
- Nilsson, Sven. 1973. *Debatten om den nya kulturpolitiken*. Stockholm.
- Nilsson, Torbjörn. 2000. *Ämbetsmannen i själva verket: Rekrytering och avancemang i en moderniserad stat 1809–1880*. SCORE rapportserie, 2000:5. Stockholm.
- Nordbäck, Carola, Rotbain, Avigail, Palmbrén, Christine (red.). 2021. *Ekokritik och museipedagogik i skuggan av Antropocen*. Göteborg: Världskulturmuseerna.
- Noreen, Sven E. 1987. "Från monument till miljö: Kulturminnesvård under 30 år". *Kulturminnesvård*, 4. Stockholm, Riksantikvarieämbetet.
- Norrby, Göran. 2005. *Adel i förvandling: Adliga strategier och identiteter i 1800-talets borgerliga samhälle*. Studia historica Upsaliensia, 217. Uppsala, Acta Universitatis Upsaliensis.
- "Ny kulturminneslag?", *Kulturminnesvård* 1987:4.
- Olsson, Björn. 1998. *Att torgföra vetenskap: Det vetenskapliga föredragets och populärföreläsningens teori, praktik och kultur*. Svensk sakprosa, 24. Lund, Institutionen för nordiska språk.
- Olsson, Krister, Fredholm, Susanne, Sahlin, Elin, Alton, Johanna & Håkansson, Maria. 2020. *Kulturmiljöarbete och fysisk planering - roller och ansvar*. <https://gup.ub.gu.se/file/208093>
- Paju, Martin. 2002. *Kulturmiljön i den regionala utvecklingen: En fallstudierapport*. Rapport från Riksantikvarieämbetet, 2002:4. Stockholm, Riksantikvarieämbetet. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-3587>
- Pettersson, Richard. 2001. *Fädernesland och framtidsland: Sigurd Curman och kulturminnesvårdens etablering*. Diss., Institutionen för historiska studier. Landskapet som arena, 2. Umeå, Umeå universitet.
- Pettersson, Richard. 2003. *Den svenska kulturmiljövärdens värdegrunder: En idehistorisk bakgrund och analys*. Landskapet som arena, 7. Umeå, Umeå universitet.

- Pettersson, Richard. 2021. *Kulturell turism: En historisk översikt och analys om kulturarturism i Sverige*. Umeå, h:ström – Text Kultur AB.
- Premfors, Rune & Roth, Klas (red.). 2004. *Deliberativ demokrati*. Lund, Studentlitteratur.
- Premfors, Rune, Ehn, Peter, Haldén, Eva & Sundström, Göran. 2009. *Demokrati och byråkrati*. Lund, Studentlitteratur.
- Ramberg, Klas. 2000. *Allmännyttan: Välfärdsbygge 1850–2000*. Stockholm, Byggförlaget i samarbete med SABO.
- Remmare, Per-Olof & Elina Peronius (red.). 2008. *Kulturartur och entreprenörskap: Dokumentation av konferens i Jönköping 10–11 maj 2007*. Stockholm, Riksantikvarieämbetet. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-3593>
- Rentzhog, Sten. 1996. "70-talets museum – 25 år senare". *Nordisk museologi*, 1996 (1):23–30.
- "Riksantikvariens årsberättelse för år 1924". *Fornvännen* 1925 (19):I–XLIV.
- "Riksantikvariens årsberättelse för år 1927", *Kungl. Vitterhets Historie och Antikvitets Akademiens årsbok*, 1928:1–49.
- Riksantikvarieämbetet 1995. *Riktlinjer för ansvarsfördelningen inom kulturmiljövården*. Rapport från Riksantikvarieämbetet. Stockholm.
- Riksantikvarieämbetet. 2002. *Det dynamiska kulturarturvet: Omvärldsanalys för kulturmiljöområdet* 2002. Stockholm.
- Riksantikvarieämbetet. 2004a. *Agenda kulturartur: Slutrapport*. Stockholm. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-5847>
- Riksantikvarieämbetet. 2004b. *Kulturmiljön i plan- och byggsystemet: Metod för miljömålsuppföljning*. Rapport från Riksantikvarieämbetet, 2004:4. Stockholm. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-5848>
- Riksantikvarieämbetet. 2005. *Kulturartur ger livskraft: Hållbar utveckling ur humanistiskt och historiskt perspektiv: Fördjupad omvärldsanalys för kulturmiljöområdet*. Stockholm.
- Riksantikvarieämbetet. 2007a. *Fördjupad utvärdering – kulturmiljö och kulturhistoriska värden*. Rapport från Riksantikvarieämbetet, 2007:6. Stockholm. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-3673>
- Riksantikvarieämbetet. 2007b. *Kulturmiljösektorns miljöarbete: Rapport om Riksantikvarieämbetets särskilda sektorsansvar inom miljömålssystemet*. Rapport från Riksantikvarieämbetet, 2007:2. Stockholm. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-3672>
- Riksantikvarieämbetet. 2007c. *Riksintresanta kulturmiljöer: Resultat av enkätundersökning och nya insatser*. Rapport från Riksantikvarieämbetet, 2007:8. Stockholm. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-3675>
- Riksantikvarieämbetet. 2008. *Kultur, kulturartur och näringsliv i samverkan: Återrapportering enligt regleringsbrev* 2008. Stockholm. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-3913>
- Riksantikvarieämbetet. 2010a. *Kulturarturkraft! Riksantikvarieämbetets strategi för regional tillväxt 2011–2013*. Stockholm. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-3957>
- Riksantikvarieämbetet. 2010b. *Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsernas gemensamma uppdrag inom kulturmiljöområdet (uppdrag 70): Redovisning den 31 maj 2010*. Stockholm. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-3894>

- Riksantikvarieämbetet. 2010c. *Tänka i tid: Riksantikvarieämbetets strategi och vision 2011–2013*. Stockholm.
- Riksantikvarieämbetet. 2011a. *Slutrapport av regeringsuppdraget till miljö- och kulturmyndigheter om samverkan för att främja hållbar utveckling*. I samarbete med Boverket, Formas & Arkitecturmuseet. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-3872>
- Riksantikvarieämbetet 2011b. *Yttrande över Ökad konkurrens på det uppdragsarkeologiska området – vissa ändringar i kulturminneslagen* (Ds 2011:6).
- Riksantikvarieämbetet. 2012a. *Förenklad beredning av statliga byggnadsminnen: Tydligt och ändamålsenligt ansvar i enklare processer*. Stockholm. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-3898>
- Riksantikvarieämbetet. 2012b. *Verkställighetsföreskrifter för uppdragsarkeologi: Återrapportering av regeringsuppdrag*. Stockholm. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-375>
- Riksantikvarieämbetet. 2012c. *Riksintressen för kulturmiljövården – Roller och ansvar*. PM 2012–11–08. Samhällsavdelningen, Riksantikvarieämbetet. Dnr. 331–00679–2012.
- Riksantikvarieämbetet. 2013. *Kyrkoantikvarisk ersättning 2002 – 2013 – effekter för vården och bevarandet av det kyrkliga kulturarvet*. Stockholm.
- Riksantikvarieämbetet. 2014a. *Beslut om kulturreservat: Vägledning för tillämpningen av Miljöbalken*. Stockholm. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-4013>
- Riksantikvarieämbetet. 2014b. *Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken: Handbok*. Stockholm. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-4058>
- Riksantikvarieämbetet. 2015a. *Från planering till planering: En undersökning om full hänsyn till kulturlämningar i skogsbruket*. Stockholm. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-4102>
- Riksantikvarieämbetet. 2015b. *Kulturmiljöarbete under utveckling: Delrapport i uppdraget: ett offensivt och angeläget kulturmiljöarbete*. Stockholm. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-4074>
- Riksantikvarieämbetet. 2015c. *Kulturmiljöarbetet och miljömålen – om roller och samverkan*. Stockholm. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-4080>
- Riksantikvarieämbetet. 2015d. *Länsmuseernas och motsvarande museers kulturmiljöarbete: Kartläggning och redovisning av förutsättningarna för samverkan och verksamhetsutveckling på regional nivå*. Stockholm. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-4077>
- Riksantikvarieämbetet. 2015e. *Enkät om länsstyrelsernas kulturmiljöarbete*. Stockholm.
- Riksantikvarieämbetet. 2015f. *Statliga insatser för att främja kommunalt kulturmiljöarbete*. Stockholm. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-4079>
- Riksantikvarieämbetet. 2015g. *Uppdragsarkeologi: Det uppdragsarkeologiska systemet. Vägledning för tillämpning av kulturmiljölagen*. Stockholm. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-4086>
- Riksantikvarieämbetet. 2015h. *Riksantikvarieämbetets bidrag till arbetet med miljömålen: Återrapportering*

- enligt regleringsbrev 2014 och 2015. Stockholm. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-4073>
- Riksantikvarieämbetet. 2016a. *Kultur- arvsarbetet i samhällsutvecklingen: Redovisning av regeringsuppdrag om omvärldsanalys och kunskaps- översikt avseende kulturarvsområ- det*. Stockholm. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-3702>
- Riksantikvarieämbetet. 2016b. *Kultur- miljöarbetets genomslag inom kultur- samverkansmodellen – samverkan på- verkar och otydlighet motverkar*. Stockholm. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-4117>
- Riksantikvarieämbetet. 2016c. *Nytt för- hållningssätt till kulturmiljömålen kan öka målens genomslag: Länsstyrelsernas arbete med kulturmiljömålen och att främja kommunalt kulturmiljöarbete*. Stockholm. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-4124>
- Riksantikvarieämbetet. 2016d. *Riks- antikvarieämbetets FoU-program 2017–2021: För kulturarv och kultur- miljö*. Stockholm. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-3780>
- Riksantikvarieämbetet. 2016e. *Riksanti- kvarieämbetets plan för tillsynsvägled- ning år 2017–2018: Utredning av Riks- antikvarieämbetets tillsynsvägledande ansvar och de operativa tillsynsmyndig- heternas behov av tillsynsvägledning*. Stockholm. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-3804>
- Riksantikvarieämbetet. 2016f. *Sveriges arbete med Unescos världsarvskonven- tion: Redovisning av regeringsuppdrag att följa upp det nationella arbetet*. Stockholm. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-3821>
- Riksantikvarieämbetet. 2016g. *Över- inseende över skogsärenden och 2 kap. kulturmiljölagen: Slutrapportering*. Stockholm. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-4120>
- Riksantikvarieämbetet. 2016h. *Redovis- ning av regeringsuppdrag att bidra med underlag för Sveriges genomförande av Agenda*. Stockholm. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-4136>
- Riksantikvarieämbetet. 2017a. *Länssty- relsens tillsynsansvar för kulturreservat: Utvärdering av genomförd tillsyn 2014– 2016*. Stockholm. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-3860>
- Riksantikvarieämbetet. 2017b. *Riksintressen i siffror – statistik över kulturmiljövårdens riksintres- sen*. Stockholm. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-3858>
- Riksantikvarieämbetet 2018a. *Uppdrags- arkeologi: Tillsyn och uppföljning. Vägled- ning för tillämpning av kulturmiljölagen*. Stockholm. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-3379>
- Riksantikvarieämbetet. 2018b. *Kultur- värden försvinner i byggprocessen: Inter- vjuer och aktgranskning av bygglovsä- renden*. Stockholm. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-5326>
- Riksantikvarieämbetet. 2019a. *Nationell strategi för världsarvsarbetet: Avrap- portering av regeringsuppdraget att ut- arbeta en nationell världsarvsstrategi*. Stockholm. [https://www.raa.se/app/ uploads/2019/11/Avrapportering-av-re- geringsuppdraget-att-ut-arbeta-en-nati- onell-v%C3%A4rldsarvsstrategi.pdf](https://www.raa.se/app/uploads/2019/11/Avrapportering-av-regeringsuppdraget-att-ut-arbeta-en-nati- onell-v%C3%A4rldsarvsstrategi.pdf)
- Riksantikvarieämbetet. 2019b. *Stadens riksintressen: Hinder att ta sig förbi eller resurs att utveckla? En studie av kultur- miljövårdens riksintressen i kommunernas*

- planläggning. Stockholm. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-5979>
- Riksantikvarieämbetet. 2020. *Uppdrag att stödja tio myndigheters utarbetande av vägledande strategier för kulturmiljöfrågor: Slutrapport*. Stockholm. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-6162>
- Riksantikvarieämbetet 2021. *Genomlysning av förutsättningarna för de regionala museernas verksamhet*. Rapport från Riksantikvarieämbetet. Stockholm.
- Riksrevisionsverket. 1993. *Decentraliserad kulturmiljövård*. Serie: F, Förvaltningsrevisionen, 1993:18. Stockholm.
- Riksutställningar. 2016. *Länsmuseernas situation: En konsultrapport från Kontigo på uppdrag av Riksutställningar*. Visby.
- Schück, Henrik. 1932. *Kgl. Vitterhets-, historie- och antikvitetsakademien: Dess förhistoria och historia I*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Sillén, Gunnar. 1977. *Stiga vi mot ljuset: Om dokumentation av industri- och arbetarminnen*. Stockholm, Rabén & Sjögren.
- Skogsstyrelsen. 2011. *En dörr in för skogsägare. Del 2, slutrapport. En dörr in för ansökningar och anmälningar: Förstudie om samordnad ärendehantering i frågor som rör skog*.
- Skogsstyrelsen. 2014. *Bevara skogens kulturmiljöer*. Dnr 2014/2958.
- Smith, Laurajane. 2004. *Archaeological Theory and the Politics of Cultural Heritage*. Routledge: New York.
- Statens kulturråd. 1986a. *Museiperspektiv: 25 artiklar om museerna och samhället 1986*. Rapport från Statens kulturråd 1986:2. Stockholm, Liber/Allmänna förl.
- Statens kulturråd. 1986b. *Museiförslag: Kulturrådets överväganden och förslag angående de centrala museernas uppgifter och ansvar för landets museiväsende*. Rapport från Statens kulturråd 1986:3. Stockholm, Liber/Allmänna förl.
- Statens kulturråd. 2001. *Regionala museer och nationell kulturpolitik: Mål, medel och framtid*. Rapport från Statens kulturråd 2001:2. Stockholm.
- Stenström, Anders, Vesterhav, Daniel & Korsell, Lars. 2014. *Operationerna Alfred och Selma: Myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet i Malmö 2012–2014*. Brottsförebyggande rådet, Rapport 13.
- Svensson, Arne. 2005. *Kartläggning av uppföljningssystem och indikatorer för kultur och kulturarv i regionalt utvecklingsarbete*. Stockholm, Riksantikvarieämbetet.
- Svensson, Gunnar. 1986. *Museisverige: En beskrivning av Sveriges museiväsende utifrån statistiska uppgifter för år 1983*. Rapport från Statens kulturråd 1986:1. Stockholm, Liber/Allmänna förl.
- Sörlin, Sverker. 2017. *Antropocen: En essä om människans tidsålder*. Stockholm, Weyler.
- Tonell, Lennart. 1991. "1980-talet – förhandlingsplaneringens och de stora projektens decennium". I: Thomas Hall (red.). *Perspektiv på planering: Frågeställningar och frontlinjer inom planeringshistorisk forskning*. Stockholm, Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet.
- Weijmer, Malin. 2019. *I sökandet efter delaktighet: Praktik, aktörer och kulturmiljöarbete*. Diss, Institutionen för kulturvård vid Göteborgs universitet. Göteborg, Acta universitatis Gothoburgensis.

- Weissglas, Gösta, Martin Paju, Lars Westin & Torbjörn Danell. 2002. *Kulturarvet som resurs för regional utveckling: En kunskapsöversikt*. Rapport från Riksantikvarieämbetet 2002:1. Stockholm, Riksantikvarieämbetet. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-3647>
- Wijkander, Keith. 1984. "Länsmuseiombuden lokala väktare för kulturminnesvården." I: Gunilla Lindberg (red.). *Fortidsminnen: Om arkeologin och hembygdsrörelsen*, s. 2–7. Stockholm, Riksförb. för hembygdsvärd.
- Wijkander, Keith. 1997. "Det nationella kulturarvet: Att förvaltas i bolagsform". *Kulturmiljövärd*, (2):2–7. Riksantikvarieämbetet.
- Wilson, Lars. 2005. "Länsstyrelsen har det yttersta ansvaret...". I: *Arkeologi – splittring eller mångfald?*, s. 61–66. Stockholm, Riksantikvarieämbetet.
- Winther Jörgensen, Marianne & Phillips, Louise. 2000. *Diskursanalys som teori och metod*. Översättning av Sven-Erik Torhell. Lund, Studentlitteratur.
- Ågren, Per-Uno. 1994. "Om museers samhällsuppdrag". I: *Minne och bildning: Museernas uppdrag och organisation*. Stockholm, Fritze.
- Statens offentliga utredningar (kronologisk ordning)
- SOU 1922:11–12. *Betänkande med förslag till lag angående kulturminnesvård samt organisation av kulturminnesvården*. Stockholm.
- SOU 1938:60. *Betänkande med förslag till reviderad förminneslagstiftning m.m.* Stockholm, Nord. bokh.
- SOU 1954:26. *Landsantikvarieorganisationen*: Betänkande avgivet av landsantikvarieutredningen. Stockholm, Nord. bokh.
- SOU 1965:10. *Antikvitetskollegiet: Centralorgan för svensk kulturminnesvård*: Betänkande avgivet av Antikvarieutredningen. Stockholm.
- SOU 1971:75. *Hushållning med mark och vatten: Inventeringar, planöversväganden om vissa naturresurser, former för fortlöpande fysisk riksplanering, lagstiftning*: Rapport 1971 upprättad inom Civildepartementet. Stockholm.
- SOU 1972:45. *Kulturminnesvård: Information*. Stockholm, Riksantikvarieämbetet.
- SOU 1972:66. *Ny kulturpolitik*. D. 1–2. Stockholm.
- SOU 1973:5. *Museerna*: Betänkande avgivet av 1965 års musei- och utställningssakkunniga. Stockholm.
- SOU 1974:43. *Utställningar*: Betänkande av 1965 års musei- och utställningssakkunniga. Stockholm, Allmänna förl.
- SOU 1994:51. *Minne och bildning: Museernas uppdrag och organisation*. Stockholm, Fritze.
- SOU 1995:84. *Kulturpolitikens inriktning – i korthet*: En sammanfattning av Kulturutredningens slutbetänkande. Bo Heurling (red.). Stockholm, Fritze.
- SOU 1995:85. *Tjugo års kulturpolitik 1974–1994*: En rapport från Kulturutredningen. Stockholm, Fritze.
- SOU 2004:94. *K-märkt: Förslag till förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse*: Slutbetänkande. Stockholm, Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2005:66. *Makt att forma sambället och sitt eget liv: Jämställhetspolitiken mot nya mål*: Slutbetänkande. Stockholm, Fritzes offentliga publikationer.

- SOU 2005:77. *Får jag lov? Om planering och byggande.*
- SOU 2005:80. *Uppdragsarkeologi i tiden:* Betänkande. Stockholm, Fritze offentliga publikationer.
- SOU 2010:11. *Spela samman: En ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet:* Delbetänkande. Stockholm, Fritze.
- SOU 2012:37. *Kulturmiljöarbete i en ny tid:* Betänkande av Kulturmiljöutredningen. Stockholm, Fritze.
- SOU 2015:89. *Ny museipolitik.* Betänkande av Museiutredningen. Stockholm.

Propositioner (kronologisk ordning)

- Prop. 1974:28. *Statliga kulturpolitiken.*
- Prop. 1987/88:104. *Om kulturmiljövård.*
- Prop. 1990/91. *Budgetpropositionen.*
- Prop. 1992/93:100. *Budgetproposition.*
- Prop. 1996/97:3. *Kulturpolitik.*
- Prop. 1996/97:99. *Uppdragsarkeologi m.m.*
- Prop. 1997/98:62. *Regional tillväxt – för arbete och välfärd.*
- Prop. 1997/98:145. *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart samhälle.*
- Prop. 1998/99:38. *Staten och trossamfundet – begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen, m.m.*
- Prop. 1998/99:114. *Kulturarv – kulturmiljöer och kulturföremål.*
- Prop. 2001/02:173. *En samlad naturvårdspolitik.*
- Prop. 2004/05:150. *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag.*
- Prop. 2009/10:3. *Tid för kultur.*
- Prop. 2010/11:1. *Budgetproposition.*
- Prop. 2012/13:96. *Kulturmiljöns mångfald.*
- Prop. 2016/17:116. *Kulturarvspolitik.*
- Skrivelser, remisser, rapporter, m.m., från regering, riksdag och departement
- Kulturdepartementet. 2011. *Ökad konkurrens på det uppdragsarkeologiska området – vissa ändringar i kulturminneslagen.* Ds 2011:6.
- Kulturdepartementet. 2013. *Nytt hemvist för den statliga arkeologiska uppdragsverksamheten: Promemoria från Kulturdepartementet* (Ku2013/106/KA).
- Kulturdepartementet. 2017a. *Kultursamverkan för ett Sverige som håller ihop: Framtida inriktning och utvecklingsmöjligheter för kultursamverkansmodellen.* Ds 2017:8.
- Kulturdepartementet. 2017b. *Uppdrag till 10 myndigheter att utarbeta vägledande strategier för kulturmiljöfrågor.* Dnr: Ku2017/01563/KL.
- Kulturutskottet. 1996/97. *Kulturpolitik, m.m.* (prop. 1996/97:3 och prop. 1996/97:1 utgiftsområde 17). Kulturutskottets betänkande 1996/97:KRU1.
- Kulturutskottet. 1999/00. *Sysselsättningsåtgärder inom kulturområde.* SESAM-projektet. Kulturutskottets betänkande 1999/2000:KrU14.
- Kulturutskottet. 2003/04. *Arkeologi på uppdrag.* Kulturutskottets betänkande. 2003/04:KRU2.
- Näringsdepartementet. 2007. *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013.* Dnr. N7037.
- Näringsdepartementet. 2015. *En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020.* Dnr. N2015:31.
- Regeringens skrivelse 1998/99:96. Lägesrapport angående de regionala tillväxtavtalen.

- Regeringskansliet. 2015. *En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020*. Stockholm.
- Regeringskansliet. 2017. *Strategisk uppföljning av En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013*. Ds 2009:69.
- Riksdagen. 2015. *År samverkan modellen? En uppföljning och utvärdering av kultursamverkanmodellen*. Rapport från riksdagen 2015/16:RFR4.
- Riksdagens revisorer. 2003. *Arkeologi på uppdrag* (Rapport 2002/03:3).
- Socialdepartementet. 1989. *Kultur i hela landet: Rapport om statens stöd till det regionala kulturlivet*. Ds 1989:36. Stockholm, Liber/Allmänna förl.
- Statskontoret. 2006. *På tvåren: Styrning av tvärsektoriella frågor*. Rapport 2006:13. Stockholm.
- Statskontoret. 2020. *Myndighetsanalys av Riksantikvarieämbetet*. Rapport 2020:10. Stockholm.
- Utbildningsdepartementet. 1975. *Regional kulturminnesvård och museiverksamhet. Förslag avgiivet av arbetsgruppen för vissa kulturminnesvårds och museifrågor*. DsU 1975:9. Stockholm.
- Utbildningsdepartementet. 1987. *Kulturminneslag: Sammanförd och bearbetad lagstiftning om kulturminnen: förslag av en arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet*. Stockholm, Allmänna förl.
- Författningar**
(kronologisk ordning)
- Kongl. Mayst:tz Placat och påbudh, om gamle monumenter och antiquiteter*. 1666. Stockholm, Georg Hantsch.
- Extract aff Kongl. May:tz Tryckte Placat til Rijkzens Ständer, så och Breff til alla Gouverneurer, Landzhöffdingar, Biskopar och Superintendenter i Rijket, Om Monumenters och Antiquiteters upspanande och conservation*. 1676.
- Kyrkio-Lag och Ordning 1686*. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:alvin:portal:record-104783>
- Kongl. Maj:ts förordning den 17 april 1828 ang. forntida minnesmärkens fredande och bevarande* (1828:78).
- Förordning (1862:13) om kommunalstyrelse på landet*.
- Förordning (1862:14) om kommunalstyrelse i stad*.
- Förordning (1862:16) om landsting*.
- Kongl. Maj:ts förordning den 29 november 1867 ang. forntida minnesmärkens fredande och bevarande* (1867:71).
- Lag (1942:350) om fornminnen*. <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=1942:350>
- Lag (1942:354) om skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnadsminnen*.
- Byggnadslag (1947:385) given Stockholms slott den 30 juni 1947*.
- Kungl. Maj:ts Byggnadsstadga (1947:390)*.
- Naturskyddslag (1952:688) given Stockholms slott den 21 november 1952*. https://www.lagboken.se/Lagboken/start/miljoratt/miljobalk-1998808/d_2711403-sfs-1952_688
- Kungl. Maj:ts byggnadsstadga (1959:612)*. <https://www.boverket.se/contentassets/22140678c50841128f99d542d6ab2eb7/1959-byggnadsstadga.pdf>
- Naturvårdslag (1964:822)*. <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=1964:822>
- Miljöskyddslag (1969:387)*. <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=1969:387>
- Väglag (1971:948)*. <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=1971:948>
- Skogsvårdslag (1979:429)*. <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=1979:429>

Plan- och bygglag (1987:10). <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=1987:10>

Lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=1987:12>

Lag (1988:950) om kulturminnen m.m. <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=1988:950>

Lag (1993:553) om ändring i skogsvårdslagen (1979:429). https://www.lagboken.se/Lagboken/start/miljoratt/skogsvardslag-1979429/d_352644-sfs-1993_553-lag-om-andring-i-skogsvardslagen-1979_429

Skogsvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen (SKSFS 1993:2).

Skogsvårdsförordningen (1993:1096). <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=1993:1096>

Lag (1995:1649) om byggande av järnväg. <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=1995:1649>

Förordning (1996:1598) om statsbidrag till regional kulturverksamhet.

Förordning (1997:1171) med instruktion för Riksantikvarieämbetet. <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=1997:1171>

Miljöbalk (1998:808). <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=1998:808>

Förordning (1998:896) om hushållning med mark och vattenområden m.m. <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=1998:896>

Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion. <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=2007:825>

Förordning (2007:1184) med instruktion för Riksantikvarieämbetet. <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=2007:1184>

Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Plan- och bygglag (2010:900). <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=2010:900>

Lag (2013:548) om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Förordning (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet.

Förordning (2017:304) om ändring i förordningen (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet.

Museilag (2017:563). <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=2017:563>

Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete. <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=2017:583>

Förordning (2017:1264) om ändring i förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.

Oppublicerade

Arkiv

Riksantikvarieämbetets arkiv (ATA)

Götiska förbundet & Jacob Adlerbeths arkiv, F4b:17. ”Jakob Adlerbeths Inträdes Tal i Kongl Witterhets. Historie Och Antiquitets Akademien”.

Götiska förbundet & Jacob Adlerbeths arkiv, F1d:6. ”Underdånigt memorial, 9 mars 1814”.

Ämbetsarkiv 3, E 1:15. RAÄ & SHM, September 1972. Utredningar 1972–1973, ”Remissvar med anledning av MUS 65:s betänkande rörande kulturminnesvärden, Avgivet av Riksantikvarieämbetet och Statens Historiska Museum”.

Ämbetsarkiv 4, Överantikvarie och planeringssekretariatet, F1:6, Kersti Morger, ”Information och samband inom kulturminnesvärden”.

Andra opublicerade källor

Länsmuseerna och kulturmiljövårdens regionala organisation, Rapport till Kulturdepartementet, 1994-10-24, Dnr. 100-5121-1994.

Kulturmiljövårdens närminne och organisation. Transkriberade intervjuer och gruppdiskussioner. Riksantikvarieämbetet och Transkribering.nu.

Riktlinjer för ansvarsfördelningen inom kulturmiljövården, Rapport från RAÄ, 1995.

Åtterrapporering av de regionala museernas verksamhet inom kulturmiljöområdet, i enlighet med regleringsbrev för 2002, Dnr. 340-1661-2002, RAÄ.

Slutnoter

- 1 Sedan denna studie och bok i huvudsak låg färdig 2020 har flera viktiga undersökningar om kulturmiljövårdens roller och ansvar presenterats, bland dem Malin Weijmers avhandling *I sökandet efter delaktighet. Praktik, aktörer och kulturmiljöarbete* från 2019, FoU-rapporten *Kulturmiljöarbete och fysisk planering – roller och ansvar* från 2020 som genomfördes vid Institutionen för kulturvård vid Göteborgs universitet samt Riksantikvarieämbetets utredning *Genomlysning av förutsättningarna för de regionala museernas verksamhet* från 2021. Det kan nämnas att delar av vår text baseras på bearbetningar av våra tidigare forskningsarbeten.
- 2 Lind 2014, s. 156.
- 3 Kulturdepartementet 2017b; Riksantikvarieämbetet 2020.
- 4 Se ex. Foucault 1993; Burr 2015; Law & Hassard (eds.) 1999; Winther Jörgensen & Phillips 2000.
- 5 Se ex. Lundquist 1997 och 1998.
- 6 Jensen 2012a.
- 7 Smith 2004, s. 72.
- 8 Nilsson 2000, s. 25–26.
- 9 Stenström, Vesterhav & Korsell 2014, s. 19–20.
- 10 Se ex. Nilsson 2000, s. 21.
- 11 Lind 2014, s. 164; se även Hall 2012.
- 12 Nilsson 2000, s. 21–22.
- 13 SOU 1954:26, *Landsantikvarieorganisationen*, s. 27, 93 och 97.
- 14 Hedlund & Montin 2009, s. 11; se även Premfors, Ehn, Haldén & Sundström 2009; Dahlstedt 2000, s. 2; Lidskog, Sundqvist & Ugglå 2005, s. 25.
- 15 Landström 2006, s. 25–40 och 34.
- 16 Hallström 1997.
- 17 Här berörs exploatörer (som bekostar undersökningar), kommuner (planansvariga), länsstyrelser (beställare, beslutande, kravställare och tillsynsansvariga), uppdragsarkaeologer (som genomför uppdragen), museer (fyndmottagare), arkiv (dokumentationsmottagare), konservatorer och andra underkonsulter (analyser, mm) och Riksantikvarieämbetet (stödja, vägleda och registerhållning). Se Riksantikvarieämbetet 2015g; Riksantikvarieämbetet 2018a.
- 18 Se Möller 2011, s. 16.
- 19 Jensen 2012b.
- 20 Ekström 2004.
- 21 Se Ericsson (red.) 2017.
- 22 *Kyrkio-Lag och Ordning* 1686.
- 23 Ur Schück 1932, s. 119.
- 24 Bureus 1886.
- 25 Jensen 2018, s. 46–50.
- 26 Schück 1932, s. 76.
- 27 Se Schück 1932, s. 121.
- 28 *Kongl. Mayst:tz Placat och påbudh, om gamle monumenter och antiqviteter* 1666.
- 29 Som parantes kan nämnas att i ett senare extrakt, utfärdat 1676 i samband med att ett nytt plakat instiftades, utgick det enbart till landets guvernörer, landshövdingar, biskopar och superintendenten, *Extract aff Kongl. May:tz Tryckte Placat til Rijkzens Ständer, så och Breff til alla Gouverneurer, Landzhöffdingar, Biskopar och Superintendenten i Rijket, Om Monumenters och Antiqviteters uppspanande och conservation* 1676.
- 30 Frängsmyr 2017, s. 144–147.
- 31 *Kyrkio-Lag och Ordning* 1686.
- 32 Mellander 2008, s. 7–28.
- 33 Gustafsson 2010, s. 219; se även Jensen 2009, 2011 och 2012a.
- 34 Se ex. Olsson 1998, s. 54–56; Norrby 2005, s. 136–141.
- 35 ATA, Götiska förbundet & Jacob Adlerbeths arkiv, F4b:17. ”Jakob Adlerbeths Inträdes Tal i Kongl Witterhets. Historie Och Antiqvitets Akademien”, s. 41.
- 36 Hildebrand 1937–1938, s. 170–171 och 178.

- 37 ATA, Götiska förbundet & Jacob Adlerbeths arkiv, Fd:6, "Underdånigt memorial, 9 mars 1814".
- 38 Molin 2003, s. 146–149.
- 39 *Kongl. Maj:ts förordning den 17 april 1828 ang. forntida minnesmärkens fredande och bevarande* (1828:78); se även nästkommande lag *Kongl. Maj:ts förordning den 29 november 1867 ang. forntida minnesmärkens fredande och bevarande* (1867:71).
- 40 Se *Förordning (1862:13) om kommunalstyrelse på landet*, *Förordning (1862:14) om kommunalstyrelse i stad*, *Förordning (1862:16) om landsting*.
- 41 Ur *Antiquarisk tidskrift för Sverige* 1864, s. 42–43.
- 42 Ur *Antiquarisk tidskrift för Sverige* 1864, s. 49.
- 43 Ur *Antiquarisk tidskrift för Sverige* 1864, s. 52–53.
- 44 Ur *Antiquarisk tidskrift för Sverige* 1864, s. 55.
- 45 Ur *Antiquarisk tidskrift för Sverige* 1864, s. 56.
- 46 Se Hall 2000, s. 97–226.
- 47 Hedenborg & Kvarnström 2007, s. 191–221.
- 48 Nilsson 2000, s. 5–6; Norrby 2005, s. 241–242.
- 49 Kilander 1991; se även Premfors, Ehn, Haldén & Sundström 2009, s. 281.
- 50 "Riksantikvariens årsberättelse för år 1924", 1925, s. II.
- 51 "Riksantikvariens årsberättelse för år 1927", 1928, s. 30.
- 52 SOU 1922:11–12. *Betänkande med förslag till lag angående kulturminnesvård samt organisation av kulturminnesvården*; för senare diskussioner se även SOU 1938:60. *Betänkande med förslag till reviderad fornminneslagstiftning m.m.*
- 53 Se Pettersson 2001, kap. 5.
- 54 För en längre diskussion se även Berthelson 1946, s. 393–441; Biörnstad 2015, s. 42–46 och 87–93; Wijkander 1984.
- 55 Ur Berthelson 1946, s. 438.
- 56 Ur Berthelson 1946, s. 439.
- 57 SOU 1954:26, *Landsantikvarieorganisationen*, s. 9–22.
- 58 Se SOU 1954:26, *Landsantikvarieorganisationen*.
- 59 Biörnstad 2015, s. 89.
- 60 Att detta i praktiken inte alltid fungerade framgår av 1954 års utredning SOU 1954:26, *Landsantikvarieorganisationen*.
- 61 Biörnstad 2015, s. 135.
- 62 Biörnstad 2015, s. 135; vår anmälan.
- 63 Ramberg 2000, s. 132.
- 64 *Lag (1942:354) om skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader*.
- 65 *Kongl. Maj:ts byggnadsstadga* (1947:390), 4 kap., 26 §, s. 716–717; 7 kap, 82 §, s. 737.
- 66 *Kongl. Maj:ts byggnadsstadga* (1947:390), 10 kap., 103 §, s. 743–744.
- 67 *Kongl. Maj:ts byggnadsstadga* (1959:612), den 30 december 1959. 2 kap, 9 §.
- 68 Noreen 1987, s. 14; Pettersson 2003; Jensen 2012b.
- 69 Grundberg 2000, s. 84.
- 70 Se även Arvastson 2012.
- 71 Noreen 1987, s. 14.
- 72 Biörnstad 1994, s. 13.
- 73 Om kulturbegreppets bestämningar och historia se Hannertz, Liljeström & Löfgren 1982.
- 74 Prop. 1974:28, s. 28.
- 75 Prop. 1974:28, s. 300.
- 76 Prop. 1974:28, s. 295.
- 77 Prop. 1974:28, s. 286.
- 78 Samordningsproblematiken var exempelvis det bärande inslaget i Riksrevisionsverkets rapport *Decentraliserad kulturmiljövård* från 1993.
- 79 SOU 1972:66, *Ny kulturpolitik: Nuläge och förslag*, s. 123, 132–134.
- 80 SOU 1972:66, *Ny kulturpolitik: Nuläge och förslag*, s. 146.
- 81 Statens kulturråd 2001, s. 23.
- 82 Ågren 1994, s. 16.
- 83 Man bör dock undvika att överdriva innebörden av detta konstaterande. Ambitionen att motverka kommersialismens tendens att begränsa och styra kulturutbudet, samt att parallellt med det satsa på "smal" kultur, kunde i samtiden mycket väl tolkas som "progressivt" och stöttande gentemot den "lilla" människan. Se Nilsson 1973, s. 20–21.
- 84 SOU 1965:10, *Antikvitetskollegiet: Centralorgan för svensk kulturminnesvård*, s. 7–9.

- 85 Bohman 1998, s. 401.
- 86 Detta presenteras i MUS 65:s tredje och sista betänkande, SOU 1974:43, *Utställningar*, s. 2–4.
- 87 SOU 1972:45, *Kulturminnesvård*, s. 10.
- 88 Till utredningen knöts den dåvarande överantikvarien Margareta Biörnstad samt landsantikvarien Sven E. Noreen som sakkunniga. Dessutom förordnades lagmannen Gunnar Ekblad, intendenten Göran Bergengren samt avdelningsdirektören Björn Linn, till gruppen i egenskap av expertråd. Som ordförande i MUS 65 verkade oförtrutet den dåvarande generaldirektören för Statens planverk, Lennart Holm. Av övriga ledamöter kan nämnas chefen för Stockholms stadsmuseum Bo Lagercrantz, överintendenten för Livrustkammaren Åke Meyerson och museichefen Bengt Hubendick.
- 89 Omdebatterad och kritiserad blev också den främmande fågeln i sällskapet: ordföranden Lennart Holm. Som dåvarande landsantikvarien Sten Rentzhog senare skrev kom det ”som en chock, när Lennart Holm blev ordförande i utredningen”, 1996, s. 23. Chocken var hos landsantikvarierna förankrad i en känsla av att bli förbisedda och utmanövrerade från utredningens tematiska dagordning. Lennart Holms ledarskap närmast demoniserades; han uppfattades av motståndarna som oersonlig, ”en humorlös person som gång på gång visade sig oemottaglig för argument, aldrig ändrade åsikt eller gjorde minsta försök att lyssna” 1996, s. 24. Motsättningarna gick vertikalt genom institutioner och myndigheter.
- 90 För Riksantikvarieämbetets utlåtande beträffande MUS 65, se ATA, Ämbetsarkiv 3, E 1:15. RAÅ & SHM. Utredningar 1972–1973, September 1972. ”Remissvar med anledning av MUS 65:s betänkande rörande kulturminnesvården, Avgivet av Riksantikvarieämbetet och Statens Historiska Museum.”
- 91 SOU 1972:45, *Kulturminnesvård*, s. 90–91.
- 92 SOU 1972:45, *Kulturminnesvård*, s. 16–17, 84–87.
- 93 SOU 1972:45, *Kulturminnesvård*, s. 96–97.
- 94 SOU 1972:45, *Kulturminnesvård*, s. 86.
- 95 SOU 1973:5, *Museerna*, s. 23.
- 96 Denna fråga har dock regelbundet kommit tillbaka, till de senare exemplen hör museiutredningen SOU 2015:89, *Ny museipolitik*.
- 97 Hofrén, Hvarfner, Rentzhog & Zachrisson 1970, s. 8–9 och 116.
- 98 Rentzhog 1996, s. 25.
- 99 Det mer än hundraåriga debattämnet om Riksantikvarieämbetets, Vitterhetsakademins och Statens historiska museums åtskiljande, hamnade här helt enkelt i bakvattnet av frågorna kring den ”yttre kulturminnesvården”. När Vitterhetsakademins slutgiltigt skildes från de minnesvårdande myndighetsuppgifterna 1975, var det mer som en formalitet – de instanser som dikterade minnesvårdens dagordning var vid det laget Statens Kulturråd, Läns museernas samarbetsråd samt Riksantikvarieämbetet (som ytterligare några år behöll det formella huvudmannaskapet över Historiska museet).
- 100 Rentzhog 1996, s. 25; Bohman 1998, s. 404.
- 101 Hofrén, Hvarfner, Rentzhog & Zachrisson 1970, s. 10.
- 102 Hofrén, Hvarfner, Rentzhog & Zachrisson 1970, s. 14–15.
- 103 Rentzhog 1996, s. 26.
- 104 Statens kulturråd 2001, s. 22.
- 105 Under det första seminariet deltog länsantikvarier som var aktiva i samband med reformen och genomfördes i Riksantikvarieämbetets lokaler i Stockholm den 2 december 2013. Det andra seminariet genomfördes den 15–16 december 2014 i Sigtuna och innebar dels djupintervjuer med Keith Wijkander och Christina von Arbin och dels gruppdiskussioner med aktiva länsantikvarier. Samtliga intervjuer och samtal spelades in och blev senare transkriberade av firman Transkribering.nu, *Kulturmiljövärdens närminne och organisation. Transkriberade intervjuer och gruppdiskussioner*, opubl.
- 106 *Kulturmiljövärdens närminne och organisation. Transkriberade intervjuer och gruppdiskussioner*, opubl.

- 107 Rentzhog 1996, s. 26.
- 108 SAMDOK betecknar de svenska kulturhistoriska museernas sammanslutning för samtidsinriktad insamling, dokumentation och forskning.
- 109 Rentzhog 1996, s. 27.
- 110 Rentzhog 1996, s. 28.
- 111 Om den traditionella hembudsppliktsfrågan, se Pettersson 2001, s. 167–168.
- 112 Biörnstad 2015, s. 125–126.
- 113 Jansson 1974a, s. 197; se även Jansson 1974b för en längre kritisk utvärdering av tidens kulturminnesvård; för diskussion kring kultur- och naturvårdens relation och integrering genom historien se Gren (red.) 2010.
- 114 *Kulturmiljövårdens närminne och organisation. Transkriberade intervjuer och gruppdiskussioner*, opubl.
- 115 Riksrevisionsverket 1993, s. 20.
- 116 Se Utbildningsdepartementet 1975, s. 58–60; Holm 1986, s. 203.
- 117 *Kulturmiljövårdens närminne och organisation. Transkriberade intervjuer och gruppdiskussioner*, opubl.
- 118 Holm 1986, s. 209.
- 119 Riksantikvarieämbetet 2015d, s. 22.
- 120 Riksantikvarieämbetet 2015d, s. 23.
- 121 Statens kulturråd 2001, s. 26–27.
- 122 Lindqvist 2003, s. 26.
- 123 Broms & Göransson 2012.
- 124 ”Grävrörelsens” betydelse har debatterats i olika sammanhang. I Alzéns avhandling *Fabriken som kulturarv* (1996), framställs den som en folkrörelse. Detta har kritiserats av Maths Isacson (1997) som ifrågasatte grävrörelsens reella betydelse för minnesvården.
- 125 Om den restaureringsstrid som ledde fram till kulturminnesvårdens etablering, se Pettersson 2001 s. 64–88; Edman 1999, s. 19–28.
- 126 Biörnstad 1980, s. 26.
- 127 SOU 1995:84, *Kulturpolitikens inriktning – i korthet*, s. 504.
- 128 Noreen 1987, s. 14.
- 129 Se Tonell 1991, s. 196–199.
- 130 Se ex. SOU 1971:75. *Hushållning med mark och vatten. Inventeringar, planöverväganden om vissa naturresurser*.
- 131 *Lag (1988:950) om kulturminnen m.m.*, 1§.
- 132 Förslag från arbetsgrupp i utbildningsdepartementet presenterat i artikeln ”Ny kulturminneslag?”, *Kulturminnesvård* 1987:4, s. 15.
- 133 Lind 1986, s. 128.
- 134 Statens kulturråd 1986b, s. 127.
- 135 Statens kulturråd 2001, s. 31.
- 136 Rentzhog 1996, s. 26.
- 137 SOU 1994:51, *Minne och bildning*, s. 123.
- 138 Se SOU 1994:51, *Minne och bildning*, s. 122.
- 139 Riksrevisionsverket 1993.
- 140 Statens kulturråd 2001, s. 33–34 och 37.
- 141 ATA, Ämbetsarkiv 4, Överantikvarie och planeringssekreteriatet, Fr:6, Kersti Morger, ”Information och samband inom kulturminnesvården”, s. 2.
- 142 ATA, Ämbetsarkiv 4, Överantikvarie och planeringssekreteriatet, Fr:6, Kersti Morger, ”Information och samband inom kulturminnesvården”, de tre citaten från s. 2.
- 143 ATA, Ämbetsarkiv 4, Överantikvarie och planeringssekreteriatet, Fr:6, Kersti Morger, ”Information och samband inom kulturminnesvården”, s. 17.
- 144 Johansson 2003, s. 52.
- 145 ATA, Ämbetsarkiv 4, Överantikvarie och planeringssekreteriatet, Fr:6, Kersti Morger, ”Information och samband inom kulturminnesvården”, s. 22.
- 146 ATA, Ämbetsarkiv 4, Överantikvarie och planeringssekreteriatet, Fr:6, Kersti Morger, ”Information och samband inom kulturminnesvården”, s. 20.
- 147 Prop. 1992/93:100, bil. 12, s. 124–126.
- 148 Prop. 1992/93:100, bil. 12, s. 126.
- 149 Riksrevisionsverket 1993, s. 12.
- 150 Riksrevisionsverket 1993, s. 14.
- 151 Riksrevisionsverket 1993, s. 13.
- 152 Riksrevisionsverket 1993, s. 59–60.
- 153 SOU 1994:51, *Minne och bildning*, s. 127.
- 154 Se Olsson, Fredholm, Sahlin, Alton & Håkansson 2020, s. 40.
- 155 Statens kulturråd 2001, s. 39.
- 156 SOU 1994:51, *Minne och bildning*, s. 48.
- 157 SOU 1994:51, *Minne och bildning*, s. 49.
- 158 SOU 1994:51, *Minne och bildning*, s. 162–165.

- 159 Detta så kallade SESAM-projekt innefattande registrering, dokumentation, vård, konservering och magasinering och avslutades år 1998. Uppgifter från *Sysselsättningsåtgärder inom kulturområde*. SESAM-projektet. Kulturrutskottet 1999/00.
- 160 *Länsmuseerna och kulturmiljövårdens regionala organisation*, Rapport till Kulturdepartementet, 1994-10-24, Dnr 100-5121-1994, opubl.
- 161 *Länsmuseerna och kulturmiljövårdens regionala organisation*, Rapport till Kulturdepartementet, 1994-10-24, Dnr 100-5121-1994, opubl.
- 162 *Länsmuseerna och kulturmiljövårdens regionala organisation*, Rapport till Kulturdepartementet, 1994-10-24, Dnr 100-5121-1994, opubl., s. 6.
- 163 *Länsmuseerna och kulturmiljövårdens regionala organisation*, Rapport till Kulturdepartementet, 1994-10-24, Dnr 100-5121-1994, opubl., s. 2.
- 164 *Länsmuseerna och kulturmiljövårdens regionala organisation*, Rapport till Kulturdepartementet, 1994-10-24, Dnr 100-5121-1994, opubl., s. 5.
- 165 Riksantikvarieämbetet 1995, s. 35–36, citatet från s. 36.
- 166 Statens kulturråd 2001, s. 42.
- 167 Riksantikvarieämbetet 1995, bilaga 4, s. 2.
- 168 SOU 1995:84, *Kulturpolitikens inriktning*, s. 544–547.
- 169 Se SOU 1973:5, *Museerna*, s. 23–24.
- 170 Prop. 1996/97:3, s. 136.
- 171 Prop. 1996/97:3, s. 200–201.
- 172 Prop. 1996/97:3, s. 204.
- 173 Prop. 1996/97:3, s. 206.
- 174 Prop. 1996/97:3, s. 158.
- 175 Prop. 1996/97:3, s. 158.
- 176 Se Riksantikvarieämbetet 2021, s. 101.
- 177 Jacobsson 2014, s. 10.
- 178 Bornemark 2018.
- 179 Premfors, Ehn, Haldén & Sundström 2009, s. 289–292; se även Premfors & Roth (red.) 2004.
- 180 Se även Wijkander 1997.
- 181 Prop. 1996/97:99, s. 19.
- 182 Se ex. Näringsdepartementet 2007.
- 183 För regionbildningens effekter på den kommunala, regionala och statliga kulturpolitiken, se Johannisson 2006.
- 184 För en översiktlig beskrivning, se ex. Riksantikvarieämbetet 2015f.
- 185 För diskussioner kring roller, ansvar och uppdrag beträffande riksintressen, se ex. Riksantikvarieämbetet 2019b, s. 57–59 och 66–67; för världsarv se ex. Riksantikvarieämbetet 2016f, s. 17; Riksantikvarieämbetet 2019a, s. 11; för statliga byggnadsminnen, se ex. Riksantikvarieämbetet 2014a. Tilläggas kan att när det gäller statliga byggnadsminnen så delar flera centrala myndigheten ansvaret för dessa, bland dem Fortifikationsverket och Statens Fastighetsverk, medan tillsynsansvaret vilar på Riksantikvarieämbetet.
- 186 För länsstyrelsens roll, se Riksantikvarieämbetet 2017a.
- 187 Ambitionen var att gagna en hållbar utveckling för hela miljöer och landskap, och som en konsekvens av detta infördes begreppet ”kulturreservat” som syftade till att bevara värdefulla kulturpräglade landskap. På temat kulturreservat konstaterades i en utvärdering från 2016 ”att länsstyrelserna som ingått i kartläggningen har en oklar uppfattning om vad den tillsynsvägläggande rollen och ansvaret innebär i frågor rörande kulturreservat. Ingen av länsstyrelserna har preciserat någon tillsynsvägläggande aktivitet rörande kulturreservat i de aktuella tillsynsvägläggningsplanerna”, Riksantikvarieämbetet 2016e, s. 15–16.
- 188 Se ex. Riksantikvarieämbetet 2007c; Riksantikvarieämbetet 2012c; Riksantikvarieämbetet 2014b.
- 189 Riksantikvarieämbetet 2017b, s. 8.
- 190 2015 uppgav 10% av landets kommuner att de hade mer permanenta antikvariska tjänster och 35% att de på annat vis använde sig av och hade tillgång till sådan kompetens, se *Myndigheten för kulturanalys* 2016, s. 55.
- 191 Riksantikvarieämbetet 2015e, s. 9.

- 192 Se *Förordning (1997:1171) med instruktion för Riksantikvarieämbetet; Förordning (2007:1184) med instruktion för Riksantikvarieämbetet; Förordning (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet*, samt *Förordning (2017:304) om ändring i förordningen (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet*. I linje med den ändrade styrmodellen skulle myndigheten följa upp och stödja, inte leda och instruera, de regionala parternas arbete.
- 193 Lind 2014, s. 158.
- 194 Se *Förordning (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet; Förordning (2017:304) om ändring i förordningen (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet*.
- 195 Som att verka för ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer, att kulturvården tas till vara och bevaka kulturmiljöintresset vid samhällsplanering och byggande, följa upp och utvärdera styrmedel och arbetssätt inom sitt verksamhetsområde, integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv samt ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete. Därtill ska myndigheten verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling och att rapportera detta till Naturvårdsverket.
- 196 Bland de indirekta uppdragen ingick att även fortsättningsvis bedriva informations- och rådgivningsverksamhet, att utveckla och förmedla ny kunskap, att förvalta nationella databaser med kulturhistorisk information, att bedriva digitalisering och digital förvaltning, att organisera ett sektorsansvar för funktionshinderfrågor och att främja teknik- och metodutveckling samt samarbetsformer inom museiområdet.
- 197 Denna åsikt framfördes av såväl länsantikvarier och museianställda under de seminarier vi genomförde i samband med projektet.
- 198 Kuzmina, Rånlund & Strandell 2017, s. 25.
- 199 Prop. 2016/17:116.
- 200 Prop. 1987/88:104, s. 30; se även Utbildningsdepartementet 1987.
- 201 Statskontoret 2006, s. 40.
- 202 SOU 2005:066, *Makt att forma sambället och sitt eget liv*.
- 203 Se ex. Prop. 1996/97:3; Prop. 1997/98:145.
- 204 Se ex. Prop. 1996/97:3, s. 156.
- 205 Se ex. Prop. 1996/97:3, s. 156.
- 206 Prop. 1998/99:114, s. 21.
- 207 På flera håll hade upp till 50% av befintliga kulturlämningar blivit förstörda i samband med skogsavverkning. Projektet genomfördes med hjälp av lokal arbetskraft. Sammanlagt involverades nära nog 7000 personer, vilket resulterade i att över 200 000 nya objekt efterhand blev registrerade. Se Riksantikvarieämbetet 2015a.
- 208 *Skogsvårdsförordningen (1993:1096); Lag om (1993:553) ändring av skogsvårdslagen (1979:427)*; se även *Skogsvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen (SKSFS 1993:2)*.
- 209 Amnéus Mattisson & Thomasson 2014. Det bör framhållas att ännu 2016 visade en undersökning att det fanns en rad oklarheter i hanteringen av ärenden som rörde fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar i skogsmiljöer. Inte minst gällde detta bestämmelserna i kulturmiljölagen och skogsvårdslagen, se Riksantikvarieämbetet 2016g, s. 43.
- 210 Skogsstyrelsen 2011 och 2014; se även diskussioner i SOU 2012:37, *Kulturmiljöarbete i en ny tid*, s. 170–171. Nämnas bör att det uppstod en intressekonflikt mellan skogsägare och kulturmiljövården som bland annat bestod i att skogsägare såg kulturmiljölagen som en belastning för deras skogsverksamhet och att de upplevde att lagen var otydligt beträffande uttolkningen av vilka lämningar som var fredade, se SOU 2012:37, *Kulturmiljöarbete i en ny tid*, s. 107–127. Det hela resulterade i att lagen 2014 till dels modifierades och och samtidigt bytte namn till Kulturmiljölagen, *Lag (2013:548) om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.*

- 211 Detta var i sin tur ett led i en större satsning från regeringens sida, *Förenkla för företag*, med målet att skapa samverkansmodeller mellan olika myndigheter som rörde ärendehandläggning i myndighetsgemensamma frågor.
- 212 Kulturdepartementet 2017b
- 213 Riksantikvarieämbetet 2020.
- 214 Se ex. Riksantikvarieämbetet 2015c; Riksantikvarieämbetet 2011a.
- 215 Prop. 2001/02:173 kap 3,7, s. 69. I en senare miljömålsproposition betonades vikten av att fördjupa samarbetet mellan kulturmiljövården, naturvården, turism och andra sektorer, se Prop. 2004/05:150.
- 216 Tillsammans med Naturvårdsverket och Fiskeriverket fick Riksantikvarieämbetet i uppdrag att skapa ett nationellt program i syfte att presentera åtgärder för att redovisa, skydda och restaurera ett antal värdefulla miljöer. Det hela mynnade bl.a. ut i förslag till en nationell strategi för skydd av vattenanknutna natur och kulturmiljöer, se Naturvårdsverket 2007.
- 217 Riksantikvarieämbetet 2007b, s. 9, fet stil i originalet; se även Riksantikvarieämbetet 2007a, s. 15.
- 218 *Förordning (2007:1184) med instruktion för Riksantikvarieämbetet*, för myndighetens fortsatta arbete med miljömålen, se ex. Riksantikvarieämbetet 2015h; Riksantikvarieämbetet 2016h.
- 219 Riksantikvarieämbetet 2010c, s. 6.
- 220 Se Riksantikvarieämbetet 2020.
- 221 *Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion*.
- 222 Dederling & Sjöo 2017, s. 145.
- 223 Länsstyrelsen i Södermanlands län 2009.
- 224 För diskussion om hur denna fråga har behandlats genom historien, se Ekström 2004.
- 225 Riksantikvarieämbetet 2013.
- 226 Prop. 1998/99:38.
- 227 Hermerén 2009, s. 42.
- 228 Hermerén 2009, s. 42–43.
- 229 Prop. 2009/10:3, s. 110.
- 230 Prop. 2009/10:3, s. 110–111.
- 231 SOU 2010:11, *Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet*.
- 232 Myndigheten för kulturanalys 2012.
- 233 Se ex. Gustafsson 2005; Grundel 2014.
- 234 Regeringskansliet 2015; se även Regeringskansliet 2017; jmf. även Näringsdepartementet 2007 och 2015.
- 235 Se även Regeringens skrivelse 1998/99:96. *Lägesrapport angående de regionala tillväxtavtalen*.
- 236 Se Weissglas, Paju, Westin & Danell 2002; Paju 2002.
- 237 Riksantikvarieämbetet 2008; för diskussion se även Svensson 2005; Remmare & Peronius (red) 2008; Riksantikvarieämbetet 2010a.
- 238 Det bör nämnas att det från myndighetens sida tidigt uttrycktes en fara i att begreppet tillväxt i för hög utsträckning skulle bli synonymt med näringslivsutveckling och att de satsningar som gjordes därigenom skulle bli kortsiktiga till sin karaktär, se Weissglas, Paju, Westin & Danell 2002.
- 239 Riksantikvarieämbetet 2010a, s. 4.
- 240 Riksdagens revisorer 2003, se även Kulturutskottet 2003/04.
- 241 SOU 2005:80, *Uppdragsarkeologi i tiden*.
- 242 SOU 2005:80, *Uppdragsarkeologi i tiden*, s. 145
- 243 Wilson 2005, s. 64.
- 244 Kulturdepartementet 2011.
- 245 Kulturdepartementet 2011, s. 9.
- 246 Kulturdepartementet 2011.
- 247 Kulturdepartementet 2011, s. 10.
- 248 Riksantikvarieämbetet 2011b.
- 249 Se Prop. 2009/10:3; Prop. 2010/11:1; Prop. 2012/13:96; Kulturdepartementet 2013.
- 250 Prop. 2012/13:96, s. 65.
- 251 Prop. 2012/13:96 s. 67.
- 252 Riksantikvarieämbetet 2002, s. 7.
- 253 Riksantikvarieämbetet 2005, s. 28.
- 254 Riksantikvarieämbetet 2004a; jmf. även Blank 2003b.
- 255 På en mer konkret nivå rådde det precis som tidigare här och var även oklarheter i mer specifika frågor, såsom om både länsstyrelser och museerna skulle bedriva separat informationsverksamhet beträffande kulturmiljöfrågor; se Blank 2003a, s. 17–19.

- 256 Riksantikvarieämbetet 2015b, s. 5.
- 257 Riksantikvarieämbetet 2015b, s. 44.
- 258 Riksantikvarieämbetet 2016b, s. 37–38.
- 259 *Förordning (1996:1598) om statsbidrag till regional kulturverksamhet.*
- 260 Riksantikvarieämbetet 2015d, s. 23–24; se även Kulturutskottet 1996/97, s. 135–137.
- 261 Riksantikvarieämbetet 2015b, s. 16–17.
- 262 Riksantikvarieämbetet 2015d; Riksställningar 2016, s. 7 och 32.
- 263 Riksantikvarieämbetet 2015d, s. 32.
- 264 Riksantikvarieämbetet 2015d, s. 57, se även s. 7.
- 265 Riksantikvarieämbetet 2015d, s. 8.
- 266 SOU 2012:37, *Kulturmiljöarbete i en ny tid*, s. 88–89, vår kursivering.
- 267 Riksställningar 2016, s. 21.
- 268 Riksställningar 2016, s. 20.
- 269 Riksställningar 2016, s. 27. Parallellt med nämnda otydligheter kring museernas kulturmiljövårdsuppdrag pågick en större makropolitisk process. Vi syftar på den regionala utvecklingen som gav länsmuseumerna möjlighet att bredda sitt samhällsuppdrag och, som ett led i detta, att skapa samarbeten och kontaktytor med nya regionala aktörer. Detta skapade i sin tur ett behov av att implementera nya arbetsformer och nya kompetenser inom frågor som hälsa, vård och omsorg, skola, integration, tillväxt, regional utveckling, innovation och näringsliv, se Riksställningar 2016, s. 17.
- 270 Riksdagen 2015, s. 11–12.
- 271 Beckman 1993.
- 272 Riksdagen 2015, s. 92
- 273 Riksantikvarieämbetet 2016a, s. 31 och 34.
- 274 Riksantikvarieämbetet 2016b.
- 275 Riksantikvarieämbetet 2015b, s. 22–23.
- 276 Riksantikvarieämbetet 2015b, s. 31.
- 277 Riksantikvarieämbetet 2016b.
- 278 Riksantikvarieämbetet 2015b, s. 29–30.
- 279 Riksantikvarieämbetet 2015b, s. 34.
- 280 Riksantikvarieämbetet 2015d, s. 56.
- 281 Kulturdepartementet 2017b, s. 16–17.
- 282 *Förordning (2017:1264) om ändring i förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet; utfärdad den 7 december 2017.*
- 283 Jämför Riksantikvarieämbetet 2016b.
- 284 Uppgiften lämnades under ett av våra vittnesseminarier 2013 där aktiva lands- och länsantikvarier deltog.
- 285 Länsstyrelsen Södermanlands län 2009, s. 26.
- 286 SOU 2005:80, *Uppdragsarkeologi i tiden*, s. 65.
- 287 SOU 2005:80, *Uppdragsarkeologi i tiden*, s. 65.
- 288 Jensen 2019.
- 289 Dederling & Sjöo 2017, s. 47.
- 290 Projektet Uppdrag 39 mynnade ut i rapporten *Samverkan ger styrka, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Rapport 2009:9*; Riksantikvarieämbetet 2010b.
- 291 Jensen 2019.
- 292 SOU 2005:80, *Uppdragsarkeologi i tiden*, s. 71.
- 293 SOU 2005:80, *Uppdragsarkeologi i tiden*, s. 100.
- 294 Riksantikvarieämbetet 2012b, s. 24; se även Andersson, Lagerlöf & Skyllberg 2010.
- 295 Riksantikvarieämbetet 2015e.
- 296 På frågan vilka verksamheter som uppfattades som de viktigaste inom länsstyrelsen toppade regional tillväxt, hållbar samhällsplanering och boende, naturvård med miljö- och hälsoskydd följt av infrastrukturplanering, energi och klimat. Enbart några få tjänstemän svarade att kulturmiljövården ingick bland länsstyrelsens fem viktigaste verksamheter; se Riksantikvarieämbetet 2015e, s. 17.
- 297 Riksantikvarieämbetet 2015e, s. 22.
- 298 Riksantikvarieämbetet 2015e, s. 23.
- 299 Riksantikvarieämbetet 2015e, s. 19.
- 300 Riksantikvarieämbetet 2015e, s. 27.
- 301 SOU 2004:94, *K-märkt: Förslag till förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse*, s. 127.
- 302 Riksantikvarieämbetet 2015d, s. 54 och 60.
- 303 Blank 2003a, s. 18.
- 304 Se exempelvis Riksantikvarieämbetet 2002; SOU 2005:77, *Får jag lov? Om planering och byggande*, s. 256–259; Riksantikvarieämbetet 2004b, s. 4.

- 305 Likande slutsatser presenterades av Boverket i en SOU-rapport och tillika översyn av plan- och bygglagstiftningen från 2005. Boverket förordade som en lösning på problemen att kommunerna skulle få ökade juridiska befogenheter parat med ett tydligare krav på övergripande kulturmiljöskydd, så att byggnadsnämnderna därigenom kunde ta ett helhetsgrepp över den egna kulturbebyggelsen; SOU 2005:77, *Får jag lov? Om planering och byggande*, s. 250–259; Riksantikvarieämbetet 2018b; Riksantikvarieämbetet 2016c; Prop. 2016/17:116, s. 143.
- 306 Prop. 2016/17:116, s. 143.
- 307 Riksantikvarieämbetet 2015b, s. 43.
- 308 Eng 2000, s. 33.
- 309 Pettersson 2021.
- 310 Se Sörlin 2017.
- 311 Se Isager, Vestergaard & Theilade 2021; Nordbäck, Rotbain, Palmbren (red.) 2021.
- 312 För diskussion, se Riksantikvarieämbetet 2021.
- 313 Hörnemalm 2008, s. 73.
- 314 Johansson 2011, s. 214.
- 315 Riksantikvarieämbetet 2016d, s. 21.
- 316 Statskontoret 2020, s. 82.
- 317 Statskontoret 2020, s. 82.
- 318 I en annan utredning från 2021 konstaterades att "[r]egionmuseets identitet som del av regionens offentliga verksamheter förefaller i vissa fall otydlig beroende på driftformen som anslagsstiftelse." Riksantikvarieämbetet 2021, s. 100.

Författarpresentationer

OLA WOLFHECHEL JENSEN är docent i arkeologi och verksam vid Riksantikvarieämbetet i Stockholm. Han har sedan 1990-talet forskat på olika teman om minnesvårdens och arkeologins utveckling över tid. Exempel på teman är professions-, förvaltnings- och rättsutveckling och hur (kultur)politiska, institutionella och vetenskapliga ideal kommit att präglade minnesvårdens och arkeologins praktik.

RICHARD PETTERSSON är forskande docent och lektor i museologi vid Institutionen för kultur och medievetenskaper, Umeå universitet. Petterssons forskning strålar samman kring det övergripande ämnet svensk minnesvård under 1900-talet, in mot nutiden. Detta har rört vida teman om kulturarvsförvaltning, turism och entreprenörskap, museernas samhällsroll och kulturarvsretorikens nya arenor.

En välfungerande kulturmiljövård förutsätter en transparent organisation och parter med tydliga mandat. Men hur ska roller och ansvar egentligen fördelas och hur ska lokala, regionala och centrala aktörer samsas för att nå sina gemensamma mål i allmänhetens tjänst? Utgångspunkten för denna studie är 1976 års länsantikvariereform som innebar att länsstyrelsen tog över ansvaret för den kulturmiljövård som då i decennier hade vilat på landets regionala museer och dess chefer, landsantikvarierna. Reformen väckte omgående starka reaktioner och delade tidens intressenter i sympatisörer och kritiker. Sedan dess har kulturmiljövården genomgått både smärre och mer omfattande förändringar som skapat en i långa stycken välfungerande organisation. Icke desto mindre har den varit kantad av kritik mot att roller och ansvar förblivit otydliga. I boken redogörs för vilka uttryck kritiken tagit sig, vem som varit avsändare och mottagare och hur återkommande utredningar för att övervinna problemen blivit utformade. Svensk kulturmiljövård har osedvanligt gamla anor. Studien tar sitt avstamp redan i 1600-talet för att visa på hur senare skeenden i kulturmiljövårdens utveckling har påverkats av tidigare ideal och upparbetad praxis. Översikten avslutas med en genomlysning av vilka faktorer som har påverkat och alltjämt påverkar relationer i en alltmer komplex kulturmiljövård. Till det ges förslag på hur sektorn möjligen kan öka sin tydlighet kring roller och ansvar.